



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 555

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 7 aprile 2016

I N D I C E

Commissioni congiunte

1^a (Affari costituzionali-Senato) e I (Affari costituzionali-Camera):

Uffici di Presidenza (Riunione n. 3) Pag. 5

Commissioni permanenti

2^a - Giustizia:

Plenaria Pag. 6

5^a - Bilancio:

Plenaria » 15

6^a - Finanze e tesoro:

Plenaria » 20

7^a - Istruzione:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 241) » 23

8^a - Lavori pubblici, comunicazioni:

Plenaria » 24

12^a - Igiene e sanità:

Plenaria » 78

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 193) » 85

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 194) » 85

13^a - Territorio, ambiente, beni ambientali:

Plenaria » 86

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 165) » 87

14^a - Politiche dell'Unione europea:

Plenaria » 88

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, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. – Movimento politico Libertas): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più:Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL.

Commissione straordinaria

Per la tutela e la promozione dei diritti umani:

<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i> 102
---------------------------	-----------------

Commissioni bicamerali

Questioni regionali:

<i>Plenaria (1^a antimeridiana)</i>	<i>Pag.</i> 172
<i>Ufficio di Presidenza</i>	» 180
<i>Plenaria (2^a antimeridiana)</i>	» 180

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

<i>X Comitato infiltrazioni mafiose</i>	» 188
<i>Plenaria</i>	» 188

Controllo sugli enti di previdenza e assistenza sociale:

<i>Plenaria (antimeridiana)</i>	» 190
<i>Ufficio di Presidenza</i>	» 191
<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	» 191
<i>Ufficio di Presidenza</i>	» 192

Per l'attuazione del federalismo fiscale:

<i>Ufficio di Presidenza</i>	» 193
<i>Plenaria</i>	» 193

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sulle cause del disastro del traghetto Moby Prince:

<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 9)</i>	<i>Pag.</i> 201
<i>Plenaria</i>	» 201

COMMISSIONI CONGIUNTE

1^a (Affari costituzionali)

del Senato della Repubblica

con la

I (Affari costituzionali)

della Camera dei deputati

Giovedì 7 aprile 2016

**Uffici di Presidenza integrati
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 3

Presidenza del Presidente della I Commissione della Camera
MAZZIOTTI DI CELSO

*Orario: dalle ore 14,55 alle ore 17,35
(sospensione dalle ore 15,30 alle ore 15,40)*

AUDIZIONE INFORMALE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI E DI RAPPRESENTANTI DI ENTI E ASSOCIAZIONI SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 267 (REVISIONE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE)

GIUSTIZIA (2^a)

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria**285^a Seduta***Presidenza del Presidente*
D'ASCOLA

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Federica Chiavaroli.

La seduta inizia alle ore 14,35.

IN SEDE REFERENTE

(2067) Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena, approvato dalla Camera dei deputati

(2032) Deputato MOLTENI ed altri. – Modifiche all'articolo 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato, approvato dalla Camera dei deputati

(176) SCILIPOTI ISGRÒ. – Modifiche agli articoli 408 e 409 del codice di procedura penale, in materia di opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione e di ricorso per Cassazione avverso l'ordinanza di archiviazione

(209) TORRISI. – Interventi a favore di attività lavorative autonome da parte di detenuti in espiazione di pena

(286) MANCONI ed altri. – Misure alternative alla detenzione in carcere nel caso di inadeguata capienza dell'istituto di pena

(299) COMPAGNA. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di divieto di concessione di benefici penitenziari e di regime penitenziario

(381) BARANI. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti

(382) BARANI. – Modifica all'articolo 28 del codice penale e abrogazione dell'articolo 32 del medesimo codice nonché dei commi 1 e 2 dell'articolo 85 del testo unico di cui al

decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di pene accessorie, per favorire il reinserimento sociale e lavorativo delle persone condannate

(384) *BARANI. – Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale e altre disposizioni, nonché delega al Governo, per la riduzione del sovraffollamento degli istituti di pena*

(385) *BARANI. – Modifiche al codice penale in materia di abolizione delle misure di sicurezza personali detentive*

(386) *BARANI. – Modifiche al codice penale, concernenti l'introduzione dell'affidamento al servizio sociale tra le pene principali previste per i delitti*

(387) *BARANI. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti l'introduzione di una misura alternativa alla detenzione denominata «patto per il reinserimento e la sicurezza sociale»*

(389) *BARANI. – Modifiche agli articoli 4-bis, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari, di regime di sorveglianza particolare e di soppressione del regime restrittivo con sospensione delle regole ordinarie di trattamento penitenziario per gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica*

(468) *MARINELLO ed altri. – Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti la limitazione dell'applicabilità delle circostanze attenuanti e dei procedimenti speciali nonché dei benefici penitenziari per i condannati per omicidio volontario*

(581) *COMPAGNA. – Modifiche agli articoli 22, 176 e 177 del codice penale, in materia di conversione della pena dell'ergastolo*

(597) *CARDIELLO ed altri. – Disposizioni in materia di personale addetto ai centri di prima accoglienza ed alle comunità per i minorenni*

(609) *CARDIELLO ed altri. – Modifica dell'articolo 409 del codice di procedura penale in materia di ricorribilità per cassazione dell'ordinanza di archiviazione*

(614) *CARDIELLO ed altri. – Modifiche al codice di procedura penale in materia di partecipazione della persona offesa alle varie fasi del processo*

(700) *BARANI. – Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, per favorire i rapporti tra detenute madri e figli minori e per l'istituzione di case-famiglia protette*

(1008) *LO GIUDICE ed altri. – Semplificazione delle procedure per la liberazione anticipata*

(1456) *LUMIA ed altri. – Modifiche all'articolo 416-ter del codice penale, in materia di trattamento sanzionatorio del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*

(1587) *LO GIUDICE ed altri. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti*

(1681) *GIARRUSSO ed altri. – Modifiche alla disciplina penale del voto di scambio politico-mafioso*

(1682) *GIARRUSSO ed altri. – Modifica all'articolo 416-ter del codice penale, concernente lo scambio elettorale politico-mafioso*

(1683) *GIARRUSSO ed altri. – Modifica all'articolo 416-ter del codice penale per l'inasprimento delle sanzioni per il voto di scambio politico-mafioso*

(1684) *GIARRUSSO ed altri. – Modifica all'articolo 416-bis del codice penale per l'insprimento delle pene per l'associazione mafiosa armata*

(1905) *BARANI. – Modifiche all'articolo 178 del codice penale in materia di benefici derivanti da sentenze di riabilitazione penale*

(1921) *Maria MUSSINI ed altri. – Modifica all'articolo 53 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione di licenze agli internati*

(2295) *Nadia GINETTI. – Modifica dei requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova al servizio sociale ed al regime di semilibertà*

(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 2067, 2032, 176, 209, 286, 299, 381, 382, 384, 385, 386, 387, 389, 468, 581, 597, 609, 614, 700, 1008, 1456, 1587, 1681, 1682, 1683, 1684, 1905 e 1921, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 2295 e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto sospeso nella seduta del 31 marzo.

Il presidente D'ASCOLA avverte che nella seduta odierna avrà inizio la discussione generale sui provvedimenti in titolo, con gli interventi già programmati.

Su proposta dei relatori, viene congiunto poi con l'esame dei disegni di legge in titolo l'esame del disegno di legge n. 2295, appena assegnato alla Commissione.

Prende la parola la senatrice GINETTI (*PD*) la quale si sofferma innanzi tutto sull'articolo 31 del disegno di legge n. 2067 concernente i principi e i criteri direttivi della delega di cui all'articolo 29 per la riforma dell'ordinamento penitenziario. Ricorda che di recente la legge n. 354 del 1975 è stata modificata con i decreti-legge cosiddetti «salva carceri» (decreto-legge n. 78 del 1° luglio 2013, convertito con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013 n. 94, e decreto-legge n. 92 del 26 luglio 2014, convertito con modificazioni, dalla legge n. 117 dell'11 agosto 2014), che come è noto, sono intervenuti soprattutto sul trattamento dei detenuti nelle carceri, alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e, in particolare, dopo la sentenza «Torregiani». Tuttavia il disegno di legge n. 2067, approvato dalla Camera dei deputati, propone una modifica di tipo ordinamentale in materia penitenziaria nell'intento di ristabilire organicità alla funzione rieducativa della pena, nel rispetto dell'articolo 27 della Costituzione. È noto che dopo la riforma dell'ordinamento penitenziario ad opera della citata legge n. 354 del 1975 si sono succeduti vari interventi legislativi che, di volta in volta, hanno modificato la materia *de qua* senza che ci fosse, tuttavia, un disegno organico di riferimento. Così la legge 10 ottobre 1986, n. 663, cosiddetta «Gozzini» è intervenuta in materia di misure alternative alla detenzione a permessi premio, e la legge 27 maggio 1998, n. 165, cosiddetta «Simeoni», ha proseguito sulla stessa falsariga. Poi la legge 5 ottobre 2005, n. 251, cosiddetta «*ex Cirielli*» ha avviato un processo inverso che ha limitato l'accesso alle misure alternative soprattutto per i recidivi. Ebbene dopo i decreti-legge

salvacarceri, la delega di cui al Titolo IV del disegno di legge n. 2067 prevede un rafforzamento di tipo ordinamentale della riforma già avviata, soprattutto con riferimento alla osservazione del condannato durante l'espiazione della pena e all'individualizzazione del trattamento. Ritiene fondamentali le previsioni di cui alle lettere f) e g) del citato articolo 31 che prevedono, tra i principi e i criteri direttivi della delega, la valorizzazione del lavoro all'interno e fuori dalle carceri come strumento concreto di reinserimento sociale. Ricorda peraltro che la legge 22 giugno 2000, n. 193, cosiddetta «Smuraglia», ha previsto gli sgravi fiscali per il lavoro dei detenuti. Parimenti importante è la valorizzazione del volontariato sia all'interno delle carceri, sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna; ugualmente appare fondamentale per la riforma la valorizzazione ulteriore del dibattito a distanza con l'estensione del ricorso alla video-conferenza. Costituisce altresì un elemento riformativo importante il riordino della medicina penitenziaria.

Per altro verso l'oratrice tiene ad illustrare alcuni punti del disegno di legge n. 2295, a sua prima firma, testé congiunto ai disegni di legge in esame, e concernente la modifica dei requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova al servizio sociale e al regime di semilibertà. Ricorda che all'origine la legge n. 354 del 1975 prevedeva una disposizione transitoria che stabiliva l'applicabilità della legge anche ai minori di diciotto anni fino a quando non si fosse provveduto con un'apposita normativa; si riconosceva in questo modo la necessità di una disciplina autonoma delle norme dell'ordinamento penitenziario concernente i minori. E ciò nel rispetto della disposizione costituzionale di cui all'articolo 27 che assume particolare rilievo quando si tratta di un condannato minore, in ragione delle maggiori esigenze di osservazione e individualizzazione della pena. Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha più volte sancito che la pena nei confronti dei minori deve avere una connotazione educativa piuttosto che rieducativa, al fine di conseguire un efficace reinserimento sociale volto anche ad un pieno recupero finalizzato a scongiurare la recidiva a delinquere. Quindi, nelle more dell'emanazione di uno specifico ordinamento giudiziario minorile, con il disegno di legge n. 2295 si intende modificare in questa prospettiva i limiti e i criteri di ammissione al regime di semilibertà e di affidamento in prova al servizio sociale.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) chiede alla senatrice Ginetti una delucidazione in ordine al principio direttivo della delega contenuto nella lettera g dell'articolo 31, testé citato. In particolare non comprende il significato del potenziamento del ricorso al lavoro del detenuto, con riferimento al contestuale aggiornamento di quanto il detenuto medesimo deve a titolo di mantenimento.

Dopo che la senatrice GINETTI (*PD*) ha fornito alcune precisazioni, prende la parola la senatrice STEFANI (*LN-Aut*). Premettendo la complessità dei disegni di legge in esame, intende soffermarsi principalmente sulle

norme relative al giudizio abbreviato di cui al disegno di legge n. 2032. Osserva che le modifiche apportate all'articolo 438 del codice di procedura penale dal disegno di legge n. 2032 muovono dalla convinzione che l'attuale assetto del giudizio abbreviato sotto il profilo premiale, non sia in sintonia con le aspettative che i cittadini hanno nei confronti della giustizia in questo particolare momento storico. In particolare, la «riduzione di pena» connessa al giudizio abbreviato rende i cittadini diffidenti nei confronti della giustizia, che sembra che per condotte particolarmente criminose, non sia in grado di prevedere adeguate conseguenze sanzionatorie. Auspica pertanto che nel prosieguo dei lavori la Commissione possa valutare attentamente l'applicabilità delle norme in questione, anche alla luce del ciclo di audizioni che si è svolto presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati.

Il relatore CASSON (*PD*) preannuncia, previo accordo con il correlatore Cucca, che sottoporrà alla Commissione la proposta di assumere come testo base un testo unificato nel quale confluiranno, senza modifiche sostanziali, i disegni di legge n. 2067 e n. 2032, già approvati dalla Camera dei deputati, nonché – ove la Commissione convenisse su un'ulteriore proposta di congiunzione dell'esame al riguardo – il disegno di legge n. 1844, anch'esso già approvato dalla Camera, in tema di prescrizione.

Prende quindi la parola il senatore LUMIA (*PD*) il quale, riconoscendo la complessità dei disegni di legge in esame, e in particolare del disegno di legge n. 2067, approvato dall'altro ramo del Parlamento, rileva la portata innovativa di alcune modifiche al codice penale e al codice di procedura penale che pure da molti anni si cercava di introdurre nel nostro ordinamento. In particolare osserva che assume grande importanza l'intervento del legislatore sui reati contro il patrimonio e, soprattutto, particolare, sul quadro sanzionatorio del reato di furto in abitazione e di scippo. Parimenti importante è il contenuto della delega di cui all'articolo 7 del disegno di legge n. 2067 per la modifica del regime di procedibilità di alcuni reati nonché per la riforma della disciplina delle misure di sicurezza. Ritiene altresì rilevanti le modifiche al codice di procedura penale in materia di definizione del procedimento per incapacità dell'imputato. Assai innovative sono pure le modifiche relative alle indagini preliminari e al procedimento di archiviazione, nonché quelle concernenti la riforma delle misure cautelari. Analogamente significativi sono gli interventi del legislatore sulla disciplina dell'udienza preliminare, nonché sulla disciplina dell'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere. Infine ritiene di rilevante portata la riorganizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero e la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario. Altro nodo è quello relativo alle intercettazioni, con riferimento alle quali l'articolo 30 del disegno di legge n. 2067 individua dei principi e criteri direttivi della riforma nell'ambito del processo penale; si tratta di trovare in questo contesto un giusto equilibrio tra il diritto alla riservatezza delle comunicazioni e conversazioni telefoniche, il diritto all'informazione e le

esigenze connesse allo svolgimento delle indagini. Infine ritiene assai innovative le disposizioni sulla implementazione della video-conferenza nel processo penale.

Infine, in materia di prescrizione, chiede ai relatori di procedere nel senso testé preannunciato e di far confluire questa materia nell'ambito della riforma del processo penale.

In definitiva esprime un giudizio positivo sui disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati che, tuttavia, possono ancora essere migliorati dalla Commissione nel prosieguo dei lavori.

Il seguito dell'esame congiunto è infine rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE IN ORDINE ALL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE N. 2067 E CONNESSI

Il senatore PALMA (*FI-PdL XVII*) prende la parola per sottolineare, preliminarmente, come nella seduta di giovedì scorso si sia proceduto alla chiusura della discussione generale sui disegni di legge in materia di depistaggio, nonostante egli in una precedente seduta avesse richiesto di poter intervenire in tale sede. Ritiene che si sia trattato senz'altro di una svista, ma auspica in futuro una maggiore attenzione che consenta a tutti coloro che intendono farlo di poter intervenire nella fase procedurale della discussione generale.

Il senatore Palma richiama quindi l'attenzione su quanto accaduto nella trasmissione «Porta a Porta» di martedì 5 aprile scorso, nella quale l'onorevole Rosato lo ha accusato di aver tenuto nel cassetto per oltre un anno l'esame del disegno di legge n. 2067 per la riforma del processo penale. Il senatore Palma rileva come sia evidente la falsità delle affermazioni dell'onorevole Rosato, che ha inoltre manifestato in tal modo una scarsa conoscenza dei regolamenti parlamentari. È infatti a tutti noto che il disegno di legge n. 2067 è stato trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati al Presidente del Senato il 24 settembre 2015 e che, nei mesi successivi, la Commissione giustizia, da un lato, è stata impegnata nell'esame dei disegni di legge in materia di unioni civili e dall'altro – una volta concluso tale esame – è stata per la parte prevalente del tempo residuo nell'impossibilità di esaminare il disegno di legge n. 2067 a causa della sessione di bilancio. Il giorno successivo, poi, i mezzi di comunicazione hanno dato notizia di una dichiarazione del Presidente della Commissione giustizia della Camera, che ha sollecitato la conclusione dell'esame in Senato del citato disegno di legge in materia di riforma del processo penale entro l'estate. Non è necessario dire che interventi, da parte del Presidente della Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento, volti a indicare, se non a dettare, i tempi dell'esame da parte del Senato sono ovviamente non solo incompatibili con il principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato, ma anche irrispettosi dell'autonomia del Senato e delle più elementari regole di garbo istituzionale.

Le sollecitazioni rivolte a questa Commissione da parte della omologa Commissione della Camera dei deputati appaiono, altresì, del tutto fuori luogo e ingiustificate, se si considera, ad esempio, che, dal marzo del 2014, la Camera dei deputati non è riuscita a concludere l'esame del disegno di legge in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative (Atto Camera n. 2188), relativamente al quale il senatore Palma coglie l'occasione per richiedere che, se esigenze specifiche impediscono la conclusione dell'esame di tale disegno di legge, ad esse si faccia fronte con interventi emendativi, evitando che tali esigenze impediscano l'approvazione di un provvedimento richiesto dall'interesse generale del Paese.

Sotto un diverso, ma concorrente profilo, non può poi non ricordarsi come la Camera abbia apportato modifiche a disegni di legge approvati in prima lettura dal Senato che sono risultate non solo tecnicamente carenti, ma altresì non condivise anche dai gruppi di maggioranza di questo ramo del Parlamento, il che ha imposto ulteriori modifiche impedendo l'entrata in vigore degli interventi in questione: il caso del disegno di legge in materia di tortura è, a questo proposito, emblematico.

In conclusione, a fronte di una situazione in cui la maggioranza dell'altro ramo del Parlamento sembra voler anticipare nei fatti le conseguenze di una riforma costituzionale che deve essere ancora definitivamente approvata, chiede se il Presidente della Commissione e tutti i suoi componenti non ritengano di dover assumere le necessarie iniziative a tutela del lavoro e della dignità della Commissione medesima.

Dopo che il presidente D'ASCOLA, con riferimento al rilievo del senatore Palma relativo alla chiusura della discussione generale in materia di depistaggio, ha rilevato che tale discussione generale si è protratta per tre sedute proprio per sua scelta, al fine di consentire a tutti i senatori interessati di poter intervenire, prende la parola la senatrice MUSSINI (*Misto*) la quale ritiene innegabile che vi sia una certa tendenza della maggioranza dell'altro ramo del Parlamento a voler considerare il Senato come una Camera di mera ratifica. Anche la senatrice Mussini auspica poi che la Camera dei deputati, dal canto suo, porti finalmente a conclusione l'esame del disegno di legge in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche amministrative, sottolineando come anche alcuni eventi recenti dovrebbero indurre a ritenere che l'incidenza di ragioni personalistiche nel procedimento legislativo prima o poi emerge, con le conseguenze che ciò inevitabilmente comporta.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*), nel concordare con le considerazioni svolte dal senatore Palma, sottolinea come l'assurdità delle sollecitazioni che vengono rivolte al Senato emerga anche sotto un diverso profilo, e cioè in particolare alla luce dell'incapacità del Governo di fornire alla Commissione dati che la stessa ha richiesto per portare avanti i propri lavori, come, ad esempio, in materia di effetti della riorganizzazione degli uffici giudiziari conseguente ai decreti legislativi n. 155 e n.

156 del 2012. Ricorda che tali dati sono stati richiesti più volte, da ultimo nella seduta del 20 ottobre 2015 e, da tutta la Commissione, nella seduta del 26 novembre 2015, che tali dati sono ovviamente indispensabili per capire l'effetto dei provvedimenti fin qui adottati così da poter adeguatamente calibrare quelli futuri e che, alla data odierna, questi dati non sono stati ancora trasmessi alla Commissione.

Giudica poi inaccettabile il comportamento di chi non intende assumersi la responsabilità delle proprie scelte politiche, costituendo un fatto notorio la circostanza che, nello scorso autunno, la decisione della maggioranza di attribuire carattere prioritario all'esame dei disegni di legge in tema di unioni civili, unitamente ai limiti procedurali derivanti dallo svolgimento della sessione bilancio, ha ridotto al minimo gli spazi residui di lavoro per la Commissione giustizia del Senato, mettendo questa nell'impossibilità oggettiva di fare ciò che si pretende dovrebbe aver fatto.

Da ultimo è evidente che, se si volessero per assurdo ritenere degne di qualche attendibilità le accuse rivolte al senatore Palma, queste accuse sarebbero in realtà accuse rivolte innanzitutto ai Gruppi di maggioranza della Commissione, senza il consenso dei quali è naturalmente impossibile tenere qualcosa nel cassetto della Commissione medesima.

Il senatore GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL)*) interviene per esprimere la propria solidarietà al senatore Palma per il ruolo da lui svolto quale Presidente *pro tempore* della Commissione giustizia, evidenziando come affermazioni destituite di qualsiasi fondamento, come quelle sulle quali è stata richiamata l'attenzione nella seduta odierna, non possano e non debbano passare inosservate.

Il senatore LUMIA (*PD*) giudica innegabile che la Commissione giustizia del Senato in questa legislatura abbia svolto un lavoro straordinario e che, con la cooperazione di tutti i Gruppi presenti in Commissione, siano stati varati provvedimenti attesi da moltissimo tempo e di grande rilievo per il Paese. Ritiene che, da questo punto di vista, la Commissione debba continuare la propria attività con garbo e con spirito di collaborazione nei confronti dell'altro ramo del Parlamento, ignorando episodi in cui altri non abbiano eventualmente informato al medesimo atteggiamento la propria condotta.

Per quanto riguarda poi le unioni civili, il senatore Lumia rivendica con orgoglio la scelta del Gruppo del Partito democratico di aver fatto dell'esame dei disegni di legge in materia una priorità.

Il presidente D'ASCOLA interviene per rilevare come, quantomeno con riferimento ad alcuni aspetti della vicenda su cui si è richiamata l'attenzione, sarebbe opportuno verificare e accertare con più esattezza e affidabilità i termini esatti delle dichiarazioni che sono state riportate.

Prende la parola quindi il senatore CAPPELLETTI (*M5S*) il quale, preannunciando il suo intervento in discussione generale sui disegni di

legge n. 2067 e connessi, rileva fin da ora come appaia del tutto ingiustificabile la presenza nell'articolo 30 del citato disegno di legge n. 2067 di una vera e propria delega in bianco in materia di intercettazioni. Si tratta di una previsione che appare ancor più sconcertante alla luce di quanto, proprio grazie alle intercettazioni, sta emergendo in questi giorni sui mezzi di comunicazione di tutto il Paese.

Segue un ulteriore intervento del senatore PALMA (*FI-PdL XVII*) il quale ritiene di dover ribadire che l'onorevole Rosato – nella trasmissione «Porta a Porta» di martedì scorso – ha detto il falso, avendo sostenuto che, nella qualità di Presidente della commissione giustizia, il senatore Palma medesimo avrebbe tenuto nel cassetto la riforma del processo penale per oltre un anno. Ripete ancora una volta che è, infatti, evidente che dal 24 settembre 2015 – data nella quale il disegno di legge sulla riforma del processo penale è stato trasmesso al Senato al 21 gennaio 2016 – data nella quale si è proceduto al rinnovo della Presidenza della Commissione giustizia – sono trascorsi poco meno di quattro mesi.

Per quanto riguarda la discussione generale sui disegni di legge n. 2067 e connessi, fa altresì presente fin da ora che, alla luce degli impegni parlamentari, gli sarà impossibile intervenire nella stessa nel corso della prossima settimana.

La seduta termina alle ore 16,10.

BILANCIO (5^a)

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria**555^a Seduta**

Presidenza del Presidente
TONINI

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

La seduta inizia alle ore 9.

IN SEDE CONSULTIVA

(1949) Deputato VERINI ed altri. – Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e delega al Governo per la sua attuazione. Delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 2^a e 3^a riunite su testo ed emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame del testo. Parere non ostativo condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Esame degli emendamenti. Parere non ostativo)

Prosegue l'esame del testo, sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore LANIECE (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) illustra gli emendamenti riferiti al disegno di legge in titolo segnalando, per quanto di competenza, che non vi sono osservazioni da formulare; inoltre, sulla scorta della relazione tecnica di passaggio depositata nella seduta di ieri e in assenza di ulteriori interventi, illustra, pertanto, una proposta di parere così articolata: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, preso atto delle precisazioni fornite dal Governo con la relazione tecnica aggiornata al provvedimento, secondo cui le attività previste dalla Convenzione, in quanto rientranti

nella sfera di amministrazione della giustizia, trovano già applicazione nel vigente impianto normativo e, pertanto, i relativi adempimenti potranno essere espletati con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo, con le seguenti condizioni ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione: all'articolo 3, recante delega per la completa attuazione della Convenzione, al comma 2, secondo periodo, dopo le parole: "Commissioni parlamentari competenti" inserire le seguenti: "per materia e per i profili finanziari"; all'articolo 4, recante delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale, al comma 2, secondo periodo, dopo le parole: "Commissioni parlamentari competenti" inserire le seguenti: "per materia e per i profili finanziari"; all'articolo 6, recante disposizioni finanziarie, al comma 2, dopo le parole: "adottati ai sensi" inserire le seguenti: "dell'articolo 3, comma 1, e", e sostituire le parole: "da ovvero mediante compensazione" fino alla fine del periodo con le seguenti: "secondo cui i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.". Rispetto agli emendamenti il parere è non ostativo.».

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

(2312) Ratifica ed esecuzione dei seguenti accordi in materia ambientale:

a) Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Doha l'8 dicembre 2012;

b) Accordo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Islanda, dall'altra, per quanto concerne la partecipazione dell'Islanda all'adempimento congiunto degli impegni dell'Unione europea, dei suoi Stati membri e dell'Islanda per il secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Bruxelles il 1° aprile 2015;

c) Protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo, fatto alla Valletta il 25 gennaio 2002;

d) Decisione II/14 recante emendamento alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Espoo il 25 febbraio 1991, adottata a Sofia il 27 febbraio 2001;

e) Decisione III/7 recante il secondo emendamento alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Espoo il 25 febbraio 1991, adottata a Cavtat il 1°-4 giugno 2004;

f) Protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Espoo il 25 febbraio 1991, fatto a Kiev il 21 maggio 2003, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 3ª e 13ª riunite. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente TONINI (PD), in qualità di relatore, illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che, acquisiti i

chiarimenti forniti dal Governo presso la Camera dei deputati e considerate le modifiche apportate al testo in accoglimento delle condizioni espresse dalla Commissione bilancio, non vi sono ulteriori osservazioni da formulare.

Propone, pertanto, l'espressione di un parere non ostativo.

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

(2232) Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave, prive del sostegno familiare, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Grassi ed altri; Ileana Argentin ad altri; Anna Margherita Miotto ed altri; Vargiu ed altri; Paola Binetti ed altri; Rondini ed altri

(Parere alla 11^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore LANIECE (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che occorre acquisire la relazione tecnica aggiornata, stanti le diverse modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento sulle parti finanziarie del testo. Non vi sono ulteriori osservazioni di competenza.

Il vice ministro MORANDO assicura che si provvederà in tempi ristretti agli adempimenti richiesti.

Il seguito dell'esame è, dunque, rinviato.

(2228) Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015

(Parere alla 14^a Commissione su ulteriori emendamenti. Seguito dell'esame. Parere in parte non ostativo, in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Rinvio dell'esame dei restanti emendamenti)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il relatore DEL BARBA (*PD*) illustra gli ulteriori emendamenti e subemendamenti relativi al disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che occorre acquisire una relazione tecnica sulle proposte 13.3/1, 13.3/2, 14.0.4/1 e 15.2/1. Occorre valutare il subemendamento 21.0.2/1. Non vi sono osservazioni sul subemendamento 1.9/1.

Ricorda infine che è rimasto sospeso il parere sulle proposte 21.0.2, 19.0.3 (testo 2) e sui relativi subemendamenti.

Il vice ministro MORANDO premette che sull'emendamento 19.0.3 (testo 2) e sui relativi subemendamenti gli approfondimenti sono ancora in corso. Vi è la prospettiva di modifiche alla formulazione testuale per garantire l'assenza di oneri.

Il presidente TONINI propone allora di mantenere sospeso il parere sull'emendamento in questione e relativi subemendamenti.

Il rappresentante del GOVERNO aggiunge che sono state svolte compiute verifiche sull'emendamento 21.0.2 e sul relativo subemendamento 21.0.2/1, dalle quali è emerso che le risorse indicate risultano disponibili e che non vi sono ulteriori controindicazioni sul piano finanziario. Quanto alle proposte 13.3/1 e 13.3/2, stante l'assenza di elementi di giudizio che assicurino rispetto a perdite di gettito fiscale, permane il rischio che la restrizione delle agevolazioni induca comportamenti economici dannosi per l'economia nazionale e, dunque, per la finanza pubblica. Rispetto al subemendamento 14.0.4/1 il giudizio è parimenti contrario, dal momento che modifica il trattamento fiscale connesso alla raccolta di tartufi. Sulla proposta 15.2/1, analogamente a quanto si è valutato per l'emendamento di riferimento, risulta necessaria l'acquisizione di una relazione tecnica, ancorché il subemendamento tenda a restringere gli effetti della proposta principale. Il subemendamento 1.9/1, conformemente a quanto statuito dal relatore, non comporta d'avviso del Governo maggiori oneri.

Il relatore DEL BARBA (*PD*), preso atto dei chiarimenti emersi, propone l'espressione di un parere così articolato: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli ulteriori emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 13.3/1, 13.3/2, 14.0.4/1 e 15.2/1. Il parere è non ostativo sugli emendamenti 21.0.2, 21.0.2/1 e 1.9/1. Il parere rimane sospeso sull'emendamento 19.0.3 (testo 2) e sui relativi subemendamenti.».

La Commissione approva.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (n. 264)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 23 giugno 2014, n. 89, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del

bilancio di cassa in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (n. 265)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 23 giugno 2014, n. 89, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta notturna del 5 aprile.

Il PRESIDENTE, ricordando che nell'ultima seduta di trattazione si è esaurita la fase della discussione generale, invita i senatori che volessero far pervenire note scritte recanti contributi alla definizione del testo dei due pareri a farlo prima della seduta di martedì prossimo 12 aprile.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,25.

FINANZE E TESORO (6^a)

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria

344^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 12,50.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Mauro Maria MARINO dà conto del calendario delle audizioni finora programmate nell'ambito dell'indagine conoscitiva «Sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee», con riferimento a quelle di Consob, di Assonime e Prometeia.

Preannuncia poi che l'indagine conoscitiva dovrebbe concludersi entro il mese di aprile; la prossima settimana sarà distribuita una prima bozza di testo per l'esame dei disegni di legge volti a istituire una Commissione d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, con riferimento a quelli a carattere generale.

Fa inoltre presente che l'esame dei disegni di legge n. 57 e n. 2000 sarà ripreso la prossima settimana, ricordando le numerose richieste di audizione già pervenute in merito al disegno di legge in materia di giochi pubblici.

La Commissione prende atto.

IN SEDE REFERENTE

(1473) *LEPRI ed altri.* – *Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico*

(22) *ZELLER ed altri.* – *Modifica alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, per la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto relativa ai prodotti di prima necessità per l'infanzia*

(25) *ZELLER e BERGER.* – *Agevolazioni fiscali e in materia di assegno per il nucleo familiare in favore delle famiglie numerose o con figli disabili e di quelle che si trovano al di sotto della soglia di povertà*

(33) *ZELLER ed altri.* – *Delega al Governo per la revisione del trattamento tributario della famiglia mediante l'introduzione del metodo del quoziente familiare*

(153) *Laura BIANCONI.* – *Riduzione dell'aliquota IVA sui prodotti di prima necessità per l'infanzia*

(167) *Laura BIANCONI.* – *Disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per la prima casa in favore delle famiglie con un disabile grave a carico*

(341) *DE POLI.* – *Disposizioni per il riequilibrio del carico fiscale della famiglia e introduzione del contributo alla genitorialità*

(569) *BITONCI.* – *Modifica all'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, concernente la deducibilità delle spese documentate sostenute per l'acquisto di beni di prima necessità*

(773) *Emanuela MUNERATO.* – *Modifica alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, per la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto relativa ai prodotti per l'infanzia*

(924) *Ornella BERTOROTTA ed altri.* – *Disposizioni per il sostegno delle famiglie numerose*

(1161) *Raffaella BELLOT.* – *Riduzione dell'aliquota IVA sui prodotti di prima necessità per l'infanzia*

(1198) *D'ANNA.* – *Modifica alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, per la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto relativa agli alimenti destinati a lattanti e a bambini nella prima infanzia*

(2066) *SCHIFANI ed altri.* – *Misure per il sostegno della famiglia*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 17 marzo.

Il relatore MOSCARDELLI (PD) riepiloga i contenuti del disegno di legge n. 1473 che, nel corso della precedente seduta, è stato assunto come testo base della Commissione, insistendo soprattutto sullo strumento a carattere universalistico di sostegno alle famiglie numerose volto ad assorbire e sostituire la gamma di agevolazioni e provvidenze presenti a vario titolo nell'ordinamento. D'altro canto, ribadisce la volontà, in qualità di relatore, di considerare i principi di delega recati da tale disegno di legge integrabili e modificabili in relazione alle diverse esigenze e sensibilità, emerse anche nel corso dei lavori del Comitato ristretto, e che fanno rife-

rimento ad approcci in parte diversificati, ma sempre con l'ottica di un intervento di delega a carattere complessivo.

Il presidente Mauro Maria MARINO rinvia l'apertura della discussione generale sul disegno di legge, rimettendo alla valutazione dei Gruppi il suggerimento di svolgere o meno audizioni e attività istruttoria in relazione al disegno di legge in titolo.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13,05.

ISTRUZIONE (7^a)

Giovedì 7 aprile 2016

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

Riunione n. 241

Presidenza del Vice Presidente
CONTE

Orario: dalle ore 8,50 alle ore 9,30

*AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DELLA BANCA D'ITALIA IN
RELAZIONE ALL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1196 (CITTADINANZA
ECONOMICA)*

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria

227^a Seduta

Presidenza del Presidente
MATTEOLI

La seduta inizia alle ore 14,10.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE 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 (n. 283)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 28 gennaio 2016, n. 11. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizioni e osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il PRESIDENTE informa che il relatore ha predisposto un nuovo schema di parere con condizioni ed osservazioni (pubblicato in allegato), di concerto con la relatrice Raffaella Mariani della Commissione VIII della Camera dei deputati, al fine di tenere conto delle segnalazioni ed osservazioni emerse durante la seduta di ieri. Avverte altresì che i senatori Cioffi, Scibona e Ciampolillo hanno presentato uno schema di parere alternativo, di segno contrario, sul provvedimento in esame (anch'esso pubblicato in allegato).

Il relatore Stefano ESPOSITO (PD) illustra il nuovo schema di parere, evidenziando che, congiuntamente con la relatrice della Commissione VIII della Camera dei deputati, sono state valutate le varie segnalazioni proposte dai commissari, alcune delle quali sono state anche recepite.

In particolare si sofferma sull'articolo 105, relativo al subappalto, dove è stato meglio precisato il concetto dei subcontratti.

Come preannunciato nella seduta di ieri, sono state poi inserite due importanti condizioni concernenti la Rai-Radiotelevisione italiana: la prima volta a sopprimere le deroghe attualmente previste in materia di contratti pubblici per gli affidamenti di lavori servizi e forniture stipulati dalla Rai, richiamata nell'articolo 126, comma 4, del nuovo codice, chiedendo l'allineamento alla disciplina generale prevista dalle direttive europee di settore. In secondo luogo, si è introdotta una condizione per chiedere al Governo di prorogare la scadenza della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo, prevista per il 6 maggio 2016, fino al termine massimo del 31 ottobre 2016, in modo da consentire l'espletamento della consultazione pubblica sul servizio pubblico radiotelevisivo prevista dall'articolo 5, comma 2, della legge n. 220 del 2015.

Sottolinea che tali condizioni rispondono a due esigenze segnalate in modo pressoché trasversale da tutte le forze politiche. Ovviamente, il Governo è libero di recepire tutte le varie condizioni poste nello schema di parere ma, se lo stesso sarà approvato in modo identico da entrambe le Commissioni parlamentari competenti, avrà certamente un particolare valore di indirizzo, segnando peraltro un importante e inedito precedente.

Tra le altre modifiche apportate allo schema di parere, segnala una serie di coordinamenti inseriti nelle norme relative al partenariato pubblico-privato per rafforzare la tutela dell'interesse pubblico in tali contratti.

È stata poi predisposta un'osservazione molto rilevante: il decreto legislativo recante il nuovo codice dei contratti pubblici è stato redatto nel presupposto dell'invarianza finanziaria: tuttavia, la piena e tempestiva attuazione della riforma del sistema degli appalti e delle concessioni del servizio pubblico recata dal nuovo codice richiederà verosimilmente lo stanziamento di adeguate risorse a favore delle pubbliche amministrazioni coinvolte, ad esempio per quanto riguarda la creazione e la gestione delle banche dati unificate. Con la suddetta osservazione si chiede quindi al Governo di garantire tali stanziamenti in tempi rapidi, proprio al fine di consentire un'effettiva attuazione della riforma.

Ringrazia infine l'onorevole Raffaella Mariani, relatrice della Commissione VIII, e tutti i colleghi per il contributo offerto, nonché gli uffici per il qualificato e costante supporto fornito ai due relatori nel lungo e complesso lavoro di stesura dello schema di parere.

Il senatore CIOFFI (*M5S*) illustra lo schema di parere presentato dalla sua parte politica. Rispondendo ad un quesito del PRESIDENTE, precisa che l'osservazione formulata in relazione all'articolo 204 del provvedimento in esame è volta a chiedere la riformulazione della disposizione che comprime in modo inaccettabile i diritti delle imprese in sede di ricorsi giurisdizionali.

Esprime quindi un sincero apprezzamento per lo sforzo compiuto dal relatore nell'accogliere anche alcune segnalazioni avanzate dalla sua parte

politica, ma ritiene che anche il nuovo schema di parere così predisposto non risolva le numerose e gravi criticità del provvedimento in esame. Conferma pertanto la valutazione negativa sullo stesso e preannuncia il voto contrario sullo schema di parere del relatore.

Il senatore FILIPPI (*PD*), intervenendo in dichiarazione di voto, ringrazia il relatore per l'eccellente lavoro svolto e gli uffici per il prezioso contributo offerto.

L'approvazione di un parere di identico tenore su un atto del Governo da parte delle Commissioni omologhe di Camera e Senato rappresenta un fatto inedito ed estremamente positivo, che rafforza l'autorevolezza del Parlamento, in particolare su un provvedimento così importante come quello in esame.

Ringrazia poi il presidente Matteoli per il modo sempre equilibrato e di grande spessore con il quale ha condotto i lavori della Commissione, consentendo il raggiungimento di un risultato così rilevante.

Passando alla valutazione sullo schema di parere, osserva che pur essendo il testo del codice assai apprezzabile e coerente con la legge delega, vi sono tuttavia una serie di aspetti critici, che hanno giustificato le condizioni di riformulazione puntuale e le varie osservazioni inserite dal relatore. Segnala in particolare le modifiche apportate sulla gestione della fase transitoria tra la previgente e la nuova disciplina, il richiamo alla centralità della progettazione e le limitazioni più rigorose poste al subappalto.

Evidenzia quindi che, conclusa questa fase con l'approvazione dello schema di parere quindi del testo del nuovo codice, si apre una nuova fase nella quale occorrerà monitorare con attenzione l'impatto delle nuove disposizioni. In questo potranno certamente aiutare le notevoli misure di semplificazione introdotte dal nuovo codice, insieme all'affidamento di un ampio ruolo di controllo e regolazione del sistema all'Anac, dovendosi garantire sia la prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione, sia l'efficienza del sistema.

Si sofferma quindi sul superamento della legge obiettivo, sottolineando l'esigenza che le nuove disposizioni su infrastrutture e insediamenti prioritari recuperino comunque alcuni dei principi ispiratori di quella normativa, vale a dire il tentativo di dare certezza di tempi e risorse per la realizzazione delle grandi opere, accompagnata da una forte capacità di programmazione da parte dello Stato.

Purtroppo l'applicazione concreta della legge non ha saputo attuare tali principi: ora, in un momento di scarsità delle risorse pubbliche, si impone un maggior rigore e l'introduzione di meccanismi capaci di attirare anche i capitali privati. A tal fine, giustamente nello schema di parere del relatore si è dedicata una particolare attenzione alla regolazione delle forme di partenariato pubblico-privato.

Tra gli altri aspetti di novità introdotti dal codice in esame, ricorda la disciplina dei portatori di interesse e del dibattito pubblico, nonché la valorizzazione delle micro e delle piccole imprese.

Ringrazia quindi ancora una volta il relatore e tutti i colleghi per il contributo offerto e per la qualità sempre alta del dibattito. Preannuncia infine il voto favorevole della sua parte politica sullo schema di parere del relatore.

Il senatore CROSIO (*LN-Aut*) preannuncia la sua astensione sullo schema di parere presentato dal Movimento 5 Stelle.

In relazione allo schema di parere del relatore, pur riconoscendo la grande qualità del lavoro svolto preannuncia invece voto contrario, in quanto lo ritiene insufficiente a risolvere le gravi contraddizioni e incoerenze del nuovo codice dei contratti pubblici, e anche il fatto che le Commissioni omologhe di Camera e Senato possano approvare un parere di identico tenore potrebbe essere letto in una chiave non positiva.

Condivide l'inserimento della condizione di proroga della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo per l'espletamento della consultazione, ma resta il giudizio complessivamente sul nuovo codice, che è assolutamente insufficiente a rilanciare il sistema degli appalti in Italia e anzi rischia di determinarne la paralisi, a causa delle incertezze e delle contraddizioni insite nella fase transitoria.

Anche il superamento della legge obiettivo, al quale pure il suo Gruppo era favorevole, è stato attuato in maniera assolutamente illogica: la legge obiettivo è fallita in realtà solo in certe zone del Paese, mentre in altre le comunità locali hanno saputo, anche attraverso strumenti di compartecipazione, portare fino in fondo la realizzazione delle opere.

Invece il Governo non solo non ha individuato nuovi strumenti più efficienti per le infrastrutture strategiche, ma ne ha selezionato solo alcune in maniera arbitraria e clientelare, come dimostra l'ultima versione dell'allegato infrastrutture che reca solo 25 opere tra le quali la tranvia di Firenze.

Uguale critica esprime sulle disposizioni in materia di dibattito pubblico che non troveranno una vera attuazione in Italia, a differenza di quanto accade in altri Paesi dove sono ancorati a una solida pianificazione del territorio.

Il senatore GIBIINO (*FI-PdL XVII*) concorda con il senatore Filippi circa l'esigenza di monitorare attentamente la fase di attuazione concreta del nuovo codice, sul quale il giudizio resta comunque critico. Malgrado il parere condiviso tra le Commissioni omologhe di Camera e Senato, se si fosse avuto più tempo a disposizione si sarebbe potuto fare un lavoro migliore. Sottolinea infatti che anche il relatore, pur con l'ampio lavoro svolto, non ha potuto recepire tutte le segnalazioni dei colleghi.

Nel nuovo codice c'è molta attenzione alle regole europee, ma poca alle esigenze delle imprese italiane. Ciononostante, il suo Gruppo ha scelto di astenersi, anziché votare in senso contrario sullo schema di parere del relatore, proprio per cercare di esprimere un segnale di attenzione nei confronti di un provvedimento che riveste un'importanza cruciale per

il Paese, ferma restando l'esigenza di valutare concretamente l'impatto che esso avrà.

Il senatore BERGER (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) ringrazia a sua volta i relatori Stefano Esposito e Raffaella Mariani, sottolineando come le due Commissioni di Camera e Senato abbiano svolto un lavoro ampio e approfondito sul provvedimento in esame, con un passaggio che non è meramente formale ma estremamente sostanziale.

Auspica quindi che, con le correzioni e integrazioni proposte nello schema di parere del relatore, il nuovo codice possa segnare una svolta per il rilancio del sistema degli appalti in Italia. In particolare, ringrazia il relatore per l'attenzione alle sollecitazioni avanzate dal suo Gruppo, ad esempio sul tema degli impianti a fune, mentre esprime rammarico per la condizione dello schema di parere volta a sopprimere l'articolo 38, comma 9, che istituisce il servizio contratti pubblici presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in quanto poteva dare un valido supporto alle stazioni appaltanti.

Preannuncia quindi il voto favorevole del suo Gruppo.

Il senatore PAGNONCELLI (*AL-A*) ringrazia a sua volta il relatore per l'ottimo lavoro svolto, dichiarandosi fiducioso che il nuovo codice potrà rilanciare il settore degli appalti in Italia, da anni in profonda crisi. Malgrado alcuni limiti evidenti, il nuovo codice è comunque un valido strumento: tra le ulteriori integrazioni da apportare in futuro alla normativa segnala quelle in materia di espropri, essenziali per la realizzazione di molti interventi di opere pubbliche.

Conclusivamente preannuncia il voto favorevole sullo schema di parere del relatore.

Il senatore CERVellini (*Misto-SI-SEL*) preannuncia la sua astensione in sede di votazione sullo schema di parere del relatore.

È certamente vero che, come osservato dal senatore Filippi, l'attuale scarsità di risorse pubbliche impone la necessità di coinvolgere capitali privati, ma occorre che sia comunque tutelato l'interesse pubblico e non semplicemente favorito quello privato, mentre le norme del nuovo codice sembrano a volte troppo deboli da questo punto di vista.

Anche l'eccessiva mole di poteri e competenze attribuite all'Anac, pur discutibile, rappresenta una sfida importante e il Governo dovrà assicurare all'Autorità le risorse adeguate per poter svolgere i suoi compiti.

Denuncia poi la mancanza di una capacità progettuale e di una visione strategica da parte del Governo in materia di opere pubbliche, come dimostra l'elenco delle 25 infrastrutture inserito nell'ultimo allegato al documento di economia e finanza, selezionate in base a criteri arbitrari e assolutamente opachi.

Il senatore ARACRI (*FI-PdL XVII*) si associa alle considerazioni del senatore Gibiino e preannuncia anch'egli un voto di astensione.

Il PRESIDENTE ricorda l'ampia condivisione tra le forze politiche che aveva accompagnato l'*iter* di approvazione della legge delega e il lavoro serio e costruttivo svolto dalla Commissione, che era stato condiviso anche dal Gruppo di Forza Italia.

Proprio per il carattere strategico della riforma del codice degli appalti, egli aveva individuato all'epoca due relatori per il disegno di legge delega, ovvero il senatore Stefano Esposito per la maggioranza e il senatore Pagnoncelli per l'opposizione. Avendo nel frattempo il senatore Pagnoncelli, in modo assolutamente legittimo, scelto una diversa collocazione politica, ha ritenuto opportuno in sede di esame dello schema di decreto legislativo recante l'attuazione della delega confermare solo il senatore Stefano Esposito nell'incarico di relatore.

In ogni caso, ancora una volta la Commissione ha dimostrato, al di là delle diverse posizioni politiche, un clima costruttivo e di grande collaborazione, che ha condotto alla stesura di uno schema di parere corposo, articolato e di alto profilo. Ringrazia a tal fine il relatore Stefano Esposito e gli uffici per l'alta qualità del lavoro svolto e sottolinea l'importanza della condivisione del testo con la Commissione omologa della Camera dei deputati. Nel merito, è certamente inusuale che un parere su un atto del Governo preveda condizioni di riformulazioni così ampie e articolate del testo, ma questo attiene comunque alla sovranità del Parlamento.

Il vice ministro NENCINI osserva lo schema di parere predisposto dai relatori delle Commissioni competenti di Camera a Senato è estremamente ampio e articolato e, come osservato dal Presidente, per certi versi inusuale. Tuttavia questo testimonia l'alta qualità del lavoro svolto, che ha visto un forte coinvolgimento del Parlamento.

Il fatto che un parere sia poi approvato in maniera identica dai due rami del Parlamento ha certamente un peso politico assai rilevante, che obbliga il Governo a considerare con particolare attenzione tale atto di indirizzo.

Nessun altro chiedendo di intervenire, previa verifica del prescritto numero legale, il PRESIDENTE pone in votazione il nuovo schema di parere del relatore, che risulta approvato. È conseguentemente precluso lo schema di parere alternativo presentato dai senatori del Movimento 5 Stelle.

La seduta termina alle ore 15,25.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 283

L'8^a Commissione Lavori pubblici, comunicazioni, esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE 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 (Atto n. 283);

premesso che:

– si esprime apprezzamento per il lavoro svolto dal Governo, che ha deciso di attuare le deleghe di cui alla legge 11/2016 attraverso un unico provvedimento, che provvede a recepire le direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE e a riordinare complessivamente la disciplina vigente in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;

– l'approfondito e articolato parere espresso dal Consiglio di Stato, di cui si condividono in larga parte i contenuti e i rilievi espressi, arricchisce il lavoro istruttorio delle competenti Commissioni parlamentari consentendo di disporre di rilevanti considerazioni ai fini della valutazione dello schema di decreto legislativo;

– appare necessario, attesa la complessità e l'articolazione del provvedimento, apportare una serie di modificazioni volte, tra l'altro, a meglio esplicitare l'applicazione della nuova normativa, il coordinamento con la normativa vigente, l'ordinato passaggio tra la vecchia e la nuova disciplina;

– appare, altresì, opportuno veicolare, nell'ambito dei decreti correttivi che potranno essere adottati ai sensi del comma 8 dell'articolo 1 della citata legge delega, gli aggiustamenti che si renderanno necessari in esito a un accurato monitoraggio che dovrà essere svolto a partire dall'entrata in vigore della nuova regolazione;

– l'articolo 217 reca l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 recante il regolamento di attuazione del vigente codice;

– l'articolo 216 prevede per specifiche fattispecie la «sopravvivenza» di puntuali disposizioni del citato regolamento fino alla data di entrata in vigore della fonte sostitutiva espressamente prevista;

– al fine di evitare vuoti normativi o incertezza legislativa, foriera di contenzioso, andrebbe comunque previsto in via generale il principio della cedevolezza dell'abrogazione delle disposizioni del regolamento attuativo di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 207

del 2010, in virtù del quale le norme dell'abrogato regolamento rimarranno efficaci ed operanti fino al momento in cui la fonte sostitutiva, cui il nuovo codice degli appalti fa espresso rinvio, entrerà in vigore;

considerato che:

– debbono concorrere agli obiettivi fondamentali della semplificazione normativa, della trasparenza e dell'efficienza amministrativa sia il nuovo codice degli appalti, destinato a includere tutte le disposizioni di rango legislativo – con una positiva e considerevole riduzione dell'articolato rispetto alla vecchia disciplina – sia le linee guida, elaborate secondo un modello di *soft law*, ben più agile e snello e di più immediata applicazione per le imprese e per le amministrazioni, rispetto al macchinoso e iper-burocratico modello del tradizionale e superato regolamento di esecuzione ed attuazione dei lavori pubblici;

– ciononostante, desta al contempo preoccupazione l'eccessivo numero di rinvii – sovente per di più senza la fissazione di alcun termine per l'adozione – a provvedimenti attuativi di secondo livello di diversa tipologia (decreti ministeriali di varia natura e con differente procedimento; le differenti linee guida), che rischia di determinare incertezza applicativa;

– sarebbe, pertanto, opportuno, per un verso, normare espressamente in un apposito articolo dello schema le diverse tipologie di linee guida, tipizzandole con precisione e specificando gli oggetti su cui debbono o possono intervenire e la loro efficacia giuridica e, per l'altro, estendere le fattispecie nelle quali tali linee guida debbano avere efficacia vincolante, atteso che, ad esempio, esse debbono con le disposizioni legislative del Codice integrare la *lex specialis* per le procedure di gara, che, come tale, non può essere rimessa ad un generico apprezzamento discrezionale delle stazioni appaltanti;

rilevato che:

– l'articolo 1, comma 1, lettera *h*), della legge delega 28 gennaio 2016 n. 11 prevede, in relazione all'affidamento dei contratti nei settori speciali, la puntuale indicazione delle disposizioni ad essi applicabili, anche al fine di favorire la trasparenza nel settore e la piena apertura e contendibilità dei relativi mercati;

– andrebbero quindi definiti puntualmente gli ambiti e le modalità di applicazione delle disposizioni relative ai settori speciali, nonché dei settori esclusi, così come definiti dalle direttive europee e, a tal fine, sarebbe necessario affidare alla Cabina di regia di cui all'articolo 212 il monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni relative ai sopra richiamati settori, in modo peraltro da individuare chiaramente nei medesimi settori il residuo ambito di applicazione delle disposizioni ordinarie del codice;

– nei settori speciali occorre garantire in ogni caso l'applicazione delle clausole sociali di cui all'articolo 50 del presente codice;

– non è stata data attuazione a specifici criteri di delega, quale il criterio di cui alla lettera *hhh*) nella parte in cui prevede la disciplina organica della materia dei contratti di concessione nel rispetto dell'esito del

referendum abrogativo del giugno 2001 per le concessioni nel settore idrico e nella parte in cui prevede una specifica disciplina per le concessioni relative agli approvvigionamenti industriali in autoconsumo elettrico da fonti rinnovabili nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

– il mancato recepimento di una parte della delega entro il termine di scadenza consuma – come ben sottolineato dal Consiglio di Stato – il relativo potere, che non potrà essere recuperato in sede di esercizio della delega integrativa e correttiva;

– andrebbe pertanto attentamente preso in considerazione il suggerimento del Consiglio di Stato di valutare l'opportunità di un esercizio «minimale» della delega in ordine ai criteri sopra richiamati, in modo da poter successivamente integrare la base normativa così introdotta;

– l'articolo 219 del codice prevede la clausola di invarianza finanziaria, per cui dall'attuazione del codice non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni provvedono agli adempimenti conseguenti con le risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

– andrebbe attentamente considerato che vi sono disposizioni del codice, quali quelle relative alla qualificazione e alla formazione delle stazioni appaltanti, all'implementazione delle funzioni dell'ANAC e dell'interoperabilità delle banche dati, per le quali le risorse disponibili a legislazione vigente per le amministrazioni potrebbero risultare insufficienti;

– andrebbe ulteriormente esplicitata la specifica disciplina riguardante i contratti di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea anche richiamando in maniera più chiara e puntuale le disposizioni valide per i contratti di importo superiore alla soglia che, con gli opportuni accorgimenti, si applicano a quelli sotto soglia;

– l'articolo 32, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2014/24/UE consente il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, tra l'altro, nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dell'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte, per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati;

– in tal senso, le modifiche degli articoli 63 e 163 contenute nel presente parere, relativamente agli interventi di protezione civile, sono volte a esplicitare le circostanze di estrema urgenza nelle quali è possibile il ricorso a tale procedura e: provvedono a distinguere le misure e le procedure da adottare immediatamente dopo l'evento e per il superamento dell'emergenza; consentono di operare con immediatezza, senza bisogno di attendere l'intervento di atti specifici, responsabilizzando in modo pieno gli operatori; introducono un meccanismo lineare di attività immediata e di controlli successivi, prevedendo uno specifico coinvolgimento di ANAC; affrontano il tema sia sotto il profilo dei lavori che sotto il profilo delle acquisizioni di servizi e forniture;

– in coerenza con la raccomandazione del Consiglio di Stato occorre valutare con cautela l'opportunità di prevedere in termini generali

che le pubbliche amministrazioni possano ricorrere a contratti di partenariato pubblico-privato atipici, rimettendo tutti i livelli di progettazione al partner privato, onde evitare di aggirare uno dei principi ispiratori della riforma, ossia la separazione tra chi progetta e chi realizza le opere;

– valutata la piena conformità del presente schema di decreto legislativo ai criteri e ai principi direttivi della legge delega, ferma restando l'opportunità di apportare alcuni aggiustamenti ed integrazioni;

– tenuto conto del parere reso dalla Conferenza unificata;

– tenuto conto, altresì, dei contributi pervenuti alle competenti Commissioni parlamentari dai vari soggetti pubblici e privati interessati;

– preso atto delle osservazioni della Commissione per le Politiche dell'Unione europea, ampiamente condivise;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

– *all'articolo 1, comma 2, lettera f), apportare le seguenti modificazioni:*

a) al secondo periodo, sostituire le parole: un progetto di fattibilità tecnica ed economica con le seguenti: il progetto definitivo;

b) al terzo periodo, sostituire le parole: progetto di fattibilità tecnica ed economica con le seguenti: progetto definitivo;

c) al quarto periodo, sopprimere le seguenti parole: , previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta,;

– *all'articolo 3, comma 1:*

a) sostituire la lettera ddd) con la seguente:

ddd) «concorsi di progettazione», le procedure intese a fornire alle stazioni appaltanti, nel settore dell'architettura, dell'ingegneria, del restauro e della tutela dei beni culturali e archeologici, della pianificazione urbanistica e territoriale, paesaggistica, naturalistica, geologica, del verde urbano e del paesaggio forestale agronomico, nonché nel settore della messa in sicurezza e della mitigazione degli impatti idrogeologici ed idraulici e dell'elaborazione di dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base a una gara, con o senza assegnazione di premi;

b) il Governo renda coerente la definizione del contratto di partenariato pubblico privato di cui alla lettera eee) con la definizione dello stesso contratto di cui all'articolo 180, comma 1, con particolare riguardo all'inclusione delle cosiddette opere a caldo;

c) il Governo chiarisca in modo inequivoco, nella definizione di cui alla lettera zz), il concetto di «condizioni operative normali» al fine di evitare possibili ambiguità e incertezze interpretative;

d) dopo la lettera vvvv) *aggiungere le seguenti:*

zzzz) «categorie di opere generali» le opere e i lavori caratterizzati da una pluralità di lavorazioni indispensabili per consegnare l'opera o il lavoro finito in ogni sua parte;

aaaa) «categorie di opere specializzate» le lavorazioni che, nell'ambito del processo realizzativo dell'opera o lavoro necessitano di una particolare specializzazione e professionalità;

bbbb) «opere e lavori puntuali» quelli che interessano una limitata area di territorio;

cccc) «opere e lavori a rete» quelli che, destinati al movimento di persone e beni materiali e immateriali, presentano prevalente sviluppo unidimensionale e interessano vaste estensioni di territorio;

dddd) «appalto a corpo» qualora il corrispettivo contrattuale si riferisce alla prestazione complessiva come eseguita e come dedotta dal contratto;

eeee) «appalto a misura» qualora il corrispettivo contrattuale viene determinato applicando alle unità di misura delle singole parti del lavoro eseguito i prezzi unitari dedotti in contratto;

– *all'articolo 4, comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* , pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica; *al medesimo articolo, dopo il comma 1, inserire il seguente:*2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, anche all'esito del monitoraggio sui settori esclusi e sui settori speciali effettuato dalla Cabina di regia ai sensi dell'articolo 212, comma 1, lettera e), sono individuati ulteriori criteri volti a precisare gli ambiti, le procedure e le modalità di applicazione delle disposizioni relative ai settori esclusi e ai settori speciali, al fine di garantire il puntuale rispetto della disciplina dell'Unione europea vigente in materia.

Conseguentemente, all'articolo 212, comma 1, dopo la lettera d), aggiungere la seguente:

e) monitorare l'attuazione delle disposizioni del presente codice relative ai settori esclusi e ai settori speciali, al fine di verificare il puntuale rispetto degli ambiti, delle procedure e delle modalità di applicazione previsti dalla disciplina dell'Unione europea vigente in materia;

– si riformuli l'articolo 20, alla luce dei rilievi formulati dal Consiglio di Stato, considerato che l'attuale formulazione risulta eccessivamente generica e non chiarisce le finalità e le modalità attuative, risultando peraltro necessario definire in dettaglio l'ambito di applicazione anche in relazione alle necessarie qualificazioni del privato per la realizzazione delle opere;

– *all'articolo 22, sostituire i commi 2 e 3 con i seguenti:*

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su pro-

posta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del presente codice, sono fissati i criteri per l'individuazione delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura, nel rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 1, comma 1, lettera *qqq*), della legge 28 gennaio 2016, n. 11.

3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore propone l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2;

– *all'articolo 23, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, lettera b), dopo le parole:* tecnico funzionale *aggiungere le seguenti:* e di relazione nel contesto;

b) *al comma 1, lettera c), dopo le parole:* beni culturali e paesaggistici *aggiungere le seguenti:* , nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza;

c) *al comma 1, lettera f), premettere le seguenti parole:* il risparmio e *aggiungere, in fine, le seguenti:* , nonché la valutazione del ciclo di vita e della manutenibilità delle opere;

d) *al comma 1, dopo la lettera h) aggiungere le seguenti:*i) la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera; l) accessibilità e adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche;

e) *al comma 2, primo periodo, dopo le parole:* materie oggetto del progetto, *aggiungere le seguenti:* fermo restando quanto previsto al comma 2 dell'articolo 113 in relazione alla destinazione delle risorse finanziarie del fondo incentivante per le funzioni tecniche,;

f) *al comma 4, primo periodo, dopo le parole:* dell'intervento indica *inserire le seguenti:* le caratteristiche, i requisiti in relazione ai fabbisogni dell'opera e;

g) *al comma 13, sostituire il terzo e il quarto periodo con i seguenti:* L'uso dei metodi e strumenti elettronici può essere richiesto soltanto dalle stazioni appaltanti dotate di personale adeguatamente formato nel tempo mediante specifici corsi di formazione. Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da emanare entro il 31 luglio 2016 è istituita una Commissione che definisce le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà dei suddetti metodi presso le stazioni appaltanti, le amministrazioni concedenti e gli operatori economici, valutata in relazione alla tipologia delle opere da affidare e della strategia di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e del settore delle costruzioni;

h) al comma 14, primo periodo, dopo la parola: progettazione aggiungere le seguenti: relativa agli appalti e aggiungere, in fine, le seguenti, fermo restando quanto previsto al comma 2 dell'articolo 113 in relazione alla destinazione delle risorse finanziarie del fondo incentivante per le funzioni tecniche.;

*i) dopo il comma 14, aggiungere i seguenti: «15. Per quanto attiene agli appalti di servizi, il progetto deve contenere: la relazione tecnico – illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio; le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi; il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale. Per quanto riguarda in particolare i servizi di gestione dei patrimoni immobiliari, ivi inclusi quelli di gestione della manutenzione e della sostenibilità energetica (*facility and energy management*), i progetti devono riferirsi anche a quanto previsto dalle pertinenti norme UNI.*

16. Ai fini del comma 14 del presente articolo il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione. Fino all'adozione delle tabelle di cui al presente comma continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali già emanati in materia»;

– all'articolo 24, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, sostituire la lettera d) con la seguente: d) dai soggetti di cui all'articolo 46;

b) al comma 1, sopprimere le lettere e), f), g), h) ed i).

c) sopprimere il comma 2;

d) al comma 3, dopo il primo periodo, inserire il seguente: I tecnici diplomati che siano in servizio presso l'amministrazione aggiudicatrice alla data di entrata in vigore del presente codice, in assenza dell'abilitazione, possono firmare i progetti, nei limiti previsti dagli ordinamenti professionali, qualora siano in servizio presso l'amministrazione aggiudicatrice.

catrice ovvero abbiano ricoperto analogo incarico presso un'altra amministrazione aggiudicatrice, da almeno cinque anni e risultino inquadrati in un profilo professionale tecnico e abbiano svolto o collaborato ad attività di progettazione.

e) al comma 5, sostituire il terzo periodo con il seguente: Il decreto di cui all'articolo 46, comma 2, individua anche i criteri per garantire la presenza di giovani professionisti, in forma singola o associata, nei gruppi concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di progettazione e di idee, di cui le stazioni appaltanti tengono conto ai fini dell'aggiudicazione.; *conseguentemente, all'articolo 46, dopo il comma 1, aggiungere il seguente:* 2. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, sentita l'ANAC, sono definiti i requisiti che devono possedere i soggetti di cui all'articolo 46, comma 1

f) al comma 5, quarto periodo, sostituire le parole: deve essere dimostrato il possesso dei requisiti generali *con le seguenti:* i soggetti incaricati devono dimostrare di non trovarsi nelle condizioni;

g) al comma 8, primo periodo, dopo le parole: con proprio decreto *inserire le seguenti:* da emanare entro e non oltre sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice *e dopo le parole:* le tabelle dei corrispettivi *inserire le seguenti:* commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e;

h) al comma 8, secondo periodo, sostituire la parola: possono *con la seguente:* devono; *al medesimo periodo sopprimere le seguenti parole:* ove motivatamente ritenuti adeguati quale criterio o base di riferimento *e sostituire le parole:* da porre a base *con le seguenti:* da porre a oggetto;

– *all'articolo 25, comma 3, aggiungere, in fine, il seguente periodo:* Per i progetti di grandi opere infrastrutturali o a rete il termine della richiesta per la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico è stabilito in sessanta giorni;

– *all'articolo 27, comma 5, sostituire le parole:* dal ricevimento del progetto *con le seguenti:* dalla chiusura delle conferenze dei servizi di cui al comma 3;

– *all'articolo 30, comma 1, primo periodo, dopo la parola:* concessioni *inserire le seguenti:* , nonché la scelta del socio privato nelle società miste,;

– *all'articolo 31, apportare le seguenti modificazioni:*

a) al comma 5, primo periodo, dopo le parole: con proprio atto definisce *aggiungere le seguenti:* ,entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto,;

b) al comma 5, sopprimere il secondo periodo.

c) al comma 9, primo periodo, sopprimere le parole: , anche alle dirette dipendenze del vertice della pubblica amministrazione di riferimento;

d) Dopo il comma 9 aggiungere i seguenti: 9-bis. Nel caso in cui l'organico delle stazioni appaltanti presenti carenze accertate o in esso non

sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del responsabile del procedimento, secondo quanto attestato dal dirigente competente su proposta del responsabile del procedimento, i compiti di supporto all'attività del responsabile possono essere affidati, con le procedure previste dal presente decreto per l'affidamento di carichi di servizi ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale, dotati di adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali come previsto dall'articolo 24, comma 4, assicurando comunque il rispetto dei principi di pubblicità e di trasparenza. Resta fermo il divieto di frazionamento artificioso allo scopo di sottrarle alle disposizioni del presente codice.

9-ter. Anche per gli affidatari di servizi di supporto di cui alla comma precedente sono da applicarsi le disposizioni di compatibilità di cui all'articolo 24, comma 7;

e) *al comma 11, dopo le parole: contraente generale aggiungere le seguenti: e nelle altre formule di partenariato pubblico-privato; sostituire le parole responsabile unico del procedimento con le seguenti responsabile dei lavori e sostituire le parole: o soggetto collegato con le seguenti: o soggetto aggiudicatario dei contratti di partenariato pubblico-privato o soggetti ad essi collegati;*

– *all'articolo 34, comma 1, aggiungere, infine, il seguente periodo: e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari a quanto specificamente previsto nel successivo articolo 144;*

– *all'articolo 35, dopo il comma 7, aggiungere il seguente comma: 7-bis. Sul valore stimato dell'appalto viene calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo pari al 20 per cento da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio dei lavori. L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma dei lavori. La predetta garanzia è rilasciata da imprese bancarie autorizzate ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o assicurative autorizzate alla copertura dei rischi ai quali si riferisce l'assicurazione e che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano la rispettiva attività. La garanzia può essere, altresì, rilasciata dagli intermediari finanziari iscritti nell'albo degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. L'importo della garanzia viene gradualmente ed automaticamente ridotto nel corso dei lavori, in rapporto al progressivo recupero dell'anticipazione da parte delle stazioni appaltanti. Il beneficiario decade dall'anticipazione, con obbligo di restituzione, se l'esecuzione dei lavori non procede, per ritardi a lui imputabili, secondo i tempi contrattuali. Sulle somme restituite sono dovuti gli interessi legali con decorrenza dalla data di erogazione della anticipazione.*

Conseguentemente, all'articolo 217, comma 1, apportare le seguenti modificazioni:

a) alla lettera ii), dopo le parole: articolo 26-bis *aggiungere le seguenti*: articolo 26-ter;

b) *dopo la lettera rr), aggiungere le seguenti*:

rr-bis) l'articolo 8, commi 3 e 3-bis, del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11;

rr-ter) l'articolo 7, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21;

– *all'articolo 36, comma 1, inserisca il Governo disposizioni atte a garantire il rispetto delle vigenti normative speciali a tutela della multifunzionalità dell'imprenditore agricolo e forestale, ivi inclusa la disciplina ivi prevista per le zone montane;*

– *all'articolo 36 comma 2, apportare le seguenti modificazioni:*

a) alla lettera b), primo periodo, sostituire le parole: almeno tre operatori economici *con le seguenti*: almeno cinque operatori economici; *al secondo periodo, dopo le parole*: amministrazione diretta *inserire le seguenti*: , fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura negoziata previa consultazione di cui al periodo precedente;

b) *sostituire la lettera c) con la seguente*: c) per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante la procedura ristretta di cui all'articolo 61, previa consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, ovvero mediante la procedura aperta di cui all'articolo 60, escludendo comunque in entrambi i casi il ricorso al criterio di aggiudicazione del minor prezzo;

c) *alla lettera d) aggiungere, in fine, le seguenti parole*: , escludendo comunque il ricorso al criterio di aggiudicazione del minor prezzo,;

d) *al comma 3, sostituire le parole da*: procedura negoziata *fino alla fine del comma con le seguenti*: procedura ordinaria con pubblicazione di avviso o bando di gara;

e) *al comma 7, secondo periodo, dopo le parole*. linee guida *inserire le seguenti*: , da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice,;

– *all'articolo 36, sopprimere il comma 8;*

– *all'articolo 37, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 4 dopo la lettera b) inserire la seguente*: c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56;

b) *al comma 5 dopo il primo periodo aggiungere il seguente*: Sono fatte salve in ogni caso le attribuzioni degli enti di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56.

c) *al comma 6, sostituire le parole:* possono acquisire con le seguenti: acquisiscono;

d) *al comma 8, aggiungere , in fine, le seguenti parole:* e agli ambiti territoriali di riferimento individuati dal decreto di cui al comma 5.;

e) *al comma 10, primo periodo, sopprimere le parole: , anche cumulativamente,;*

– *all’articolo 38, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, terzo periodo, dopo le parole: sopprimere le parole:* ,ivi compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, *dopo le parole:* CONSIP S.p.a, inserire le seguenti: INVITALIA – Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.a, e *sopprimere, infine; le seguenti parole:* , e le città metropolitane;

b) *al comma 2, primo periodo, sostituire le parole:* sentite l’ANAC e con le seguenti: sentita; *al medesimo periodo, sostituire le parole:* sono definiti con le seguenti: sono individuati e *dopo le parole:* l’iscrizione all’elenco di cui al comma 1, *inserire le seguenti:* come definiti in apposite linee guida dall’ANAC, predisposte entro quarantacinque giorni dall’entrata in vigore del presente decreto;

c) *al comma 3, lettera c), dopo le parole:* capacità di aggiungere le seguenti: verifica sull’ e *aggiungere, infine, le seguenti parole:* dell’intera procedura amministrativa, ivi incluso il collaudo e la messa in opera;

d) *al comma 4, lettera a), numero 4) aggiungere, infine, le seguenti parole:* con riferimento al numero di varianti approvate, alla verifica sullo scostamento tra gli importi posti a base di gara e al consuntivo delle spese sostenute, al rispetto dei tempi di esecuzione delle procedure di affidamento, di aggiudicazione e di collaudo; *alla medesima lettera, dopo il numero 4), aggiungere il seguente:* 5) rispetto dei tempi previsti per i pagamenti di imprese e fornitori come previsto dalla vigente normativa, ovvero lo scostamento calcolato in giorni solari per la corresponsione degli importi dovuti, adeguatamente corredato dalle motivazioni del ritardo accumulato;

e) *al comma 6, primo periodo, sopprimere le parole da:* per porre *fino a:* professionalizzazione;

f) *al comma 7, ultimo periodo, sostituire le parole da:* per l’attuazione *fino alla fine del comma con le seguenti:* per dotarsi dei requisiti necessari alla qualificazione;

g) *sopprimere il comma 9;*

h) *sopprimere il comma 10. Conseguentemente all’articolo 213, sopprimere il comma 14;*

– *all’articolo 42, comma 3, primo periodo, dopo le parole:* è tenuto *aggiungere le seguenti:* a darne comunicazione alla stazione appaltante, secondo modalità definite con linee guida dell’ANAC, e.

– *all’articolo 46, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, lettera a), aggiungere, in fine, le seguenti parole:* , ivi compresi, con riferimento agli interventi inerenti al restauro e alla ma-

nutrizione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, i soggetti con qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della vigente normativa;

b) dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma:2. Ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento di cui al comma 1, le società costituite dopo la data di entrata in vigore del presente codice, per un periodo di cinque anni dalla loro costituzione, possono documentare il possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi richiesti dal bando di gara anche con riferimento ai requisiti dei soci delle società, qualora costituite nella forma di società di persone o di società cooperativa, e dei direttori tecnici o dei professionisti dipendenti della società con rapporto a tempo indeterminato, qualora costituite nella forma di società di capitali;

– all'articolo 47, dopo il comma 1, aggiungere il seguente: 2. Per i primi cinque anni dalla costituzione, ai fini della partecipazione del consorzio alle gare, i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi previsti dalla normativa vigente posseduti dalle singole imprese consorziate esecutrici, vengono sommati in capo al consorzio;

- all'articolo 48: al comma 7, secondo periodo, sostituire le parole: lettera b) con le seguenti: lettere b) e c); al comma 14, aggiungere in fine le seguenti parole: queste ultime, nel caso in cui abbiano tutti i requisiti del consorzio stabile di cui all'articolo 45, comma 2, lettera c), sono ad esso equiparate ai fini della qualificazione SOA;

– all'articolo 50, comma 1, apportare le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, sostituire le parole: possono prevedere con le seguenti: devono prevedere;

b) sopprimere il comma 3;

– all'articolo 51 apportare le seguenti modificazioni

a) al comma 1, primo periodo, dopo le parole: lettera qq) inserire le seguenti: , ovvero in lotti prestazionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera qq-bis) in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture; conseguentemente, all'articolo 3, comma 1, dopo la lettera qq), inserire la seguente:qq-bis) «lotto prestazionale», uno specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, definito su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti o in conformità alle diverse fasi successive del progetto;

b) al comma 2, sostituire le parole da: per uno fino alla fine del comma con le seguenti: per uno o , comunque separatamente, per più lotti;

c) sostituire i commi 3 e 4 con i seguenti:

3. Le stazioni appaltanti indicano altresì, nei medesimi atti, il numero massimo di lotti per i quali può essere presentata l'offerta ed il numero massimo, non superiore ad un terzo del numero complessivo, per i quali può essere mantenuta l'aggiudicazione. Il concorrente che si sia aggiudi-

cato un numero di lotti superiore a quello massimo consentito esercita il diritto di scelta e, in ciascun lotto per il quale viene effettuata la rinuncia, l'aggiudicazione è effettuata in favore del concorrente che segue in graduatoria.

4. Le previsioni di cui al comma 3 possono essere derogate solo nel caso in cui il numero dei concorrenti non consenta il rispetto della disciplina di cui al medesimo comma 3; per tale evenienza gli atti di gara indicano i criteri oggettivi e non discriminatori che saranno applicati per l'aggiudicazione di tutti i lotti.

– *all'articolo 58, comma 10, dopo le parole: emana inserire le seguenti:*, entro il 31 luglio 2016,;

– *all'articolo 59, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, primo periodo, sostituire le parole:* le amministrazioni aggiudicatrici *con le seguenti:* le stazioni appaltanti;

b) *al comma 1, terzo periodo, sopprimere le parole:* , di regola, ;

– *all'articolo 63, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 2, lettera c), primo periodo, sopprimere le parole:* ivi comprese le emergenze di protezione civile *e sostituire le parole:* di bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati ai sensi della normativa ambientale *con le seguenti:* di incolumità pubblica;

b) *aggiungere la seguente lettera:* d) al fine di favorire il più rapido ritorno alle normali condizioni di vita nei territori per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per le tipologie di attività ed interventi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2 del medesimo articolo 5 realizzati sotto il coordinamento del Capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero ricompresi in appositi piani di interventi urgenti predisposti dai Commissari delegati da questi nominati ai sensi di quanto previsto dal comma 4 del citato articolo 5, limitatamente alla durata dello stato di emergenza;

c) *al comma 6, aggiungere in fine le seguenti parole:* Nel caso di cui alla lettera d) del comma 2 gli affidatari dichiarano, mediante autocertificazione resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445 , il possesso dei requisiti di partecipazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta o mediante procedura competitiva con negoziazione e i relativi controlli possono essere effettuati dalle amministrazioni aggiudicatrici entro 60 giorni dall'affidamento. Qualora, a seguito del controllo successivo, venga accertato l'affidamento ad un operatore privo dei predetti requisiti le amministrazioni aggiudicatrici recedono dal contratto, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese eventualmente già sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite, e procedono alle segnalazioni alle competenti autorità;

– all'articolo 66, comma 1, sostituire le parole: *possono svolgere con le seguenti*: svolgono;

– all'articolo 71, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando –tipo;

– all'articolo 73, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, secondo periodo, sostituire le parole: prevedendo il ricorso a strumenti di pubblicità di tipo informatico *con le seguenti*: anche con l'utilizzo della stampa quotidiana maggiormente diffusa nell'area interessata;

b) dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

2. Fino al 31 dicembre 2016, si applica il regime di cui all'articolo 66, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente codice, ai sensi dall'articolo 26 del decreto-legge 24 aprile 2016, n. 66, come modificato dall'articolo 7, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21.;

– all'articolo 77, comma 3, apportare le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole: e, nel caso di procedure di aggiudicazione svolte da CONSIP S.p.A, INVITALIA – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. e dai soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, tra gli esperti iscritti nell'apposita sezione speciale dell'Albo di cui all'articolo 78, comma 2, non appartenenti alla stessa stazione appaltante e, solo se non disponibili in numero sufficiente, anche tra gli esperti della sezione speciale che prestano servizio presso la stessa stazione appaltante ovvero, se il numero risulti ancora insufficiente, ricorrendo anche agli altri esperti iscritti all'Albo al di fuori della sezione speciale;

b) al terzo periodo, sopprimere le parole *da*: con le modalità *fino a*: di norma;

c) sostituire il quarto e quinto periodo con il seguente: La stazione appaltante può, in caso di affidamento di contratti di importo inferiore a 150.000 euro o per contratti svolti attraverso piattaforme telematiche di negoziazione ai sensi dell'articolo 58, nominare componenti interni alla stazione appaltante.;

– all'articolo 77, comma 10, apportare le seguenti modificazioni:

a) al secondo periodo, sostituire le parole: *sentita l'Autorità con le seguenti*: sentita l'ANAC;

b) al terzo periodo, sopprimere le parole *da*: e ad essi *fino alla fine del periodo*;

– all'articolo 78, al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: da adottare da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vi-

gore del presente codice; *dopo il comma 1, inserire il seguente:* 2. L'Albo di cui al comma 1 include una apposita sezione speciale in cui sono iscritti i dipendenti di CONSIP S.p.A. e dei soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che ne facciano richiesta e che siano in possesso dei requisiti definiti dall'ANAC con l'atto di cui al comma 1;

– *all'articolo 80, comma 1, lettera b) dopo le parole: 346-bis inserire le seguenti: 353, 353-bis; al medesimo articolo, comma 1, dopo la lettera f) aggiungere la seguente: g) ogni altro delitto da cui derivi, quale pena accessoria, l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione; al medesimo articolo, comma 12, sostituire le parole: un anno con le seguenti: due anni;*

– *all'articolo 83, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *comma 2, secondo periodo, dopo le parole: dal concorrente inserire le seguenti:;* anche in riferimento ai consorzi di cui all'articolo 45, lettere b) e c);

b) *al comma 6, secondo periodo, sostituire le parole: può essere valutata con le seguenti: è valutata;*

c) *sostituire il comma 9 con i seguenti:*

«9. Le carenze di qualsiasi elemento della domanda possono essere sanate attraverso la procedura di soccorso istruttorio di cui ai successivi commi da 9-bis a 9-quater. Il soccorso istruttorio non può supplire a carenze dell'offerta tecnica ed economica.

9-bis. La mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale della domanda obbliga il concorrente che vi ha dato causa al pagamento, in favore della stazione appaltante, della sanzione pecuniaria stabilita dal bando di gara, in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non superiore a 5.000 euro. Ai fini del presente comma costituisce carenza essenziale della domanda qualsiasi omissione, incompletezza e irregolarità della domanda che determina l'impossibilità di stabilire se il singolo requisito contemplato dal comma 1 sia posseduto o meno e da quali soggetti.

9-ter. Nel caso del precedente comma 9-bis, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perché siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere, da presentare contestualmente al documento comprovante l'avvenuto pagamento della sanzione, a pena di esclusione. La sanzione è dovuta esclusivamente in caso di regolarizzazione.

9-quater. Nei casi di irregolarità non essenziali che afferiscono ad elementi indispensabili della domanda, se considerati sotto il profilo della celere e sicura verifica del possesso dei requisiti in capo ai concorrenti, la stazione appaltante ne richiede comunque la regolarizzazione con la procedura di cui ai commi precedenti, ma non applica alcuna sanzione. In caso di inutile decorso del termine di regolarizzazione, il concorrente è escluso dalla gara.».

d) il comma 10 è sostituito dai seguenti:

10. È istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, il sistema del rating di impresa e delle relative penalità e premialità, da applicarsi ai soli fini della qualificazione delle imprese, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione. Il suddetto sistema è connesso a requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono la capacità strutturale e di affidabilità dell'impresa. L'ANAC definisce i requisiti reputazionali e i criteri di valutazione degli stessi, nonché le modalità di rilascio della relativa certificazione, mediante linee guida adottate entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice. Rientra nell'ambito dell'attività di gestione del suddetto sistema la determinazione da parte di ANAC di misure sanzionatorie amministrative nei casi di omessa o tardiva denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di contratti pubblici, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi.

11. I requisiti reputazionali alla base del rating di impresa di cui al comma 10 tengono conto, in particolare, del rating di legalità rilevato dall'ANAC in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'articolo 213, comma 7, nonché dei precedenti comportamentali dell'impresa, con riferimento al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti, all'incidenza del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara che in fase di esecuzione del contratto. Tengono conto altresì della regolarità contributiva, ivi compresi i versamenti alle Casse edili, valutata con riferimento ai tre anni precedenti;

Conseguentemente:

a) all'articolo 84, comma 4, sostituire la lettera d) con la seguente: d) certificazione del rating di impresa, rilasciata dall'ANAC ai sensi dell'articolo 83, comma 10.

b) all'articolo 213, comma 7, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Il rating di legalità concorre anche alla determinazione del rating di impresa di cui all'articolo 83, commi 10 e 11;

– all'articolo 84, al comma 7, aggiungere i seguenti periodi: In alternativa al requisito di cui alla lettera a), la stazione appaltante può richiedere una cifra d'affari in lavori pari a 2,5 volte l'importo a base di gara, che l'impresa deve aver realizzato nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando. Il requisito di cui alla lettera b) si applica solo agli appalti di lavori di importo superiore a 100 milioni di euro.

– all'articolo 89, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, dopo le parole: all'articolo 83 aggiungere le seguenti: , lettere b) e c);

b) al comma 1, terzo periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole: e a tal fine produce il contratto di avvalimento, il quale deve indicare

specificatamente le risorse e i mezzi che l'impresa ausiliaria si obbliga a mettere a disposizione dell'appaltatore per l'esecuzione dell'appalto;

c) al comma 11, secondo periodo, sostituire le parole: quindici per cento *con le seguenti:* dieci per cento *e dopo le parole:* Ministro delle infrastrutture e dei trasporti *aggiungere le seguenti:* , da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge;

– *all'articolo 93, apportare le seguenti modificazioni:*

a) al comma 7 aggiungere in fine le seguenti parole: e per gli operatori economici in possesso della certificazione ISO 27001 riguardante il sistema di gestione della sicurezza delle informazioni.

b) sostituire il comma 6 con il seguente: «6. La garanzia copre la mancata sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudicazione definitiva, per fatto dell'affidatario riconducibile ad una condotta connotata da dolo e/o colpa grave, ed è svincolata automaticamente al momento della sottoscrizione del contratto medesimo»;

c) dopo il comma 9 aggiungere il seguente: 9-bis. Le norme del presente articolo non si applicano ai servizi aventi ad oggetto la redazione della progettazione e del piano di sicurezza e coordinamento e ai compiti di supporto alle attività del responsabile unico del procedimento;

– *all'articolo 95, apportare le seguenti modificazioni:*

a) al comma 3, lettera b), sostituire le parole: di ingegneria e architettura *con le seguenti:* di natura tecnica o intellettuale;

b) al comma 4, sostituire le parole: ai sensi del comma 3 *con le seguenti:* ai sensi del comma 5;

c) sostituire il comma 5 con il seguente: «5. Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

a) per i lavori di importo pari o inferiore a 150.000 euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;

b) per i servizi e le forniture di importo pari o inferiore a 150.000 euro con caratteristiche standardizzate;

c) per i servizi e le forniture di importo pari o inferiore a 150.000 euro, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo»;

d) al comma 9, al primo e al secondo periodo, sostituire le parole: amministrazioni aggiudicatrici *con le seguenti:* stazioni appaltanti *e aggiungere in fine i seguenti periodi:* Le metodologie sono definite con linee guida di carattere generale proposte dall'ANAC e approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che sono trasmesse prima dell'adozione alle competenti Commissioni parlamentari per il parere. Fino all'emanazione di tali linee guida continuano ad applicarsi le disposizioni contenute negli allegati G, I, L, M, P del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 207. Con le medesime linee guida sono definiti i criteri premiali che le stazioni appaltanti indicano nel bando

di gara, nell'avviso o nell'invito, in relazione a beni, lavori e servizi che presentano un minore impatto sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori e sull'ambiente, nonché al fine di agevolare la partecipazione delle microimprese, delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e delle imprese di nuova costituzione, e che devono essere applicati in maniera omogenea e compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità;

e) *al comma 14, sostituire le parole:* amministrazioni aggiudicatrici *con le seguenti:* stazioni appaltanti;

f) *sopprimere il comma 15.*

Conseguentemente, all'articolo 106, dopo il comma 10 aggiungere il seguente:

10-bis. Per gli appalti e le concessioni di importo inferiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture sono comunicate all'Osservatorio di cui all'articolo 213, tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza. Per i contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera di importo eccedente il dieci per cento dell'importo originario del contratto sono trasmesse all'ANAC, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad apposita relazione del responsabile unico del procedimento, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e i provvedimenti di competenza. Nel caso in cui l'ANAC accerti l'illegittimità della variante in corso d'opera approvata, essa esercita i poteri di cui all'articolo 213. In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle varianti in corso d'opera previsti, si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 213, comma 13;

– *all'articolo 96, comma 1, lettera a), numero 4), dopo le parole:* costi di raccolta *inserire le altre:* , di smaltimento;

– *sostituire l'articolo 97 con il seguente:*

«ART. 97.

1. Gli operatori economici forniscono, su richiesta della stazione appaltante, spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse, sulla base di un giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta.

2. Quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano un ribasso pari o superiore ad una soglia di anomalia determinata, al fine di non rendere predeterminabili dai candidati i parametri di riferimento per il calcolo

della soglia, procedendo al sorteggio, in sede di gara, di uno dei seguenti metodi:

a) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media;

b) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, tenuto conto che se la prima cifra dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi è pari ovvero uguale a zero la media resta invariata; qualora invece la prima cifra dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi è dispari, la media viene decrementata percentualmente di un valore pari a tale cifra;

c) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, incrementata del 20 per cento;

d) media aritmetica dei ribassi in termini assoluti di tutte le offerte ammesse, decurtata del 20 per cento;

e) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media, moltiplicato per un coefficiente sorteggiato dalla commissione giudicatrice all'atto del suo insediamento tra i seguenti valori: 0,6; 0,8; 1; 1,2; 1,4;

3. Quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

4. Le spiegazioni di cui al comma 1 possono, in particolare, riferirsi a:

a) l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati o del metodo di costruzione;

b) le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per eseguire i lavori;

c) l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti dall'offerente;

5. La stazione appaltante valuta le informazioni fornite consultando l'offerente. Essa esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 2 o se ha accertato che l'offerta è anormalmente bassa in quanto:

a) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3.

b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 105;

c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 95, comma 9 i rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture;

d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e integrati dalle voci retributive previste dalla contrattazione integrativa di secondo livello relative al costo del lavoro.

6. La stazione appaltante che accerta che un'offerta è anormalmente bassa in quanto l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato può escludere tale offerta unicamente per questo motivo soltanto dopo aver consultato l'offerente e se quest'ultimo non è in grado di dimostrare, entro un termine sufficiente stabilito dalla stazione appaltante, che l'aiuto in questione era compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107 TFUE. Quando la stazione appaltante esclude un'offerta in tali circostanze, provvede a informarne la Commissione europea.

7. La Cabina di regia di cui all'articolo 212, su richiesta, mette a disposizione degli altri Stati membri, a titolo di collaborazione amministrativa, tutte le informazioni a disposizione, quali leggi, regolamenti, contratti collettivi applicabili o norme tecniche nazionali, relative alle prove e ai documenti prodotti in relazione ai dettagli di cui ai commi 4 e 5».

– *all'articolo 102, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 2, secondo periodo, sostituire le parole:* sono sostituiti *con le seguenti:* , nei casi espressamente individuati dal decreto di cui al comma 9, possono essere sostituiti;

b) *al comma 3, sostituire le parole:* dalle linee guida di cui all'articolo 100, comma 2, *con le seguenti:* dal decreto di cui al comma 9 del presente articolo;

c) *al comma 6, primo periodo, sostituire le parole:* di cui al comma 10 dell'articolo 23 *con le seguenti:* di cui all'articolo 113;

d) *al comma 8, sostituire il terzo periodo con il seguente:* Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice, sono disciplinate le modalità di iscrizione all'albo e di nomina, nonché i compensi da corrispondere che non devono superare i limiti di cui agli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, e all'articolo 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89;

e) *al comma 9, sostituire le parole:* su proposta del *con le seguenti:* sentiti l'ANAC e il

f) *al comma 10, lettera a), sostituire le parole:* e, nel caso *con le seguenti:* o, nel caso.

– all'articolo 103, apportare le seguenti modificazioni:

al comma 1, terzo periodo, sostituire le parole: dieci per cento con le seguenti: venti per cento.;

al comma 1, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Alla garanzia di cui al presente articolo si applicano le riduzioni previste dall'articolo 93, comma 7, per la garanzia provvisoria;

– all'articolo 105, apportare le seguenti modificazioni:

a) sostituire il comma 2 con il seguente:

2. Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto. Costituisce comunque subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività del contratto d'appalto ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera. Per gli appalti di lavori non costituiscono comunque subappalto le forniture senza prestazione di manodopera, le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo inferiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo inferiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale non sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto. È fatto obbligo all'affidatario di comunicare alla stazione appaltante prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. E' fatto obbligo altresì di comunicare alla stazione appaltante eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto. E' altresì fatto obbligo di acquisire nuova autorizzazione integrativa qualora l'oggetto del subcontratto subisca variazioni e l'importo dello stesso sia incrementato nonché siano variati i requisiti di cui al comma 7.;

b) al comma 2, dopo il primo periodo, aggiungere il seguente: Fatto salvo quanto previsto dal comma 5, l'eventuale subappalto non può superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture.;

c) al comma 5, sostituire le parole: comma 10 con le seguenti: comma 11 e, dopo le parole: medesimo comma inserire le altre: e dal comma 2 del presente articolo;

d) al comma 6: al primo periodo, sostituire le parole: alle soglie di cui all'articolo 35 con le seguenti: a 1.000.000 di euro; al terzo periodo, sostituire le parole: le soglie di cui all'articolo 35 con le seguenti: 1.000.000 di euro;

e) al comma 9, terzo periodo, sostituire le parole: comma 16 con le seguenti: comma 17;

g) al comma 13, apportare le seguenti modificazioni:

1) alla lettera a), aggiungere, in fine, le seguenti parole: , nelle fattispecie individuate, con apposito decreto del Ministro delle infrastrut-

ture e dei trasporti, su proposta dell'ANAC, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice;

2) *alla lettera b), sopprimere le parole da: o anche fino a: lo consente;*

3) *dopo la lettera b), inserire la seguente:*

c) su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente.

h) dopo il comma 13, inserire il seguente:

13-bis Nelle ipotesi di cui al comma 13, lettera a) e c), l'appaltatore è liberato dalla responsabilità solidale di cui al comma 8.

i) al comma 14, secondo periodo, dopo le parole: della sicurezza inserire le seguenti: e della manodopera;

– *all'articolo 106, ai fini dell'applicazione del comma 1, adotti il Governo le iniziative necessarie a istituire presso l'ISTAT una sezione speciale preposta alla rilevazione e all'aggiornamento, su base annuale, dei prezzi e dei costi standard in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, validi per tutto il territorio nazionale, assicurando i necessari adeguamenti delle disposizioni vigenti; al medesimo articolo, apportare le seguenti modificazioni:*

a) al comma 1, sostituire l'alea con il seguente: Le modifiche dei contratti di appalto in corso di validità devono sempre essere autorizzate dal responsabile unico del procedimento. I contratti di appalto, nei settori ordinari e nei settori speciali, possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento a norma del presente codice nei casi seguenti:;

b) al comma 1, lettera c), sopprimere il numero 3);

c) sopprimere il comma 12;

– *all'articolo 107, comma 4, ultimo periodo, sostituire le parole: all'Autorità con le seguenti: all'ANAC. In caso di mancata o tardiva comunicazione l'ANAC irroga una sanzione amministrativa al RUP di importo compreso tra 50 e 200 euro per giorno di ritardo;*

– *all'articolo 108, provveda il Governo a coordinare la disposizione di cui all'articolo 108, comma 2, lettera b) con quella di cui all'articolo 80, secondo quanto indicato dal parere del Consiglio di Stato;*

– *all'articolo 109, apportare le seguenti modificazioni;*

a) al comma 1, sostituire le parole da: utili fino alla fine del comma con le seguenti: approvvigionati e presenti in cantiere nel caso di lavori o in magazzino nel caso di servizi e della eventuale progettazione sostenuta, dei costi connessi all'eventuale studio di impatto ambientale e all'ottenimento delle autorizzazioni amministrative eventualmente acquisite, oltre ad un importo corrispondente all'utile esposto dall'impresa nel procedimento ad evidenza pubblica che ha condotto all'aggiudicazione o nella diversa procedura che ha condotto all'affidamento.

b) *sostituire il comma 2 con il seguente*: Nell'ipotesi di cui al comma precedente, laddove sia mancata nel corso della procedura di affidamento, si procede ad una analisi e scomposizione del prezzo di contratto, *ex post*, che evidenzia la percentuale di utile di spettanza dell'appaltatore in base alle attività svolte. L'eventuale contestazione in sede giudiziale della legittimità del procedimento di determinazione dell'importo delle spese sopra elencate e dell'utile d'impresa, in ogni caso non impedisce che il provvedimento di recesso spieghi la sua efficacia.

– *all'articolo 110, apportare le seguenti modificazioni*:

a) *al comma 1, sostituire la parola*: interpellano *con le seguenti*: possono interpellare;

b) *sostituire il comma 3 con i seguenti*:

3. Il curatore del fallimento, autorizzato all'esercizio provvisorio, ovvero l'impresa ammessa al concordato con continuità aziendale, su autorizzazione del giudice delegato, sentita l'ANAC, possono:

a) partecipare a procedure di affidamento di concessioni e appalti di lavori, forniture e servizi ovvero essere affidatario di subappalto;

b) eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita o ammessa al concordato con continuità aziendale.

3-bis. L'impresa ammessa al concordato con cessione di beni o che ha presentato domanda di concordato a norma dell'articolo 161, sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, può eseguire i contratti già stipulati, su autorizzazione del giudice delegato, sentita l'ANAC.;

– *all'articolo 111, al comma 3, secondo periodo, sostituire le parole da*: Con decreto *fino a*: sono approvate *con le seguenti*: Con il medesimo decreto di cui al comma 2, sono altresì approvate;

– *all'articolo 112, comma 1, dopo le parole*: di imprese sociali, *inserire le seguenti*: nel rispetto dei criteri di affidamento, delle soglie di valore e delle tipologie dei contratti oggetti di appalto, stabiliti con apposite linee guida, approvate con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta dell'ANAC, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari,;

– *all'articolo 113, apportare le seguenti modificazioni*:

a) *al comma 2, dopo le parole*: al 2 per cento *inserire le seguenti*: , modulate sull'importo dei lavori, *e dopo le parole*: della spesa per investimenti *inserire le seguenti*: della verifica preventiva dei progetti;

b) *al comma 3, ultimo periodo, sopprimere le parole*: con esclusione del collaudo ovvero della verifica di conformità;

c) *al comma 4, primo periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* e di efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli;

d) *sopprimere il comma 5;*

– *all'articolo 106, comma 14, sostituire le parole:* che, previa comunicazione all'ANAC, le rendono efficaci e opponibili a seguito di espressa accettazione. *con le seguenti:* Fatto salvo il rispetto degli obblighi di tracciabilità, le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione. Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione. In ogni caso l'amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, con questo stipulato;

– *agli articoli 115, comma 1, 116, comma 1, 117, comma 1, 118, comma 1, 119, comma 1, 120, comma 1 e 121, comma 1, sostituire le parole:* presente codice, *con le seguenti:* presente Capo.

– *all'articolo 118, al comma 1, dopo le parole:* servizio al pubblico *inserire le seguenti:* di interesse generale;

– *all'articolo 121, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, lettera a), aggiungere le seguenti parole:* o di petrolio;

b) *al comma 2, sopprimere le seguenti parole:* nonché di produzione di petrolio;

– *all'articolo 122, riformulare la parte relativa al termine minimo riferita all'articolo 61, commi 1 e 2, e all'articolo 64 nei termini indicati dal parere del Consiglio di Stato;*

– *all'articolo 123, comma 8, provveda il Governo a inserire il riferimento mancante del titolo ivi citato;*

– *all'articolo 128, comma 3, sostituire le parole:* importo superiore *con le seguenti:* importo pari o superiore *e sostituire le parole:* articolo 36 *con le seguenti:* articolo 35;

– *all'articolo 130, comma 2, dopo le parole:* loro trasmissione *inserire le seguenti:* salve le disposizioni sulla loro pubblicazione da parte dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea;

– *all'articolo 132, in relazione al comma 2, si adotti la formulazione fornita dal Consiglio di Stato; al medesimo articolo, ai commi 3 e 4, sostituire le parole:* all'articolo 128 *con le seguenti:* agli articoli 134 e 136;

– *agli articoli 133, 135, 136, 137, 139, 140 e 141 siano accolte le modifiche e le integrazioni proposte dal Consiglio di Stato;*

– dopo l'articolo 139, aggiungere il seguente:

«Art. 139-bis.

(Appalti di importo inferiore alla soglia comunitari)

1. Salvo quanto previsto dai commi da 2 a 4 del presente articolo, gli enti aggiudicatori che sono amministrazioni aggiudicatrici applicano le disposizioni della presente parte per l'affidamento di appalti di lavori, forniture e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria, che rientrano nell'ambito delle attività previste dagli articoli da 115 a 121

2. L'avviso di preinformazione di cui agli articoli 127 e 128, sotto le soglie ivi indicate è facoltativo, e va pubblicato sul profilo di committente, ove istituito, e sui siti informatici di cui all'articolo 73+, con le modalità ivi previste.

3. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, di cui all'articolo 129, è pubblicato sul profilo di committente e sui siti informatici di cui all'articolo 73, con le modalità ivi previste.

4. Gli avvisi con cui si indice una gara e gli inviti non contengono le indicazioni che attengono ad obblighi di pubblicità e di comunicazione in ambito sopranazionale.

5. Le imprese pubbliche e i soggetti titolari di diritti speciali ed esclusivi per gli appalti di lavori, forniture e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria, rientranti nell'ambito definito dagli articoli 115 a 121, applicano la disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti, la quale, comunque, deve essere conforme ai principi dettati dal Trattato UE a tutela della concorrenza. I regolamenti sono comunicati all'ANAC e alle autorità competenti per i rispettivi settori di riferimento.»;

– all'articolo 142, sostituire il comma 2 con il seguente: 2. Il comma 1 non si applica, allorché sia utilizzata per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizio una procedura negoziata senza previa pubblicazione in presenza dei presupposti previsti dall'articolo 63;

– all'articolo 144, comma 2, dopo la parole: di concerto con *inserire le seguenti*: il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti,;

Conseguentemente, all'articolo 34, comma 2, sostituire le parole: L'obbligo di cui al comma 1 *con le seguenti*: I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1 sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 94, comma 6. Nel caso dei contratti relativi ai servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale, scolastica e sociale di cui all'articolo 95, comma 3, lettera a), e dei contratti relativi ai servizi di ristorazione di cui all'articolo 144, il suddetto decreto può stabilire che l'obbligo di cui al comma 1 si applichi anche per una quota inferiore al 50 per cento del valore a base d'asta. Negli altri casi il medesimo obbligo;

– all'articolo 147, comma 3, dopo le parole: campionature d'intervento sopprimere la seguente: quando; al medesimo articolo, al comma 5, dopo la parola : esaustivi inserire le seguenti: o comunque presentino soluzioni determinabili solo in corso d'opera;

– all'articolo 148, comma 7, primo periodo, sostituire la parola: trecentomila con la seguente: centocinquantamila;

– all'articolo 150, comma 2, aggiungere, in fine, il seguente periodo: Nelle more dell'adozione del decreto, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 251 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.;

– all'articolo 154, comma 3, primo periodo, sostituire le parole : 156, comma 5 con le seguenti: 24, comma 5; al medesimo articolo, al comma 5, primo periodo, dopo le parole: progetto definitivo inserire le seguenti: a livello architettonico e a livello di progetto di fattibilità per la parte strutturale ed impiantistica;

– all'articolo 156, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 7, sostituire il secondo periodo con i seguenti: La seconda fase, avente ad oggetto la presentazione del progetto di fattibilità, ovvero di un progetto definitivo a livello architettonico e a livello di progetto di fattibilità per la parte strutturale ed impiantistica, si svolge tra i soggetti individuati sino ad un massimo di dieci, attraverso la valutazione di proposte di idee presentate nella prima fase e selezionate senza formazione di graduatorie di merito e assegnazione di premi. Tra i soggetti selezionati a partecipare alla seconda fase devono essere presenti almeno il 30 per cento di soggetti incaricati, singoli o in forma associata, con meno di cinque anni di iscrizione ai relativi albi professionali. Nel caso di raggruppamento, il suddetto requisito deve essere posseduto dal capogruppo. Ai soggetti selezionati aventi meno di cinque anni di iscrizione è corrisposto un rimborso spese pari al 50 per cento degli importi previsti per le spese come determinati dal decreto per i corrispettivi professionali di cui al comma 8 dell'articolo 24. Per gli altri soggetti selezionati, in forma singola o associata, il predetto rimborso è pari al 25 per cento.

– all'articolo 157, comma 2, sostituire le parole: inferiore alla soglia di cui all'articolo 35 con le seguenti: superiori a 40.000 e inferiore a 100.000 euro e sostituire le parole: 66, comma 6 con le seguenti: 36, comma 2, lettera b); al medesimo comma, aggiungere, in fine,

il seguente periodo: Gli incarichi di importo superiore a 100.000 euro sono affidati con procedura aperta o ristretta ai sensi degli articolo 60 e 61;

– all'articolo 158: al comma 1, sostituire le parole: si applica con le seguenti: si applicano; dopo il comma 1, aggiungere il seguente: 2. Le stazioni appaltanti possono ricorrere, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4 del presente decreto, agli appalti pubblici pre-commerciali, destinati al conseguimento di risultati non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività e per i quali la prestazione del servizio non è

interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore, così come definiti nella comunicazione della Commissione europea COM 799 (2007) del 14 dicembre 2007, nelle ipotesi in cui l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.;

– *all'articolo 162, sostituire il comma 5 con i seguenti:*

5. I contratti di cui al presente articolo sono immediatamente trasmessi, per il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità amministrativo-contabile, a un ufficio speciale della Corte dei conti, organizzato ai sensi dell'articolo 98 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, anche in deroga alle norme richiamate dall'articolo 10, comma 10, della legge 13 aprile 1988, n. 117, in modo da assicurare la tutela delle esigenze di riservatezza. Lo stesso ufficio speciale, composto da un numero massimo di cinque magistrati dotati di specifica esperienza nel settore, nominati dal Presidente della Corte dei conti, è competente anche per il referto annuale sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione relativa ai contratti medesimi, da rassegnare entro il 30 giugno di ciascun anno al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei Ministri. I magistrati e il personale amministrativo che operano per l'ufficio speciale restano vincolati al segreto.

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 5, i contratti di cui al presente articolo sono altresì assoggettati, per i profili di competenza, al controllo dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 213, comma 3, lettera a). L'ANAC assume, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, le misure atte ad assicurare la tutela delle esigenze di riservatezza. La Corte dei Conti e l'ANAC assumono intese per garantire il necessario coordinamento operativo nelle rispettive attività di controllo.

Conseguentemente, all'articolo 213, comma 3, lettera a), *aggiungere, in fine, le seguenti parole:* . Per i contratti secretati, si applica l'articolo 162, comma 6.

– *all'articolo 163, apportare le seguenti modificazioni:*

- a) alla rubrica sopprimere le parole: e di protezione civile;
- b) *al comma 1, primo periodo, dopo le parole: il tecnico inserire le seguenti:* dell'amministrazione competente;
- c) *al comma 2 aggiungere in fine le seguenti parole:* dell'amministrazione competente;
- d) *al comma 3, sostituire la parola: prezzo con la seguente: corrispettivo e sostituire le parole: ai sensi dell'articolo 23, comma 7 con le seguenti:* mediante l'utilizzo di prezzi ufficiali di riferimenti e ridotti del 20%;
- e) *al comma 4, dopo le parole: il tecnico inserire le seguenti:* dell'amministrazione competente *e aggiungere in fine il seguente periodo:* Qualora l'amministrazione competente sia un ente locale la copertura della

spesa viene assicurata con le modalità previste dall'articolo 191, comma 3, e 194 comma 1, lettera e) del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e successive modificazioni e integrazioni;

f) *al comma 5, dopo le parole:* si procede *inserire le seguenti:* previa messa in sicurezza del cantiere, alla sospensione dei lavori e;

g) *sostituire il comma 6 con il seguente:* 6. Gli affidatari dichiarano, mediante autocertificazione resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445, il possesso dei requisiti per la partecipazione a procedure di evidenza pubblica, che l'amministratore aggiudicatrice controllo in termine congruo, compatibile con la gestione della situazione di emergenza in atto, comunque non superiore a 60 giorni dall'affidamento. Qualora, a seguito del controllo successivo, venga accertato l'affidamento ad un operatore privo dei predetti requisiti le amministrazioni aggiudicatrici recedono dal contratto, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese eventualmente già sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite, e procedono alle segnalazioni alle competenti autorità;

h) *sopprimere i commi da 7 a 11;*

– *dopo l'articolo 163 inserire il seguente:* «ART. 163 – bis (Procedura di somma urgenze per interventi di protezione civile) 1. Il verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ovvero la prevedibilità del loro imminente verificarsi, costituiscono circostanze di somma urgenza. In tali circostanze le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, con le procedure previste dall'articolo 163, integrate come previsto dal presente articolo. 2. Limitatamente agli appalti pubblici di forniture e servizi per i quali non siano disponibili elenchi di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali di riferimento, gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti ad un prezzo provvisorio stabilito consensualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità. A tal fine il responsabile del procedimento comunica il prezzo provvisorio, unitamente ai documenti esplicativi dell'affidamento, all'ANAC che, entro sessanta giorni rende il proprio parere sulla congruità del prezzo. Avverso la decisione dell'ANAC sono esperibili i normali rimedi di legge mediante ricorso ai competenti organi di giustizia amministrativa. Nelle more dell'acquisizione del parere di congruità si potrà procedere al pagamento del 50% del prezzo provvisorio. 3. Gli adempimenti da effettuarsi in via preliminare ai fini dell'affidamento possono essere espletati successivamente, entro un termine congruo, compatibile con la gestione della situazione di emergenza in atto, comunque non superiore a 60 giorni dall'affidamento. Qualora, a seguito del controllo successivo, venga accertato l'affidamento ad un operatore privo dei requisiti necessari per la partecipazione ad appalti pubblici le amministrazioni aggiudicatrici recedono dal contratto, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e

il rimborso delle spese eventualmente già sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite, e procedono alle segnalazioni alle competenti autorità. 4. Sul profilo del committente sono pubblicati gli atti relativi agli affidamenti di cui al presente articolo, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie. Contestualmente, e comunque in un termine congruo compatibile con la gestione della situazione di emergenza, vengono trasmessi all'ANAC per i controlli di competenza, fermi restando i controlli di legittimità sugli atti previsti dalle vigenti normative.»;

– *all'articolo 164, al comma 1, sostituire le parole: indette dalle amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori con le seguenti: indette dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché dagli enti aggiudicatori, qualora i lavori o i servizi siano destinati a una delle attività di cui all'allegato II. In ogni caso, le disposizioni della presente Parte non si applicano ai provvedimenti, comunque denominati, con cui le amministrazioni aggiudicatrici, a richiesta di un operatore economico, autorizzano, stabilendone le modalità e le condizioni, l'esercizio di un'attività economica che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici.*

Conseguentemente, modificare il titolo dell'allegato II facendo riferimento ai soli enti aggiudicatori;

– *all'articolo 165, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, chiarire il rapporto tra la nozione di rischio operativo e le definizioni di rischio di disponibilità e rischio di domanda;*

b) *al comma 2, secondo periodo, sostituire le parole: 50 per cento con le seguenti: 30 per cento;*

c) *al comma 3, sopprimere il secondo periodo;*

d) *al comma 3, terzo periodo, sostituire le parole: intendendosi per tali la remunerabilità dell'opera sul mercato finanziario con le seguenti: intendendosi per tali la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito;*

e) *al comma 5, primo periodo, dopo le parole: mancata sottoscrizione aggiungere le seguenti: del contratto di finanziamento;*

– *sostituire l'articolo 166 con il seguente: «ART. 166 (Procedure per la scelta del concessionario) 1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori individuano il concessionario attraverso procedure a evidenza pubblica nel rispetto delle norme di cui alla presente parte.»;*

– *all'articolo 167, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *sostituire il comma 2 con il seguente: 2. Il valore stimato è calcolato al momento dell'invio del bando di concessione;*

b) *al comma 5, specificare le modalità e le finalità della considerazione degli atti di regolazione delle Autorità indipendenti;*

c) al comma 6, indicare il soggetto che valuta le ragioni oggettive che giustificano il frazionamento della concessione;

– all'articolo 168, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, sopprimere la parola: massima;

b) al comma 1, secondo periodo, sopprimere le parole: ed è definita dall'offerta aggiudicatrice;

c) al comma 2, primo periodo, dopo le parole: da parte del concessionario aggiungere le seguenti: individuato sulla base di criteri di ragionevolezza;

– all'articolo 173, apportare le seguenti modificazioni:

a) sostituire la rubrica dell'articolo con la seguente: Termini, principi e criteri di aggiudicazione;

b) al comma 1, sostituire la parola: criteri con la seguente: principi;

c) al comma 2, dopo le parole: dal comma 1 inserire le seguenti: e comunque in deroga all'articolo 95;

d) al comma 3: al secondo periodo, dopo le parole: modifica dell'ordine di importanza inserire le seguenti: dei criteri e sostituire le parole: comma 2, secondo periodo con le seguenti: comma 2, terzo periodo; al terzo periodo, sostituire le parole: comma 2, primo periodo con le seguenti: comma 2, secondo periodo;

– all'articolo 175, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera a), dopo le parole: in clausole aggiungere le seguenti: chiare, precise e inequivocabili;

b) al comma 1, lettera b), prevedere il ricorso congiunto delle condizioni di cui ai numeri 1) e 2);

c) al comma 2, primo periodo, sostituire le parole: stazionale appaltante con le seguenti: amministrazioni aggiudicatrici;

d) al comma 7, primo periodo, sostituire le parole: quando altera considerevolmente le condizioni contrattuali originariamente pattuite con le seguenti: quanto muta sostanzialmente la natura della concessione rispetto a quella inizialmente conclusa;

e) al comma 7, secondo periodo, lettera d), sostituire le parole: lettera d) con le seguenti: lettere d) ed e);

– all'articolo 176, apportare le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, considerato che l'annullamento d'ufficio può intervenire a distanza di molti anni e che la direttiva prevede la possibilità di porre termine alla concessione, stabilire se l'annullamento operi *ex nunc* o *ex tunc*;

b) al comma 1, dopo la lettera b) aggiungere la seguente: c) la concessione ha subito una modifica che avrebbe richiesto una nuova procedura di aggiudicazione della concessione;

c) *al comma 3*, stabilire le modalità di regolazione dei rapporti tra le parti nel caso in cui il vizio sia imputabile al concessionario;

d) *al comma 4*, prevedere in aggiunta alla risoluzione la revoca per sopravvenuti motivi di pubblico interesse;

e) *al medesimo comma 4, lettera c)*, *sostituire le parole da:* al 10 per cento *fino alla fine della lettera con le seguenti:* ad un importo corrispondente all'utile esposto dall'impresa nel procedimento ad evidenza pubblica che ha condotto all'aggiudicazione o nella diversa procedura che ha condotto all'affidamento;

– *all'articolo 177, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, primo periodo, dopo le parole:* dell'Unione europea *inserire le seguenti:* se non eseguiti direttamente, *sostituire le parole:* relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro *con le seguenti:* di importo superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni e, *dopo le parole:* clausole sociali *inserire le seguenti:* come previste dall'articolo 50;

b) *sostituire il comma 3 con il seguente:* 3. La verifica del rispetto del limite di cui al comma 1, pari all'ottanta per cento, da parte dell'ANAC, viene effettuata annualmente secondo le modalità indicate dall'ANAC stessa in apposite linee guida, da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice. Eventuali situazioni di squilibrio rispetto al limite indicato devono essere riequilibrate entro l'anno successivo. Nel caso di reiterate situazioni di squilibrio per due anni consecutivi sono irrogate sanzioni in misura pari al 10 % dell'importo complessivo dell'appalto.;

– *all'articolo 178, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, dopo la parola:* concessioni *inserire la seguente:* autostradali; *dopo la parola:* procede *inserire la seguente:* tassativamente e *sostituire le parole:* di evidenza pubblica, entro *con le seguenti:* di evidenza pubblica di cui all'articolo 173, nel termine perentorio di; *aggiungere infine il seguente periodo:* Fatto salvo quanto previsto per l'affidamento delle concessioni di cui all'articolo 5 del presente codice, è vietata la proroga delle concessioni autostradali;

b) *al comma 2, primo periodo, sostituire le parole da:* mediante apposito atto *fino alla fine del comma con le seguenti:* sulla base delle condizioni contrattuali vigenti.;

c) *al comma 3, primo periodo, dopo la parola:* concessioni *inserire la seguente:* autostradali e *sostituire le parole:* in conformità alle disposizioni del presente codice *con le seguenti:* secondo le procedure di cui all'articolo 173;

d) *al comma 7, sostituire la parola:* ANAC *con le seguenti:* Autorità di regolazione dei trasporti;

al medesimo articolo, si preveda un'apposta disciplina transitoria anche per le concessioni per le quali l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sul concessionario un controllo analogo a

quello da esso esercitato sui propri servizi, al fine di assicurare altresì il massimo rispetto dei principi desumibili dall'articolo 17 della direttiva 2014/23/UE, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *mmm*) della legge 28 gennaio 2016, n. 11;

– *all'articolo 179, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1, sostituire le parole: parte IV con le seguenti: parte III;*
b) *al comma 2, richiamare i titoli della parte II che si applicano alle disposizioni riguardanti il partenariato pubblico e privato e il contraente generale;*

– *all'articolo 180, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 3: al primo periodo, dopo le parole: il trasferimento del rischio inserire le seguenti: operativo definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz) e sostituire le parole: dall'articolo 3 comma 1 lettere bbb) e ccc) con le seguenti: rispettivamente dall'articolo 3, comma 1, lettere aaa), bbb) e ccc); all'ultimo periodo, sostituire le parole da: Con il contratto fino a: disciplinati con le seguenti: Sulla base di criteri individuati con linee guida a carattere vincolante adottate dall'ANAC, il contratto di partenariato pubblico privato può altresì disciplinare;*

b) *al comma 6, sostituire le parole: cinquanta per cento con le seguenti: trenta per cento;*

– *all'articolo 181, comma 4, dopo le parole: sistemi di monitoraggio aggiungere le seguenti: secondo modalità definite da linee guida adottate dall'ANAC;*

– *all'articolo 182, comma 3, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al primo periodo, sostituire le parole: il verificarsi con le seguenti: Nei casi specificamente individuati mediante criteri definiti con linee guida a carattere vincolante adottate dall'ANAC, il verificarsi e sostituire la parola: comportano con la seguente: può comportare;*

b) *all'ultimo periodo, dopo le parole: il valore inserire la seguente: residuo;*

– *all'articolo 183, apportare le seguenti modificazioni:*

a) *Al comma 1, aggiungere, in fine, il seguente periodo: La suddetta formula della finanza di progetto non può, in ogni caso, essere utilizzata per il rinnovo di una concessione in essere.*

b) *Al comma 15, sostituire il sesto periodo con i seguenti: L'amministrazione aggiudicatrice valuta, entro il termine perentorio di tre mesi, la fattibilità della proposta. Qualora l'amministrazione non provveda entro il suddetto termine, si applicano le sanzioni di cui agli articoli 2-bis, commi 1 e 1-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

– *all'articolo 188, sostituire, ovunque ricorrono, le parole: un capitolato prestazionale con le seguenti: un progetto di fattibilità tecnica ed economica;*

– all'articolo 194, al comma 1, dopo le parole: posto a base di gara inserire le seguenti: ai sensi dell'articolo 195, comma 2;

– all'articolo 200, apportare le seguenti modificazioni:

a) sostituire il comma 3 con il seguente:

3. In sede di prima individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari di cui al comma 1, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti effettua una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di pianificazione e programmazione, comunque denominati, vigenti alla data di entrata in vigore del presente codice, nonché di tutti gli interventi per i quali, alla stessa data, siano stati comunque avviati i procedimenti finalizzati all'inserimento nei suddetti strumenti di pianificazione e programmazione. All'esito di tale ricognizione, il Ministro propone l'elenco degli interventi da inserire nel primo documento pluriennale di pianificazione, che è adottato in via definitiva secondo le procedure di cui all'articolo 201, commi 4 e 5. Sono in ogni caso fatti salvi gli interventi per i quali sono in essere obbligazioni giuridicamente vincolanti, ovvero che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall'Italia.

b) Sostituire il comma 4 con il seguente:

4. Il DPP è redatto ai sensi dell'articolo 10, comma 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'articolo 2, comma 2, della legge 7 aprile 2011, n. 39 ed ai sensi dell'articolo 2, comma 4 del decreto legislativo n.228 del 2011. Il DPP ;adottato è approvato secondo le procedure e nel rispetto della tempistica di cui all'articolo 2, comma 5 e 6, del citato decreto legislativo n. 228 del 2011, sentita la Conferenza unificata, che si esprime ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

– all'articolo 201, sostituire il comma 9 con il seguente: 9. Fino all'approvazione del primo DPP, valgono come programmazione degli investimenti in materia di infrastrutture e trasporti gli strumenti di pianificazione e programmazione, comunque denominati, già approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del presente codice;

– all'articolo 212, comma 1, dopo la lettera e), aggiungere in fine la seguente: f) monitorare a livello centrale i contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 180, avvalendosi anche degli organismi già costituiti a tal fine ed effettuando altresì la raccolta delle informazioni relative alla stipula dei contratti, alla loro definizione sotto il profilo finanziario e alla gestione delle opere;

– all'articolo 213, sostituire il comma 2 con il seguente:

2. L'ANAC, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche. Trasmette alle Camere, imme-

diatamente dopo la loro adozione, gli atti di regolazione a carattere vincolante e gli altri atti di cui al precedente periodo ritenuti maggiormente rilevanti in termini di impatto, per numero di operatori potenzialmente coinvolti, riconducibilità a fattispecie criminose, situazioni anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite da parte delle stazioni appaltanti. Resta ferma l'impugnabilità delle decisioni e degli atti assunti dall'Autorità innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa. L'ANAC, per l'emanazione degli atti di competenza, e in particolare per l'emanazione delle linee guida a carattere vincolante, si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di consultazione, di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione, di consolidamento delle linee guida in testi unici integrati, organici e omogenei per materia, di adeguata pubblicità, anche sulla Gazzetta Ufficiale, in modo che siano rispettati la qualità della regolazione e il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla legge n. 11 del 2016 e dal presente codice.

– *all'articolo 216, comma 2, aggiungere in fine il seguente periodo:* In relazione agli articoli 200 e seguenti, sono fatti salvi gli atti, le attività e i provvedimenti adottati in base alla previgente disciplina di cui agli articoli da 161 a 185 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; *al medesimo articolo, dopo il comma 2, inserire il seguente: 2-bis.* I progetti preliminari relativi alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità riguardanti proposte di concessione ai sensi dell'articolo 153 ovvero dell'articolo 175 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, per le quali sia già intervenuta la dichiarazione di pubblico interesse, non ancora approvati alla data di entrata in vigore del presente codice, sono oggetto di valutazione di fattibilità economica e finanziaria e di approvazione da parte dell'amministrazione ai sensi delle norme del presente codice. La mancata approvazione determina la revoca delle procedure avviate e degli eventuali soggetti promotori, ai quali è riconosciuto il rimborso dei costi sostenuti e documentati per l'integrazione del progetto a base di gara, qualora dovuti, relativi allo studio di impatto ambientale ed alla localizzazione urbanistica; *al medesimo articolo, sopprima il Governo il comma 4 e provveda a coordinare la normativa vigente riguardante i contratti conclusi dalla RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A., di cui all'articolo 49-bis del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, introdotto dall'articolo 3 della legge 28 dicembre 2015, n. 220, relativamente alle fattispecie escluse dal codice e a quelle di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, con le norme del presente schema di decreto, al fine di adeguare la normativa vigente alle nuove disposizioni ed assicurare, per l'affidamento dei contratti sottosoglia non esclusi dal codice, l'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica;*

– *tenuto conto della specialità della disciplina relativa all'affidamento del servizio pubblico radiotelevisivo, nonché di quanto recentemente disposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 18 dicembre 2015, n. 220 – in virtù del quale, in vista dell'affidamento della conces-*

sione del predetto servizio pubblico, il Ministero dello sviluppo economico è tenuto ad avviare una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio medesimo, garantendone la più ampia partecipazione – , provveda il Governo a disporre la proroga dell'attuale concessione del servizio pubblico radiotelevisivo – che viene a scadere il prossimo 6 maggio 2016 – per il periodo di tempo strettamente necessario ad esperire la predetta consultazione pubblica e a procedere all'aggiornamento del quadro normativo in materia di affidamento della concessione del servizio pubblico radiotelevisivo multimediale, e comunque non oltre il termine del 31 ottobre 2016;

– si preveda l'entrata in vigore dello schema di decreto legislativo in esame lo stesso giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 30, comma 5, valuti il Governo l'opportunità di determinare una sanzione per le imprese che, nello svolgimento dell'appalto, siano risultate inadempienti rispetto al versamento dei contributi previdenziali e assicurativi;

b) valuti il Governo la possibilità di escludere le acquisizioni in «amministrazione diretta», in particolare per quel che riguarda le risorse proprie di materiali, di mezzi e di personale messe a disposizione dalle stazioni appaltanti, dal computo degli importi utili ai fini del raggiungimento delle soglie di cui agli articoli 35 e 36;

c) agli articoli 83 e 84, in materia di criteri di selezione e qualificazione, si raccomanda al Governo di assicurare un effettivo coordinamento tra i compiti attribuiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, all'ANAC e all'Autorità Antitrust in materia di gestione delle banche dati e dei sistemi di qualificazione, ai fini del rilascio delle relative certificazioni, evitando duplicazioni e sovrapposizioni e, di riflesso, un aggravio procedurale ed economico a carico degli operatori;

d) comma 9, all'articolo 95, valuti il Governo l'opportunità di inserire, nelle linee guida ivi previste, anche criteri atti a precisare i casi in cui può farsi luogo all'esclusione automatica delle offerte anomale, con particolare riguardo ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria;

e) all'articolo 159, comma 1, valuti il Governo l'opportunità di precisare il riferimento alle «misure meno invasive» che potrebbero essere adottate dall'amministrazione della difesa, qualora la tutela degli interessi essenziali di sicurezza dello Stato giustifichi la non applicazione delle disposizioni del codice;

f) all'articolo 102, comma 6, ultimo periodo, valuti il Governo l'esattezza del richiamo alle procedure di cui all'articolo 31, comma 9, stante che in tale disposizione non sono previste procedure;

g) all'articolo 144, si preveda che le società emettitrici dei buoni pasto devono prestare una fideiussione esclusivamente in numerario, per una somma non inferiore al 10 per cento dei buoni pasto in circolazione alla fine dell'esercizio precedente a quello di entrata in vigore dello

schema di decreto legislativo, e integrarla per la medesima percentuale entro trenta giorni dall'aggiudicazione di ogni nuovo appalto;

h) valuti il Governo, in considerazione della specificità dei servizi di architettura e di ingegneria e delle attività tecniche ad essi connesse, di predisporre all'interno del nuovo codice una sezione dedicata, che disciplini in modo organico i ruoli e le qualificazioni dei soggetti coinvolti in tutta la filiera, le procedure di affidamento degli stessi servizi (ivi compresi i concorsi di progettazione e di idee) nonché le modalità di espletamento delle connesse attività professionali;

i) valuti il Governo l'opportunità di adeguare il riferimento normativo agli intermediari finanziari contenuto negli articoli 103 e 104 dello schema alla normativa vigente, tenuto conto dell'imminente fine del periodo transitorio e della istituzione di un albo unico degli intermediari, ai sensi dell'articolo 106 del Testo unico bancario;

j) valuti il Governo la possibilità di prevedere esplicitamente che in tutti i contratti di partenariato pubblico privato, qualora il *partner* privato non garantisca le prestazioni derivanti dalla gestione dell'opera entro un determinato livello minimo di servizio, l'amministrazione aggiudicatrice ha la facoltà di risolvere il contratto;

k) valuti il Governo, al fine di meglio assicurare l'effettiva accessibilità delle persone con disabilità, l'opportunità di prevedere che nelle procedure di appalto le tecnologie dell'informazione e della comunicazione vengano scelte conformemente agli standard europei vigenti adottati dagli enti di normazione italiani, e che l'elenco degli standard aggiornati sia poi pubblicato secondo modalità stabilite dall'Agenzia per l'Italia digitale;

l) si valuti l'opportunità di inserire, al comma 7 dell'articolo 95, i seguenti periodi: «Al fine di garantire la continuità e l'appropriatezza terapeutico-assistenziale, la sicurezza e la qualità per le gare di approvvigionamento dei dispositivi medici destinati alla terapia domiciliare delle patologie croniche o degenerative, si adotta l'accordo quadro di cui all'articolo 59, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ad un prezzo fisso, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), sulla base del quale gli operatori economici competono solo in base a criteri qualitativi. La determinazione del prezzo fisso è demandata alla Cabina di regia sull'Health Technology Assessment (HTA) dei dispositivi medici prevista dal Patto per la salute e istituita con decreto del Ministro della salute del 12 marzo 2015.»;

m) si valuti l'opportunità di inserire, dopo l'articolo 142, il seguente: «Art. 142-bis – (*Principi per l'aggiudicazione degli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici*). 1. Nel rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici, l'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto servizi sociali ed altri servizi specifici di cui all'allegato IX, avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed è disciplinata esclusivamente dagli articoli 64, 97 e 98. È esclusa in ogni caso l'applicazione del solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso

o del massimo ribasso d'asta anche al di sotto della soglia di cui all'articolo 35, comma 1, lettera *d*). 2. L'aggiudicazione degli appalti di cui al comma 1, anche di importo inferiore alla soglia prevista all'articolo 35, comma 1, lettera *d*), avviene ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, e delle leggi nazionali e regionali di settore e, comunque, con modalità tali da garantire la qualità, l'appropriatezza terapeutico-assistenziale, la continuità, l'accessibilità anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle persone svantaggiate.»;

n) si valuti l'opportunità di inserire il criterio dell'accreditamento dei soggetti aggiudicatari di appalti pubblici in materia di servizi sociali, come previsto dalla riforma (in via di approvazione) del Terzo Settore;

o) si valuti l'opportunità di prevedere flussi informativi finalizzati alla verifica degli standard di qualità per i dispositivi medici.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
CIOFFI, SCIBONA E CIAMPOLILLO SULL'ATTO
DEL GOVERNO N. 283**

L'8^a Commissione Lavori pubblici, comunicazioni, esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE 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 (Atto Governo n. 283);

premesso che:

lo schema di decreto in esame recepisce le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e provvede, al contempo, al riordino complessivo della materia. La legge delega n. 11 del 2016, infatti, prevede una operazione di codificazione settoriale;

la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione disciplina organicamente un ambito finora solo parzialmente regolato a livello UE. L'affidamento delle concessioni di lavori pubblici, infatti, è stato soggetto sinora alle norme di base della direttiva 2004/18/CE, mentre quello delle concessioni di servizi con interesse transfrontaliero scontava un vero e proprio vuoto giuridico al quale era possibile superare solo mediante l'applicazione dei principi contenuti nei Trattati europei. La nuova direttiva ha l'obiettivo di colmare tale vuoto, per superare le incertezze normative che ne erano scaturite, nonché favorire il coinvolgimento dei capitali privati negli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi strategici;

la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, modificano e sostituiscono, rispettivamente, la direttiva 2004/18/CE e la direttiva 2004/17/CE, allo scopo di realizzare una semplificazione e una maggiore flessibilità delle procedure, nonché avvicinare la disciplina dei settori «speciali» a quella dei settori classici;

le tre nuove direttive comunitarie fanno parte della strategia Europa 2020 e perseguono obiettivi ambiziosi, tra i quali si segnalano quelli volti a : rendere più efficiente l'uso dei fondi pubblici; garantire la dimensione europea del mercato dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture; promuovere l'uso strategico degli appalti pubblici, come strumento di politica economica e sociale; garantire la lotta alla corruzione attraverso

procedure semplici e trasparenti, e assicurare certezza del quadro regolatorio;

l'impianto complessivo delle nuove direttive, anche in ragione del ruolo centrale riconosciuto alle scelte delle amministrazioni aggiudicatrici, costituisce un approccio alla disciplina degli appalti e delle concessioni di tipo sostanzialmente diverso dal contesto normativo italiano, nel quale, mediante una regolamentazione molto puntuale, si è cercato di limitare la discrezionalità delle stazioni appaltanti, soprattutto in considerazione della necessità di prevenire fenomeni di corruzione o di infiltrazioni criminali. Il Codice non è riuscito, tuttavia, per una serie di ragioni, ad apportare miglioramenti alle procedure di affidamento in termini di efficienza né tantomeno ad impedire fatti di corruzione, anche eclatanti, che hanno interessato in particolare le grandi opere;

il Codice dei contratti del 2006 vigente e il successivo Regolamento n. 207 del 2010 avevano optato, in particolare, per una disciplina particolarmente dettagliata, come si evince chiaramente anche dal considerevole numero di articoli che compongono il disposto normativo. Il codice consta, infatti, di ben 257 articoli, a cui vanno aggiunti altri articoli bis, all'interno degli articoli, e numerose altre interpolazioni, mediante l'introduzione di vari commi aggiuntivi; il regolamento – che per molti aspetti finisce per essere non una normativa attuativa ma come un altro codice, fra l'altro emanato a distanza di ben 4 anni dal primo testo – si compone di altri 359 articoli. Questa peculiarità del codice ha reso le procedure di gara particolarmente lunghe, finendo per essere contraddetto da frequenti disposizioni in deroga;

alla complessità del codice e del regolamento si è affiancata una certa instabilità normativa, con numerosissimi interventi di modifica, spesso a brevissima distanza l'uno dall'altro e non sempre tra loro coerenti, con conseguenti difficoltà e incertezze per gli operatori sia nazionali, sia esteri. Tali fattori hanno senza dubbio favorito l'insorgere di un rilevante contenzioso e l'aumento dei costi amministrativi per le imprese, soprattutto quelle piccole e medie;

la legge delega n. 11 del 2016 impone semplificazione e accelerazione delle procedure salvaguardando al contempo valori fondamentali quali la trasparenza, la prevenzione della corruzione e della infiltrazione della criminalità organizzata, la tutela ambientale e sociale. La legge predetta va oltre il recepimento delle tre direttive, introducendo ulteriori strumenti e istituti: essa contiene, in alcuni casi, regole più severe rispetto a quelle comunitarie, quali la centralizzazione obbligatoria della committenza, la qualificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti, la istituzione di un albo dei commissari di gara, la separazione tra progettazione e esecuzione, i criteri reputazionali per gli operatori economici, regole più stringenti per gli appalti della protezione civile e per le concessioni autostradali, il divieto del ricorso all'istituto dell'avvalimento plurimo, frazionato, e infra-ATI, il superamento della cosiddetta legge obiettivo. Al raggiungimento di tali obiettivi ha indubbiamente contribuito il lavoro attento

e approfondito svolto dai componenti della 8^o Commissione in occasione dell'esame in sede referente del disegno di legge di delega;

anche in sede consultiva sullo schema di decreto in esame, nonostante la ristrettezza dei tempi imposti, occorre rilevare la volontà della 8^o Commissione, e del Movimento 5 Stelle, di supportare e migliorare il lavoro svolto dal Governo, a prescindere dalla diversità dei contenuti politici;

occorre necessariamente manifestare notevole apprezzamento per l'approfondito e articolato parere reso dal Consiglio di Stato di cui si condividono i contenuti e i rilievi espressi, e per il contributo fornito, anche in questa fase, dall'ANAC;

considerato che:

così come evidenziato nel parere del Consiglio di Stato, il testo del nuovo codice risente dei tempi ristretti, e presenta numerosissime «incoerenze sistematiche, refusi, disposizioni non ben coordinate, imprecisioni lessicali e di recepimento, essendo mancata, verosimilmente, una pausa di ponderazione e rilettura complessiva dell'articolato», pausa che avrebbe consentito di renderlo maggiormente chiaro e meno complesso. A fini di maggior chiarezza, sarebbe stato opportuno elaborare tabelle di corrispondenza delle disposizioni contenute nello schema di decreto in esame a quelle delle direttive e del previgente codice;

nell'ottica della semplificazione, occorre segnalare che, a fronte di una riduzione del numero degli articoli rispetto al Codice vigente, molte disposizioni sono però decisamente più lunghe, in termini di numeri di commi, e più articolate;

sotto il profilo formale, occorre rilevare che il nuovo codice non appare caratterizzarsi per la chiarezza del linguaggio utilizzato, che dovrebbe essere univoco e coerente con l'intero ordinamento giuridico nazionale: a solo titolo di esempio, le definizioni contenute all'articolo 3 sono troppo spesso poco chiare, poco sintetiche, poco leggibili e soprattutto poco coerenti con gli articoli specifici successivi;

è evidente che effettivi miglioramenti sul piano della qualità della regolazione e della performance del sistema dei contratti pubblici potranno constatarsi solo a seguito dell'attuazione delle singole misure previste dallo schema di decreto in esame, ma soprattutto della successiva fase di regolazione secondaria, demandata ad oltre 50 provvedimenti attuativi di secondo livello e di diversa tipologia;

a tale ultimo riguardo, preoccupa notevolmente, ai fini della certezza normativa, l'eccessivo numero di rinvii a decreti ministeriali di varia natura e a differenti linee guida, senza la previsione di alcun termine per la loro adozione;

numerose criticità rinvenibili nello schema di decreto de quo afferiscono poi proprio all'incertezza relativa al valore giuridico degli strumenti di soft law che l'ANAC dovrà adottare, al conseguente livello di vincolatività da attribuire a tali strumenti per gli operatori e ai rischi di contenzioso in materia; alle incongruenze presenti nel regime transitorio;

al parziale raggiungimento degli obiettivi di semplificazione normativa e di maggiore trasparenza nelle procedure di affidamento;

con riferimento al regime transitorio, essendo numerosi gli atti attuativi del nuovo Codice che dovranno sostituire l'attuale Regolamento, è fortemente auspicabile che detto regolamento non sia abrogato con effetto immediato, ma dalla data di adozione dei singoli provvedimenti attuativi, al fine di non creare vuoti normativi in una materia così complessa e a così alto indice di contenzioso;

è mancato il completo recepimento dei principi di delega relativi ai conti correnti dedicati, alle concessioni del servizio idrico, all'avvio tempestivo delle nuove gare per le concessioni nuove. Palesi violazioni della delega si riscontrano con riguardo alla gara informale negli appalti sotto soglia con un numero minimo di tre concorrenti, in luogo del minimo di cinque fissato dalla delega, alla disciplina degli appalti della protezione civile e a quella del dibattito pubblico;

si assiste ad una eccessiva semplificazione degli affidamenti sotto soglia e dei contratti esclusi, che potrebbe comportare una riduzione eccessiva di concorrenza e trasparenza;

sarebbe stato necessario introdurre, all'articolo 80, che disciplina i motivi di esclusione dell'operatore economico (o del subappaltatore) dalle gare per appalti pubblici, requisiti morali dei concorrenti che garantissero maggior rigore, anche mediante – come sollevato dal Consiglio di Stato – l'ampliamento del novero delle condanne penali ad effetto escludente e mediante il ripristino di altre rilevanti fattispecie escludenti previste dal vecchio codice. È, inoltre, del tutto assente in tale disciplina il coordinamento tra il codice appalti e il codice della disciplina antimafia;

si esprime forte preoccupazione per la mancata previsione, all'articolo 95, dei casi in cui si può ricorrere all'esclusione automatica per le offerte anomale per i contratti sotto soglia di rilevanza comunitaria;

forti criticità suscita l'articolo 163 che disciplina gli affidamenti di somma urgenza, tra cui include gli appalti della protezione civile, che finisce per delineare per gli affidamenti diretti in caso di eventi di protezione civile una disciplina diversa e aggiuntiva rispetto a quella di derivazione comunitaria contenuta nell'articolo 63;

in particolare, desta fortissima preoccupazione e si ritiene decisamente lesivo del rispetto della volontà popolare espressa la mancata attuazione del criterio di cui alla lettera hhh) nella parte in cui si prevede che la disciplina organica della materia dei contratti di concessione avvenga nel rispetto dell'esito del referendum abrogativo del giugno 2001 per le concessioni nel settore idrico e nella parte in cui prevede una specifica disciplina per le concessioni relative agli approvvigionamenti industriali in autoconsumo elettrico da fonti rinnovabili nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

come opportunamente rilevato nel Parere del Consiglio di Stato, il mancato recepimento di una parte della delega entro il termine di scadenza consuma il relativo potere, che non potrà essere recuperato in sede di esercizio della delega integrativa e correttiva. Sarebbe stato oppor-

tuno prevedere almeno un esercizio «minimale» della delega in ordine ai criteri sopra richiamati, in modo da poter successivamente integrare la base normativa in sede di decreti correttivi;

in tema di concessioni autostradali, l'articolo 178 attua i punti specifici della delega di cui alle lettere III) e mmm). La legge delega chiede di introdurre sia un regime transitorio per l'affidamento delle concessioni autostradali scadute o prossime alla scadenza alla data di entrata in vigore del codice (lett. mmm), sia un regime ordinario di avvio tempestivo delle procedure a evidenza pubblica per le nuove concessioni autostradali, non meno di 24 mesi prima della scadenza di quelle in essere (lett. III). La delega richiede, inoltre, a seguito dell'approvazione di una proposta emendativa del Movimento 5 stelle, una previsione di divieto di clausole e disposizioni di proroga nelle nuove concessioni autostradali. Non risultano, però, chiari gli intendimenti del Governo a riguardo di tali ultime previsioni, con particolare riferimento al divieto di proroga e al tempestivo avvio delle procedure di gara, non rinvenendosi nell'articolo 178 un recepimento espresso;

come sollevato nel Parere del Consiglio di Stato, risulta decisamente necessario, nella cornice generale del partenariato pubblico-privato, disciplinato agli articoli 180, 181 e 182, chiarire la definizione, l'ambito, la portata del rischio e l'ambito della progettazione a carico del partner privato. A tale ultimo riguardo, va censurata l'opportunità di prevedere in termini generali che le pubbliche amministrazioni possano ricorrere a contratti di partenariato pubblico-privato atipici, rimettendo tutti i livelli di progettazione al partner privato, onde evitare di aggirare uno dei principi ispiratori della riforma, ossia la separazione tra chi progetta e chi realizza le opere;

con riferimento alla disciplina del partenariato, rileva inoltre evidenziare che: a) tra le valutazioni ex ante volte a valutare la presenza delle condizioni per intraprendere un'operazione di partenariato pubblico privato non è stata esplicitata quella relativa al value for money (VfM), elemento decisivo per stabilire la convenienza economica del ricorso allo strumento; b) pur avendo recepito la nozione di rischio operativo, lo schema di decreto lo limita ai soli contratti di concessione, escludendo le altre forme contrattuali di PPP; c) estremamente limitate risultano le disposizioni in materia di sorveglianza sulla gestione delle opere, limitandosi a prevedere, all'articolo 181, comma 4, il controllo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione dei sistemi di monitoraggio, senza contemplare, in un'ottica di trasparenza delle informazioni e di valutazione della performance dell'operatore stesso, la raccolta, a livello centrale, dei dati relativi alla stipula dei contratti, al relativo closing finanziario e alla gestione delle opere;

anche con riferimento ai settori speciali, numerose sono le criticità rilevate. Innanzitutto occorrerebbe meglio chiarire e definire il regime derogatorio, ma soprattutto risulta poco chiaro, se non letto alla luce dei recenti accadimenti che hanno coinvolto esponenti del Governo, il motivo

per cui, all'articolo 121, che disciplina il settore dell'estrazione di gas e prospezione o estrazione di carbone o di altri combustibili solidi, si esclude, al comma 2, dall'ambito di applicazione di tale disciplina le attività concernenti il petrolio ed il gas naturale, contrariamente a quanto previsto all'articolo 212 del Codice vigente;

con riferimento al Titolo relativo al «Contenzioso», si assiste, ancora una volta al tentativo teso a ridimensionare o contingentare la tutela giurisdizionale. Dopo il tentativo di limitare la tutela cautelare – tentativo dichiarato incostituzionale –, ma soprattutto dopo il disegno, pienamente riuscito, di rendere più difficoltoso l'accesso alla giustizia con l'imposizione di elevati oneri economici che scoraggiano i ricorsi – tenuto conto che ormai i contributi unificati dei due gradi di giudizio per i contratti pubblici di qualche rilievo ammontano a 15 mila euro – non poteva mancare anche nel nuovo Codice, all'articolo 204, una nuova disciplina per i ricorsi giurisdizionali. Sin particolare, si novella l'articolo 120 del Codice del processo amministrativo (d.lgs. 104 del 2010), prevedendo che nella decisione in sede cautelare in materia di procedure di affidamento (e relativi provvedimenti dell'ANAC), il TAR deve motivare sulla sussistenza di esigenze imperative connesse ad un interesse generale all'esecuzione dell'appalto. Ne deriva, quindi, che il Giudice, nella deliberazione di una istanza di sospensiva dovrebbe svolgere una valutazione di sostanziale opportunità, cioè se il rispetto di esigenze imperative connesse ad un interesse generale possa influire sulla misura cautelare richiesta. Tale valutazione, influenzata dalle esigenze imperative connesse «al compimento dell'opera», vale sia nel caso dell'art. 121 del codice del processo amministrativo (inefficacia del contratto nei casi di gravi violazioni), sia nei casi dell'art. 122 (inefficacia del contratto nelle altre ipotesi). La ratio della norma è evidentemente quella di indurre il Giudice a limitare ulteriormente la concessione della tutela cautelare;

tale disposizione potrebbe, nella pratica attuazione, esplicitarsi in un diniego di tutela anche in quelle fattispecie nelle quali la stessa tutela si imporrebbe in relazione ai vizi denunciati, a fronte di una valutazione di opportunità fondata su non meglio precisate «esigenze imperative» connesse ad un «interesse generale alla esecuzione delle prestazioni contrattuali». Il principio economicistico finirebbe per prevalere, quindi, sul valore della legalità;

al medesimo articolo 204 viene altresì previsto, per determinate categorie di vizi degli atti delle procedure di affidamento, un procedimento decisionale più rapido. Viene, infatti, introdotto un rito speciale camerale presso il TAR (solo ove la parti lo richiedano, il ricorso può essere definito in udienza pubblica) per i ricorsi sui vizi relativi alla composizione della commissione di gara, all'esclusione dalla gara per carenza dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico professionali. Tali vizi sono considerati immediatamente lesivi e sono ricorribili entro 30 giorni; l'omessa impugnazione di tali provvedimenti preclude la facoltà di far valere l'illegittimità nei successivi atti della procedura di gara anche con ricorso incidentale;

occorre innanzitutto rilevare che il principio di delega (lett. bbb) del comma 1 dell'art. 1 della legge 11 del 2016 non prevede espressamente l'applicazione di tale rito ai contenziosi sui vizi della composizione della commissione di gara, ma non si può inoltre sottacere che con tale ulteriore preclusione, che impone alle ditte offerenti di conoscere ed azionare immediatamente i vizi di legittimità di tutte le fasi soggettive ed oggettive del procedimento, senza alcuna valutazione prognostica in ordine alle possibilità reali di conseguire una aggiudicazione, saranno ulteriormente favoriti i concorrenti più forti, ossia coloro che sono in grado, attraverso le loro strutture legali, di rilevare e censurare immediatamente i provvedimenti viziati, e che, soprattutto, possono permettersi di investire sui costi del processo indipendentemente da quelle che sono le reali possibilità di un esito favorevole (per loro) della gara;

appare quindi indispensabile, al fine di non violare un principio fondamentale della normativa europea in termini di accesso alla giustizia nella specifica materia degli appalti pubblici, modificare la disposizione in esame e provvedere ad eliminare il cumulo dei contributi o, quanto meno, ridurre l'importo del contributo unificato per i ricorsi introdotti nelle fasi antecedenti il provvedimento di aggiudicazione definitiva;

l'articolo 212 dello schema di decreto legislativo istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia, la quale costituirà la struttura nazionale di riferimento per la cooperazione con la Commissione europea per l'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici e di concessioni, nonché per l'adempimento degli obblighi di assistenza e cooperazione reciproca tra gli Stati membri. Sarebbe stato più coerente prevedere, in sede di delega, che la struttura venisse istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, o quantomeno stabilire che il dicastero delle Infrastrutture e dei trasporti avesse un ruolo più decisivo, tenuto conto che la Cabina di regia ha il compito, tra gli altri, di effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del codice sugli appalti e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione, anche al fine di proporre miglioramenti e di esaminare le proposte di modifica normativa;

appare decisamente incomprensibile la clausola di invarianza finanziaria recata dall'articolo 219 del codice, secondo cui dall'attuazione del codice non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni provvedono agli adempimenti conseguenti con le risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, tenuto conto che vi sono disposizioni del codice, quali quelle relative alla qualificazione e alla formazione delle stazioni appaltanti, all'interoperabilità delle banche dati, e soprattutto all'implementazione del numero esorbitante di funzioni attribuite all'ANAC per le quali le risorse disponibili a legislazione vigente per le amministrazioni sono decisamente insufficienti a garantirne la corretta attuazione;

con riferimento all'elenco delle abrogazioni espresse contenute all'articolo 217, sarebbe opportuna una puntuale ricognizione del quadro normativo vigente, con particolare riferimento alle norme contenenti ri-

chiami al codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

considerato, inoltre, che:

l'Atto n. 283 in esame appare censurabile, in particolare, sotto specifici profili di seguito elencati, non esaustivi in ragione della ristrettezza dei tempi a disposizione:

all'articolo 1, comma 2, sarebbe stato necessario prevedere che le amministrazioni che rilasciano il permesso di costruire o altro titolo abilitativo, in realizzazione alle opere di urbanizzazione, possano richiedere il progetto definitivo delle opere da realizzare e non il progetto di fattibilità tecnica ed economica e che la gara venga bandita sul progetto definitivo e non su quello di fattibilità;

all'articolo 19 si esclude dall'ambito di applicazione del Codice i contratti di sponsorizzazione, dettando al contempo alcune disposizioni atte a disciplinarne alcuni obblighi minimi per le sponsorizzazioni di importo superiore a 40.000 euro. In particolare, si prevede che può il contratto possa essere il risultato di una libera negoziazione, mentre sarebbe stato necessario specificare le modalità attraverso le quali operare;

all'articolo 20 si esclude dall'ambito di applicazione del Codice le opere pubbliche realizzate a spese del privato, ma tale disposizione non trova corrispondenze né nel testo delle direttive né in quello del Codice vigente e, soprattutto appare estremamente generica, non facendo alcun riferimento alle modalità attuative e alle finalità delle norme recate. Tali profili dovrebbero rivestire particolare importanza poiché si tratta di opere pubbliche la cui corretta realizzazione da parte di un soggetto privato è interesse della pubblica amministrazione. Sarebbe stato opportuno introdurre l'obbligo per il privato di essere soggetto qualificato professionalmente e dotato dei requisiti morali, nonché specificare il divieto di procedere alla realizzazione delle opere attraverso il ricorso al subappalto;

all'articolo 21, che disciplina la programmazione dei lavori e dei servizi e delle forniture, ove si dispone che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori provvedano all'adozione (e al relativo aggiornamento annuale) del programma triennale dei lavori pubblici di importo stimato non inferiore a 100.000 euro, occorre, ai fini dell'inserimento nell'elenco, abbassare la soglia di importo dei lavori per i quali deve essere redatto il progetto di fattibilità tecnica ed economica, portandola da un milione di euro a 500.000;

all'articolo 22 si disciplina il dibattito pubblico nella pianificazione e programmazione di lavori di rilevanza sociale e di impatto territoriale e sulle popolazioni ivi insediate. Tale disposizione costituisce nella strategia mediatica del Governo uno dei punti qualificanti del nuovo codice, con il quale si dà attuazione ai criteri direttivi di trasparenza e partecipazione previsti alle lettere ppp) e qq) dell'art. 1, comma 1, della legge delega, ma la norma è alquanto lacunosa e decisamente poco chiara, innanzitutto perché non sarebbe un soggetto terzo indipendente a convocare e a gestire il dibattito pubblico sulle grandi opere ma le stesse parti pubbliche propo-

nenti (amministrazioni aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore), che certamente non possono fornire garanzie di autonomia e indipendenza. Sarebbe stato necessario prevedere che il dibattito pubblico fosse da subito obbligatorio e che venisse chiarito l'ambito dei soggetti ammessi al dibattito, nonché introdurre una precisazione volta a chiarire che il dibattito pubblico è strumento separato e complementare alla procedura di valutazione di impatto ambientale, di cui alla Parte II del Dlgs n. 152/2006;

all'articolo 23, che disciplina i livelli della progettazione prevedendo che essa sia articolata su tre livelli, sarebbe stato necessario introdurre al comma 5, primo periodo, l'obbligo di dimostrare nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, attraverso l'utilizzo di dettagliati piani economico-finanziari, la redditività ed utilità dell'opera, al fine di non ridurre tale fase di progettazione ad un mero processo autorizzativo, in particolare per le opere a totale o parziale finanziamento a carico dei privati. Al medesimo comma, inoltre, sarebbe stato assolutamente opportuno escludere la possibilità di avviare procedure espropriative nella fase del progetto di fattibilità;

all'articolo 25, in cui si disciplina la verifica preventiva dell'interesse archeologico, si ravvisa una significativa riduzione, rispetto alla disciplina vigente, del termine per la dichiarazione da parte del competente Soprintendente, da 90 a 30 giorni dal ricevimento del progetto di fattibilità. Tale termine è evidentemente troppo breve per valutare compiutamente i progetti di grandi opere, avuto riguardo, non solo alla capacità operativa attuale delle Soprintendenze alle belle arti, ma soprattutto al pregio del patrimonio archeologico italiano. Sarebbe stato opportuno prevedere quantomeno un termine di 45 giorni;

all'articolo 29, in materia di principi di trasparenza, sarebbe stato opportuno prevedere che la medesima disciplina si applichi anche gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia di rilevanza comunitaria, al fine di recepire integralmente il criterio di cui alla lettera ii) della legge delega n. 11, che auspica, tra l'altro, «adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia di rilevanza comunitaria»;

all'articolo 30, comma 4, in materia di contratti collettivi nazionali applicabili nei lavori oggetto di appalti pubblici e concessioni, sarebbe stato opportuno sopprimere il riferimento ai contratti collettivi il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto di appalto, al fine di evitare il crearsi di equivoci e di dare adito all'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da soggetti non rappresentativi, che utilizzano la contrattazione come strumento di dumping e di concorrenza sleale a danno delle imprese corrette e dei lavoratori coinvolti;

all'articolo 80, in materia di motivi di esclusione, sarebbe stato necessario, in caso di prestazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto, che l'Autorità disponga l'iscrizione nel casellario informatico, ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara, fino a due anni;

all'articolo 83, in materia di criteri di selezione, al comma 6, sarebbe stato ragionevole prevedere che le stazioni appaltanti richiedano obbligatoriamente i requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e le esperienze necessarie per eseguire l'appalto. Dal momento che, come richiesto dall'art. 1, comma 1, lettera r), della Legge Delega, gli operatori economici devono possedere capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale nonché esperienze necessarie per eseguire l'appalto, non è immaginabile che la verifica di queste capacità sia puramente eventuale e rimessa alla valutazione discrezionale delle stazioni appaltanti. Al medesimo articolo, al comma 9, al fine di garantire sempre la certezza del diritto, sarebbe stato necessario l'obbligo da parte della stazione appaltante di indicare le irregolarità contenute nella documentazione di riferimento, considerate essenziali ai fini sanzionatori;

all'articolo 105, che innova la disciplina in materia di subappalto, il comma 14 dispone che il subappaltatore deve praticare gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al 20%, nel rispetto degli standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto, senza però prevedere che l'affidatario è solidalmente responsabile con il subappaltatore non solo per gli obblighi connessi alla sicurezza ma ugualmente per gli obblighi relativi ai costi del personale, al fine di escludere che tali ultimi costi possano essere soggetti a ribasso, tenuto conto che ciò avverrebbe, inevitabilmente, in danno del lavoratore stesso;

all'articolo 180, sarebbe stato necessario escludere: al comma 1, ultimo periodo, che la progettazione di fattibilità tecnico ed economica possa essere oggetto del contratto di partenariato; al comma 3, che nel contratto di partenariato possano essere disciplinati i rischi, gli incidenti, e i corrispettivi derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico, in assenza di linee guida che disciplinino tali ultimi aspetti;

al medesimo articolo 180, al comma 6, sarebbe stato opportuno prevedere che l'eventuale riconoscimento del prezzo non può essere superiore al trenta per cento, e non già al cinquanta per cento, del costo dell'investimento complessivo;

all'articolo 181, al comma 4, sarebbe stato opportuno prevedere l'obbligo, in capo all'operatore economico, di collaborare ad alimentare i sistemi di monitoraggio;

all'articolo 181, sempre al comma 4, sarebbe stato opportuno prevedere ulteriori disposizioni circa l'attività di sorveglianza sulla gestione delle opere da parte dell'amministrazione, da specificare eventualmente in sede di adozione degli strumenti di soft law da parte dell'ANAC, volte in particolare a garantire le modalità e la tempistica del monitoraggio ivi previsto e maggiori forme di trasparenza dei dati per l'utenza, nonché a stabilire il legame tra livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati e i corrispettivi dovuti e le eventuali penali applicabili al soggetto privato;

all'articolo 182, in materia di finanziamento del progetto, sarebbe stato necessario escludere la possibilità di rideterminare le condizioni di equilibrio del piano economico-finanziario per fatti non riconducibili al-

l'operatore economico, nonché sarebbe stato opportuno indicare che all'operatore economico spetti il valore «residuo» delle opere realizzate;

all'articolo 183, al comma 13, ultimo periodo, sarebbe stato opportuno prevedere che la cauzione a garanzia delle penali a carico del concessionario sia prestata nella misura del 25 per cento, e non del dieci per cento, del costo annuo operativo;

all'articolo 194, nell'ambito dell'affidamento a contraente generale, sarebbe stato necessario: a) prevedere che le economie risultanti siano ripartite al cinquanta per cento tra il concessionario e il soggetto aggiudicatore; b) escludere che i terzi affidatari di lavori del contraente generale possano subaffidare i lavori; c) specificare che il contraente generale possa produrre solo il progetto esecutivo ma non quello definitivo;

all'articolo 204, in materia di ricorsi giurisdizionali, sarebbe stato necessario eliminare la disposizione secondo cui, nella decisione in sede cautelare in materia di procedure di affidamento, il TAR deve motivare sulla sussistenza di esigenze imperative connesse ad un interesse generale all'esecuzione dell'appalto, al fine di rimuovere qualsiasi ostacolo che impedisca alle parti di ottenere una decisione della causa nel merito da parte del giudice competente;

all'articolo 209, in materia di arbitrato, sarebbe stato necessario, al comma 1, secondo periodo, escludere che si possa ricorrere all'arbitrato anche per le controversie relative a concessioni e appalti pubblici in cui sia parte una società a partecipazione pubblica o una società controllata nonché in tutte le ipotesi in cui la controversia abbia a oggetto opere finanziate con risorse pubbliche;

all'articolo 211, in materia di strumenti in funzione deflattiva del contenzioso, sarebbe stato opportuno, nel disciplinare i pareri di precontenzioso dell'ANAC, modificare, al secondo comma, la possibilità per ANAC, anche su sollecitazioni delle parti private, di invitare la stazione appaltante ad agire in autotutela, rimuovendo gli atti illegittimi, al fine di evitare che i concorrenti incisi da preclusioni processuali possano sempre invocare l'intervento «surrogatorio» dell'ANAC per sollecitare la rimozione in autotutela da parte della stazione appaltante degli atti non tempestivamente impugnati, e, per altro verso, di creare comunque un nuovo contenzioso parallelo e aggiuntivo con riferimento all'esercizio dei poteri di annullamento d'ufficio ai sensi degli articoli 21-opties e 21-nonies della legge n. 241 del 1990,

esprime

PARERE CONTRARIO

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria**335^a Seduta***Presidenza della Presidente*
DE BIASI*Interviene il sottosegretario di Stato per la salute De Filippo.**La seduta inizia alle ore 8,30.***PROCEDURE INFORMATIVE****Interrogazione**

Il sottosegretario DE FILIPPO risponde all'interrogazione n. 3-02605 della senatrice Maturani, sui ricoveri per terapia con radio farmaci in strutture di medicina nucleare.

Premette che il decreto ministeriale n. 70 del 2015 rappresenta la cornice per indirizzare il processo di riassetto strutturale e di qualificazione della rete assistenziale ospedaliera, ricordando che tale riassetto, insieme al rilancio degli interventi di prevenzione primaria e secondaria e al potenziamento delle cure primarie territoriali, costituirà una fondamentale linea programmatica di cui il Servizio sanitario nazionale si è dotato per affrontare le sfide assistenziali dei prossimi anni.

Soggiunge che la riorganizzazione del complessivo assetto di erogazione delle cure è determinata da una ampia gamma di motivazioni e deve volgere a migliorare l'appropriatezza nell'uso dell'ospedale per migliorare la qualità dell'assistenza, offrendo al paziente la giusta intensità di cura per le sue condizioni cliniche e nel «*setting*» assistenziale più rispondente ai suoi bisogni. Tale complessa azione di riordino deve avvenire secondo parametri ben definiti ed omogenei nel territorio nazionale: tra essi sono annoverati anche *standard* omogenei per singola disciplina, con specifici parametri che devono essere adottati dalle regioni, pur considerando le

eventuali specificità del territorio regionale, documentate sulla base di criteri epidemiologici e di accessibilità.

Fa presente che il decreto ministeriale n. 70 del 2015, in considerazione della complessità della materia, indica la possibilità di compensazioni tra discipline, fermi restando il numero di posti letto complessivo (3.7/1000 abitanti) fissato dalla legge n. 135 del 2012, il tasso di ospedalizzazione atteso (160/1000 abitanti), l'indice di occupazione del posto letto, che deve attestarsi su valori del 90 per cento tendenziale e sulla durata media di degenza per i ricoveri ordinari, che deve essere inferiore mediamente a 7 giorni. I parametri in questione tengono conto della necessità, per l'alta specialità, di offrire una buona qualità di prestazioni, attraverso la concentrazione in un numero limitato di presidi con un ampio bacino d'utenza per ciascuna struttura organizzativa, e devono essere rispettati in tutto il territorio nazionale.

Pone in rilievo che, in riferimento alla medicina nucleare, il decreto citato sottolinea la specificità della disciplina e prevede la presenza di Unità operative con posti letto dedicati ogni 2.000.000 – 4.000.000 di abitanti, mentre l'attività diagnostica, garantita da specialisti in medicina nucleare, prevede un bacino pari a 600.000 – 1.200.000 abitanti. In ogni caso la responsabilità della erogazione di prestazioni sia terapeutiche che diagnostiche con radiofarmaci appartiene allo specialista in medicina nucleare.

Sottolinea che l'obiettivo del decreto ministeriale è quello di promuovere modalità univoche nell'offerta delle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale: pertanto, al fine di assicurarne l'uniforme applicazione a livello nazionale e di supportare le regioni e le province autonome nell'adeguamento della propria rete ospedaliera, il Ministero della salute si impegna a svolgere, attraverso uno specifico Tavolo, un'attività di monitoraggio e di verifica.

Comunica che nella banca dati delle schede di dimissioni ospedaliere-SDO, nell'ambito dei ricoveri per acuti per la radioterapia, in particolare, sono disponibili le tavole di mobilità per radioterapia e per tumore.

Quanto agli aspetti di natura regolatoria attinenti alla produzione dei radiofarmaci, riferisce alcune precisazioni fornite dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA).

Il decreto legislativo n. 219 del 2006, recante attuazione della Direttiva del 2001/83/CE, relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, conferma le definizioni di radiofarmaco, *kit*, generatore di radionuclidi e precursore di radionuclidi, sottoponendoli alla disciplina in materia di autorizzazione alla immissione in commercio (AIC) e di autorizzazione alla produzione.

Espressamente esclusi dall'applicazione di tale normativa sono i radionuclidi utilizzati in forma pre confezionata e, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 219 del 2006, i radiofarmaci preparati al momento dell'uso, secondo le istruzioni del produttore, da persone o stabilimenti autorizzati ad usare tali medicinali, in uno dei centri di cura auto-

rizzati, e purché il radiofarmaco sia preparato a partire da generatori, *kit* o radiofarmaci precursori, per i quali sia stata rilasciata l'AIC.

Escluse dal campo di applicazione del codice comunitario sono le «formule magistrali», medicinali preparati in farmacia in base ad una prescrizione medica destinata ad un determinato paziente, che restano disciplinati dall'articolo 5 del decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 1998, n. 94, e le «formule officinali», medicinali preparati in farmacia in base alle indicazioni della Farmacopea europea o delle Farmacopee nazionali in vigore negli Stati membri dell'Unione europea, e destinati ad essere forniti direttamente ai pazienti serviti da tale farmacia.

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 219 del 2006 sottrae alle disposizioni relative all'AIC i medicinali preparati industrialmente su richiesta del medico, il quale si impegna ad utilizzare detti medicinali per un determinato paziente, proprio o della struttura in cui opera, sotto la sua diretta e personale responsabilità.

Ai fini della prescrizione, si applicano per tale ipotesi le disposizioni previste per le preparazioni magistrali dall'articolo 5 del decreto-legge n. 23 del 1998, convertito dalla legge n. 94 del 1998.

In particolare, il comma 3 dell'articolo 5 della legge n. 94 del 1998 prevede che il medico deve ottenere il consenso del paziente al trattamento medico e specificare nella ricetta le esigenze particolari che giustificano il ricorso alla prescrizione estemporanea; a norma del successivo comma 5, tale disposizione non si applica quando il medicinale è prescritto per indicazioni terapeutiche corrispondenti a quelle dei medicinali industriali autorizzati a base dello stesso principio attivo.

In assenza di autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), i radiofarmaci sono permessi dalla normativa citata solo su richiesta preventiva del medico a ciò preposto, con l'impegno ad utilizzare il radiofarmaco per un paziente proprio o della struttura in cui opera, limitatamente ad un determinato paziente, identificato nella ricetta con un riferimento numerico o alfanumerico, in modo da poter risalire all'identità del paziente, dietro assunzione di responsabilità del medico prescrittore, per esigenze cliniche particolari che devono essere specificate nella ricetta e, nel caso di prescrizione per indicazioni non autorizzate, anche previo consenso informato del paziente: pertanto, i radiofarmaci preparati industrialmente su richiesta del medico non devono essere oggetto di commercializzazione, né formare oggetto di forniture in gare pubbliche.

In conclusione, il Sottosegretario rimarca che, al di fuori dei casi in cui si applica l'articolo 5 del decreto legislativo n. 219 del 2006, anche i radiofarmaci restano soggetti, al pari degli altri medicinali, alle norme del Titolo III e del Titolo IV dello stesso codice comunitario.

La senatrice MATURANI (PD), in sede di replica, si dichiara parzialmente soddisfatta: pur apprezzando l'approfondimento condotto dal Sottosegretario, ritiene che il Tavolo istituito presso il Ministero della salute

debba fornire quanto prima risposte – da lungo tempo attese – alle istanze degli specialisti in medicina nucleare.

IN SEDE REFERENTE

(1324) Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di enti vigilati dal Ministero della salute, di sicurezza degli alimenti, di sicurezza veterinaria, nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, di tutela della salute umana e di benessere animale

(154) Laura BIANCONI e D'AMBROSIO LETTIERI. – Istituzione degli ordini e albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione

(693) MANDELLI e D'AMBROSIO LETTIERI. – Modifiche all'articolo 102 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265

(725) D'AMBROSIO LETTIERI ed altri. – Riordino della disciplina degli ordini e dei collegi delle professioni sanitarie

(818) Annalisa SILVESTRO ed altri. – Riordino della disciplina degli ordini delle professioni sanitarie di medico-chirurgo, di odontoiatra, di medico veterinario, di farmacista e delle professioni sanitarie di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251

(829) BIANCO ed altri. – Norme in materia di riordino della disciplina degli ordini delle professioni sanitarie di medico-chirurgo e di odontoiatra, di medico veterinario e di farmacista e istituzione degli ordini e degli albi delle professioni sanitarie

(833) D'ANNA. – Ordinamento delle professioni di biologo e di psicologo
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 22 marzo.

La PRESIDENTE (PD), relatrice, comunica di aver ulteriormente riformulato gli emendamenti 3.0.1 e 8.0.1 (testi 3, pubblicati in allegato).

Comunica, inoltre, di aver presentato l'emendamento 3.200 (anch'esso pubblicato in allegato). Fa presente che l'emendamento in questione introduce nel capoverso articolo 8, al comma 4, una modifica consequenziale all'approvazione dell'emendamento 3.20, riguardo al riparto della funzione giudicante in ambito disciplinare.

La Commissione prende atto.

La PRESIDENTE propone di fissare alle ore 12 di domani, venerdì 8 aprile, il termine per la presentazione di eventuali subemendamenti all'emendamento 3.200.

La Commissione conviene.

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

SULLA PUBBLICAZIONE DI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

La PRESIDENTE comunica che, nell'ambito dell'esame dei disegni di legge n. 2224, 1134 e 1648 (responsabilità professionale del personale sanitario), è pervenuto un documento da parte dell'associazione Responsabilitasanitaria.

Il predetto documento, ove nulla osti, sarà reso disponibile alla pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 8,50.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1324**Art. 3.****3.0.1 (testo 3)**

LA RELATRICE

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 3-bis.

(Istituzione e definizione della professione dell'osteopata)

1. Nell'ambito delle professioni sanitarie è istituita la professione dell'osteopata. Per l'esercizio della professione sanitaria di cui al presente comma, è necessario il possesso della laurea abilitante o titolo equipollente. Sono fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 1, 2, 4 e 5 della legge 1 febbraio 2006, n.43, ai fini dell'individuazione delle competenze riconducibili alla professione dell'osteopata.

2. Con Accordo Stato-Regioni, da adottarsi entro 3 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri per il riconoscimento dei titoli equipollenti ai fini dell'esercizio della professione sanitaria di cui al comma 1. Con decreto del Ministro dell'Istruzione, università e ricerca, di concerto con il Ministro della Salute, sentite le competenti Commissioni parlamentari e acquisito il parere del Consiglio Universitario nazionale e del Consiglio superiore di sanità, da adottarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, è definito l'ordinamento didattico della formazione universitaria in osteopatia.

3. È istituito senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, presso l'Ordine dei Tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione, l'albo per la professione sanitaria di osteopata. Possono iscriversi all'albo, istituito ai sensi del presente comma, i soggetti che hanno conseguito la formazione universitaria in osteopatia, ai sensi del decreto di cui al comma 2, e i soggetti in possesso dei titoli di cui al medesimo comma 2.

3.200

LA RELATRICE

All'articolo 3, Capo III, capoverso «Art. 8» sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 4, dopo le parole: «funzione giudicante», aggiungere le seguenti: «nei confronti dei componenti dei Consigli direttivi degli Ordini».

Art. 8.**8.0.1 (testo 3)**

LA RELATRICE

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 8-bis.

(Figura e profilo della professione sanitaria del chiropratico)

1. Nell'ambito delle professioni sanitarie è istituita la professione del chiropratico. Per l'esercizio della professione sanitaria di cui al presente comma, è necessario il possesso della laurea abilitante o titolo equipollente e l'iscrizione al registro istituito presso il Ministero della salute. Sono fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 1, 2, 4 e 5 della legge 1 febbraio 2006, n.43, ai fini dell'individuazione delle competenze riconducibili alla professione del chiropratico.

2. Con Accordo Stato-Regioni, da adottarsi entro 3 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri per il riconoscimento dei titoli equipollenti ai fini dell'esercizio della professione sanitaria di cui al comma 4. Con decreto del Ministro dell'Istruzione, università e ricerca, di concerto con il Ministro della Salute, sentite le competenti Commissioni parlamentari e acquisito il parere del Consiglio Universitario nazionale e del Consiglio superiore di sanità, da adottarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, è definito l'ordinamento didattico della formazione universitaria in chiropratica.

3. All'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è abrogato il comma 355».

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

Riunione n. 193

Presidenza della Presidente
DE BIASI

Orario: dalle ore 9 alle ore 9,15

*AUDIZIONE INFORMALE NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N.
2224 E CONNESSI (RESPONSABILITÀ PROFESSIONALE DEL PERSONALE SANITA-
RIO)*

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

Riunione n. 194

Presidenza della Presidente
DE BIASI

Orario: dalle ore 14,30 alle ore 14,55

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria

215^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente
CALEO

La seduta inizia alle ore 9.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo (n. 279)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Valutata la necessità di ulteriori approfondimenti, la Commissione conviene di rinviare la discussione sullo schema di parere proposto dal relatore.

Il seguito dell'esame è rinviato.

ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COM (2016) 62 definitivo) (n. 112)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Dopo Parigi: valutazione delle implicazioni dell'accordo di Parigi a corredo della proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'ac-

cordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici» (COM (2016) 110 definitivo) (n. 113)

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento. Approvazione delle risoluzioni: *Doc.* XVIII, n. 119 per l'atto comunitario n. 112; *Doc.* XVIII, n. 120 per l'atto comunitario n. 113)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 30 marzo.

Poiché non vi sono interventi, il presidente CALEO dichiara conclusa la discussione e propone due distinte risoluzioni favorevoli.

Il senatore PICCOLI (*FI-PdL XVII*) dichiara il voto favorevole, a nome del suo Gruppo, evidenziando la necessità di approfondire i risvolti energetici ed ambientali dell'accordo di Parigi – COP 21, in considerazione delle ricadute sul sistema produttivo nazionale.

Verificata la presenza del numero legale, il presidente CALEO pone ai voti la risoluzione favorevole sull'atto comunitario n. 112, che risulta approvata.

È quindi posta ai voti la risoluzione favorevole sull'atto comunitario n. 113, risultando anch'essa approvata.

La seduta termina alle ore 9,10.

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

Riunione n. 165

Presidenza del Presidente
MARINELLO

Orario: dalle ore 14 alle ore 15,35

AUDIZIONE INFORMALE DEL SINDACO DE L'AQUILA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 2151 E 2152 E DEL DOC. XXII, N. 5 (RICOSTRUZIONE DE L'AQUILA)

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria**180^a Seduta***Presidenza del Presidente*

CHITI

*La seduta inizia alle ore 8,30.**IN SEDE CONSULTIVA*

(1949) Deputato VERINI ed altri. – *Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e delega al Governo per la sua attuazione. Delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive*, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 2^a e 3^a riunite. Esame. Parere non ostativo con osservazioni su emendamenti)

La senatrice GINETTI (*PD*), relatrice, introduce l'esame degli emendamenti e subemendamenti riferiti al disegno di legge in titolo, trasmessi il 24 marzo, il 5 e il 6 aprile 2016.

Dopo aver richiamato il parere già reso dalla Commissione il 10 febbraio 2016 sui disegni di legge nn. 1949 e 1168 e dopo aver ribadito l'urgenza e l'indifferibilità di una sollecita ratifica della Convenzione del 2000, come anche ricordato nel Convegno svolto in Senato il 18 marzo 2016, la relatrice illustra uno schema di parere non ostativo con alcune osservazioni riferite agli emendamenti 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, prima parte, 4.22 e 4.35 e con un richiamo al citato parere del 10 febbraio in riferimento alla delega di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *d*), in materia

di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie nei rapporti con gli altri Stati membri dell'Unione europea.

Il senatore AMIDEI (*FI-PdL XVII*) chiede delucidazioni in merito alla condizione di reciprocità riferita agli Stati membri dell'Unione prevista in alcuni emendamenti.

La relatrice GINETTI (*PD*) evidenzia come l'applicazione della condizione di reciprocità per le materie della cooperazione giudiziaria in materia penale non si dovrebbe applicare agli Stati membri dell'Unione europea.

Il PRESIDENTE, quindi, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, pone in votazione lo schema di parere non ostativo con osservazioni predisposto dalla relatrice, pubblicato in allegato al resoconto, che risulta quindi approvato.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo (n. 279)

(Osservazioni alla 13^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

La senatrice CARDINALI (*PD*), relatrice, introduce l'esame dell'atto in titolo, diretto alla semplificazione della normativa in materia di terre e rocce da scavo, attualmente disciplinata da cinque decreti-legge e dal decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161.

Con tale atto, si procede alla semplificazione normativa e delle procedure di verifica della sussistenza delle condizioni per la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto anziché come rifiuto, in tal modo mirando a conseguire una riduzione dei costi connessi all'approvvigionamento di materiali da impiegare nei processi produttivi.

Il provvedimento è inoltre diretto alla chiusura del caso UE Pilot 5554/13/ENVI, concernente il citato decreto ministeriale n. 161 del 2012, che verrebbe sostituito e abrogato.

In particolare, la Commissione europea ha contestato la procedura di autorizzazione con silenzio assenso del piano d'utilizzo per la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto. Al riguardo, il provvedimento, agli articoli 9 e 21, sostituisce tale procedura con una procedura analoga alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo cui la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti può essere avviata, per i cantieri di grandi dimensioni, decorsi 90 giorni dalla presentazione del piano d'utilizzo, e per i cantieri di piccole dimensioni, decorsi 15 giorni dalla presentazione della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Per quanto riguarda la seconda contestazione, il provvedimento ha espunto, dall'elenco delle «normali pratiche industriali» di cui all'allegato

3 del citato decreto ministeriale, le attività di stabilizzazione a calce, a cemento o altra forma idonea all'utilizzo e le attività di riduzione della presenza di elementi antropici (come vetroresina, cementiti o bitumi), in quanto, secondo la Commissione europea, si tratta di attività che riguardano rifiuti e non sottoprodotti.

Sulla questione della qualificazione di terre e rocce da scavo come sottoprodotti è anche intervenuta la Corte di giustizia UE con la sentenza del 18 dicembre 2007 (causa C-194/05), e inoltre la nozione di sottoprodotto è stata poi disciplinata dall'articolo 5 della direttiva 2008/98/CE, del 12 dicembre 2008, relativa ai rifiuti.

La relatrice Cardinali illustra quindi uno schema di osservazioni favorevoli con alcuni rilievi riferiti all'articolo 9, comma 7, dello schema di decreto, relativo alle ispezioni e verifiche, da parte delle Agenzie di protezione ambientale, della sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, comma 2, per la qualificazione di terre e rocce da scavo come sottoprodotti, e riferiti all'allegato 3, recante l'elenco delle «normali pratiche industriali» alle quali possono essere sottoposte terre e rocce da scavo ai fini del loro riutilizzo come sottoprodotti.

Il senatore PICCOLI (*FI-PdL XVII*), nel preannunciare il voto favorevole del suo Gruppo, rileva come le osservazioni della relatrice affrontino alcune questioni poste dall'atto in titolo, sul quale è in corso un serio approfondimento in Commissione di merito. Evidenzia peraltro come occorrerebbe ipotizzare strumenti normativi che eliminino i fattori di incertezza per chi opera nel settore, ritenendo al riguardo non sufficientemente adeguato il meccanismo del silenzio assenso.

Il senatore URAS (*Misto*) osserva come il provvedimento incida sugli ambiti ambientali, per loro natura complessi e meritevoli di attenta considerazione. Preannuncia il suo voto di astensione.

Il senatore Giovanni MAURO (*GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL)*) preannuncia il suo voto favorevole.

La relatrice CARDINALI (*PD*) sottolinea le difficoltà nel distinguere tra le categorie dei rifiuti e dei sottoprodotti, per le quali è necessario adoperare nozioni unitarie che evitino differenziazioni in ambiti regionali. Ricorda inoltre come il provvedimento in titolo utilizzi un meccanismo analogo alla segnalazione certificata di inizio attività, che offre maggiori garanzie di certezza per i destinatari.

Il PRESIDENTE, quindi, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, pone in votazione lo schema di osservazioni favorevoli con rilievi predisposto dalla relatrice, pubblicato in allegato al resoconto, che risulta approvato.

Proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COM (2016) 62 definitivo) (n. 112)

(Parere alla 13^a Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il senatore MIRABELLI (*PD*), relatore, introduce l'esame dell'atto in titolo, che reca l'autorizzazione alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'Accordo di Parigi, adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), prevista per il 22 aprile 2016.

L'Accordo, concernente la riduzione globale delle emissioni di gas a effetto serra, è stato finalizzato durante la 21^a Conferenza delle Parti dell'UNFCCC (COP 21), tenutasi a Parigi dal 30 novembre al 12 dicembre 2015. Il 22 aprile 2016 si svolgerà a New York una cerimonia di alto livello per la firma dell'accordo, che rimarrà aperta per un anno. L'accordo entrerà, poi, in vigore il 30^o giorno successivo alla data in cui almeno 55 Parti della Convenzione (che rappresentano un totale stimato di almeno il 55 per cento delle emissioni totali di gas a effetto serra) avranno depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

L'Accordo di Parigi costituisce un progresso, rispetto al Protocollo di Kyoto del 1997, nel rafforzamento dell'azione collettiva mondiale e nell'accelerazione della transizione globale verso un'economia a basse emissioni di carbonio e una società resiliente ai cambiamenti climatici. Esso fissa un obiettivo qualitativo di riduzione delle emissioni a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto di 2°C e di proseguire gli sforzi per mantenerlo a 1,5°C. A tal fine, le Parti sono tenute a definire o aggiornare i piani climatici nazionali di riduzione delle emissioni ed è previsto che, a partire dal 2023, ogni 5 anni le Parti faranno il punto della situazione, per monitorare i progressi e valutare le riduzioni delle emissioni.

La firma a nome dell'Unione europea dell'Accordo di Parigi, prevista dall'articolo 218 del TFUE, rientra tra le competenze esclusive dell'Unione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, e pertanto la proposta di decisione in titolo non è sottoposta alla procedura di scrutinio del principio di sussidiarietà prevista dal protocollo n. 2 allegato ai Trattati.

Il relatore Mirabelli illustra quindi un conferente schema di parere favorevole.

Il senatore AMIDEI (*FI-PdL XVII*) condivide i principi e gli obiettivi dell'accordo di Parigi, chiedendo peraltro delucidazioni sul monitoraggio degli impegni previsti da esso.

La senatrice GAMBARO (*AL-A*) esprime apprezzamento per le finalità sottese al provvedimento in titolo e richiede un chiarimento sul ruolo del Governo nell'implementazione degli impegni.

Il relatore MIRABELLI (*PD*) ricorda il monitoraggio costante sul rispetto degli obiettivi dell'Accordo di Parigi, che si inquadrano anche negli obiettivi europei della riduzione delle emissioni di gas serra del 20 per cento, del raggiungimento del 20 per cento del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili e dell'aumento del 20 per cento dell'efficienza energetica. Sul raggiungimento di tutti questi obiettivi, la posizione dell'Italia è molto incoraggiante in vista delle scadenze del 2020.

Il PRESIDENTE, quindi, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, pone in votazione lo schema di parere favorevole predisposto dal relatore, pubblicato in allegato al resoconto, che risulta approvato.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Dopo Parigi: valutazione delle implicazioni dell'accordo di Parigi a corredo della proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici» (COM (2016) 110 definitivo) (n. 113)

(Parere alla 13^a Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il senatore MIRABELLI (*PD*), relatore, introduce l'atto in titolo, da ritenersi collegato al precedente.

L'Accordo di Parigi guiderà il mondo nella transizione verso un'energia pulita, che imporrà alle imprese e agli investitori di mutare gli abituali comportamenti, e ai decisori di fornire nuovi incentivi nell'intero spettro delle politiche. L'attuazione dell'Accordo offre opportunità di crescita e occupazione che consentiranno all'Unione di dare impulso alle rinnovabili e all'efficienza energetica e affacciarsi ai nuovi mercati mondiali, mantenendo e sfruttando la sua posizione pionieristica. Secondo l'Agenzia internazionale per l'energia, l'attuazione completa dei piani climatici previsti dall'Accordo comporterà investimenti in efficienza energetica e tecnologie a basse emissioni dell'ordine di 13.500 miliardi di dollari USA dal 2015 al 2030.

Nel contesto del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, l'Unione si è impegnata a fare in modo che il 20 per cento del proprio bilancio complessivo sia destinato a progetti e politiche per il clima. Il bilancio per la ricerca nel campo delle tecnologie a basse emissioni a titolo di Orizzonte 2020 è già stato raddoppiato per il periodo 2014-2020, con almeno il 35 per cento destinato ad attività inerenti al clima, mentre la programmazione dei nuovi Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) ha destinato 114 miliardi di euro agli interventi in materia di clima per il periodo 2014-2020 (pari al 25 per cento dei fondi SIE). Inoltre, è indispensabile mobilitare rapidamente gli investimenti privati, anche attraverso il Piano di investimenti per l'Europa che ha già dato risultati promettenti in questo settore.

La Comunicazione in titolo ritiene importante anche il coinvolgimento della società civile, in tutte le sue componenti: cittadini, consumatori, parti sociali, PMI, *start up* innovative e imprese competitive sui mer-

cati mondiali, mentre saranno intensificate le attività a livello di città e l'elaborazione di politiche urbane, in quanto le città intelligenti e le comunità urbane saranno i luoghi che vedranno le maggiori trasformazioni.

Infine, l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati, nell'ambito dei contributi stabiliti a livello nazionale (*intended nationally determined contributions* – INDC), presentati in vista dell'Accordo di Parigi, a dare seguito al Quadro 2030 per il clima e l'energia, adottato dal Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014, che reca un obiettivo minimo di riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra del 40 per cento entro il 2030 rispetto al 1990, e un obiettivo di raggiungere il 27 per cento di energie rinnovabili e di migliorare nella stessa misura l'efficienza energetica. A tal fine, la Commissione europea ha presentato una proposta di revisione del sistema di scambio delle quote di emissione e nei prossimi 12 mesi presenterà le altre proposte legislative necessarie per raggiungere i predetti obiettivi.

Il relatore illustra quindi un conferente schema di parere favorevole.

Nessun senatore chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione lo schema di parere favorevole predisposto dal relatore, pubblicato in allegato al resoconto.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Dopo un breve intervento del senatore AMIDEI (*FI-PdL XVII*) sul termine per la presentazione degli emendamenti, il PRESIDENTE, nel ricordare come tali questioni vadano poste al momento della fissazione dei termini, preannuncia la convocazione della Commissione per l'esame del disegno di legge europea 2014 per mercoledì 14 aprile, alle ore 8,15.

La seduta termina alle ore 9,15.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUGLI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1949

La 14^a Commissione permanente,

esaminati gli emendamenti e subemendamenti, riferiti al disegno di legge in titolo, trasmessi il 24 marzo, il 5 aprile e il 6 aprile 2016;

richiamato il parere reso il 10 febbraio 2016 sui disegni di legge nn. 1949 e 1168;

ribadita l'urgenza e l'indifferibilità di una sollecita ratifica della Convenzione del 2000, come anche ricordato nel Convegno svolto in Senato il 18 marzo 2016, alla presenza del Presidente del Senato, del Ministro della giustizia e del Primo Presidente della Corte di cassazione,

formula, per quanto di competenza, parere non ostativo con le seguenti osservazioni:

– l'emendamento 4.1 dei relatori va nella direzione auspicata nel suddetto parere, ove si richiedeva che l'intera delega dell'articolo 4, comma 1, lettera *a*), del disegno di legge n. 1949, sulla disciplina processuale dell'assistenza giudiziaria a fini di giustizia penale, fosse integrata con principi e criteri direttivi che richiamino necessariamente il rispetto dell'*acquis* europeo nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale;

– gli emendamenti 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6 dovrebbero prevedere che il potere del Ministro della giustizia di non dare corso alla cooperazione giudiziaria richiesta, «*quando lo Stato richiedente non dia idonee garanzie di reciprocità*» o «*in caso di pericolo per la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato*», non si applichi nei confronti degli Stati membri dell'Unione europea, già vincolati dalle convenzioni europee relative all'assistenza giudiziaria in materia penale e dagli atti legislativi emanati ai sensi dell'articolo 67 e 82 del TFUE in attuazione del principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie in materia penale;

– l'emendamento 4.7, nella sua prima parte, va nella direzione auspicata nel parere del 10 febbraio, poiché tiene conto del fatto che – successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – gli atti legislativi rientranti nella cooperazione giudiziaria in materia penale sono adottati con la procedura legislativa ordinaria in base all'articolo 82 del TFUE, che coinvolge anche il Parlamento europeo;

– l'emendamento 4.22 prevede che la costituzione di una squadra investigativa comune debba essere autorizzata dal Ministro della giustizia, così contestualmente modificando l'articolo 2 del decreto legislativo n. 34 del 2016, di recepimento della decisione quadro n. 2002/465/GAI. Tale

potere autorizzatorio ministeriale non sembra espressamente previsto dalla decisione quadro, che si riferisce genericamente alle «autorità competenti» degli Stati membri, e va in direzione opposta a quanto di recente approvato con il decreto legislativo n. 34 del 2016, che rimette la costituzione delle squadre investigative comuni al procuratore della Repubblica competente;

– l'emendamento 4.35, in materia di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie nei rapporti con gli altri Stati membri dell'Unione europea, reintroduce una condizione di reciprocità che non è prevista nelle decisioni quadro che riguardano il settore.

Si richiama infine il citato parere del 10 febbraio che, con riferimento alla delega di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *d*), in materia di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie nei rapporti con gli altri Stati membri dell'Unione europea, richiedeva doversi prevedere il rispetto e il coordinamento con le decisioni-quadro nn. 2005/214/GAI (reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie), 2008/909/GAI, (reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea), 2008/947/GAI, (reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive), 2009/829/GAI, (reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare).

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 279

La Commissione, esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in titolo,

considerato che esso è diretto alla semplificazione della normativa in materia di terre e rocce da scavo, attualmente disciplinata da cinque decreti-legge e dal decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161, «regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo»;

rilevato che, grazie alla semplificazione normativa e delle procedure di verifica della sussistenza delle condizioni per la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto anziché come rifiuto, si prevede di conseguire una riduzione dei costi connessi all'approvvigionamento di materiali da impiegare nei processi produttivi e quindi un rafforzamento della competitività delle imprese del settore, nonché un miglioramento delle condizioni ambientali con una riduzione del ricorso a materiali di cava e allo smaltimento in discarica;

rilevato, inoltre, che il provvedimento è diretto anche alla chiusura del caso UE Pilot 5554/13/ENVI, concernente il citato decreto ministeriale n. 161 del 2012, che verrebbe sostituito e abrogato. In particolare, la Commissione europea ha contestato la procedura di autorizzazione con silenzio assenso del piano d'utilizzo per la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto. Al riguardo, il provvedimento, agli articoli 9 e 21, sostituisce tale procedura con una procedura analoga alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo cui la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti può essere avviata, per i cantieri di grandi dimensioni, decorsi 90 giorni dalla presentazione del piano d'utilizzo, e per i cantieri di piccole dimensioni, decorsi 15 giorni dalla presentazione della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. Per quanto riguarda la seconda contestazione, il provvedimento ha espunto, dall'elenco delle «normali pratiche industriali» di cui all'allegato 3 del citato decreto ministeriale, le attività di stabilizzazione a calce, a cemento o altra forma idonea all'utilizzo e le attività di riduzione della presenza di elementi antropici (come vetroresina, cementiti o bitumi), in quanto, secondo la Commissione europea, si tratta di attività che riguardano rifiuti e non sottoprodotti;

rilevato che, secondo quanto riferito nella relazione illustrativa del Governo, lo schema di decreto sarà trasmesso alla Commissione europea per la sua valutazione ai fini della chiusura del citato caso EU Pilot;

ricordato che sulla questione della qualificazione di terre e rocce da scavo come sottoprodotti è intervenuta la Corte di giustizia UE con la sentenza del 18 dicembre 2007 (causa C-194/05), e che la nozione di sottoprodotto è stata poi disciplinata dalla direttiva 2008/98/CE, del 12 di-

cembre 2008, relativa ai rifiuti, ove all'articolo 5 specifica che «Una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo può non essere considerato rifiuto ai sensi dell'articolo 3, punto 1, bensì sottoprodotto soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o; b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana»,

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

in riferimento all'articolo 9, comma 7, dello schema di decreto, relativo alle ispezioni e verifiche, da parte delle Agenzie di protezione ambientale, della sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, comma 2, per la qualificazione di terre e rocce da scavo come sottoprodotti, considerato che la preventiva autorizzazione con il silenzio assenso del piano d'utilizzo è stata sostituita dalla sua mera presentazione, si ritiene necessario integrare il regime annuale dei controlli sulla sussistenza dei requisiti con un sistema di controlli casuali, al fine di rafforzarne ulteriormente l'efficacia;

in riferimento all'allegato 3, recante l'elenco delle «normali pratiche industriali» alle quali possono essere sottoposte terre e rocce da scavo ai fini del loro riutilizzo come sottoprodotti, considerata la necessità di espungere dall'elenco due tipologie di attività, poiché considerate dalla Commissione europea come non riferibili a sottoprodotti ma a rifiuti, si ritiene necessario, ai fini di una maggiore certezza del diritto, che l'elenco sia riportato in allegato non a mero «titolo esemplificativo».

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO COMUNITARIO N. 112

La Commissione, esaminato l'atto comunitario in titolo,

considerato che esso reca l'autorizzazione alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'Accordo di Parigi, adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), prevista per il 22 aprile 2016;

ricordato che l'Accordo, concernente la riduzione globale delle emissioni di gas a effetto serra, è stato finalizzato durante la 21^a Conferenza delle Parti dell'UNFCCC (COP 21), tenutasi a Parigi dal 30 novembre al 12 dicembre 2015. Il 22 aprile 2016 si svolgerà a New York una cerimonia di alto livello per la firma dell'accordo, che rimarrà aperta per un anno. L'accordo entrerà, poi, in vigore il 30^o giorno successivo alla data in cui almeno 55 Parti della Convenzione (che rappresentano un totale stimato di almeno il 55 per cento delle emissioni totali di gas a effetto serra) avranno depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione;

considerato che l'Accordo di Parigi costituisce un progresso, rispetto al Protocollo di Kyoto del 1997, nel rafforzamento dell'azione collettiva mondiale e nell'accelerazione della transizione globale verso un'economia a basse emissioni di carbonio e una società resiliente ai cambiamenti climatici. Esso fissa un obiettivo qualitativo di riduzione delle emissioni a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto di 2°C e di proseguire gli sforzi per mantenerlo a 1,5°C. A tal fine, le Parti sono tenute a definire o aggiornare i piani climatici nazionali di riduzione delle emissioni ed è previsto che a partire dal 2023, ogni 5 anni le Parti faranno il punto della situazione, per monitorare i progressi e valutare le riduzioni delle emissioni;

considerato che l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno comunicato, il 6 marzo 2015, in vista dell'Accordo, i loro contributi stabiliti a livello nazionale (*intended nationally determined contributions* - INDC), impegnandosi a favore di un obiettivo minimo di riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra del 40 per cento entro il 2030 rispetto al 1990, come indicato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2014 relative al quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030;

considerato che la firma a nome dell'Unione europea dell'Accordo di Parigi, prevista dall'articolo 218 del TFUE, rientra tra le competenze

esclusive dell'Unione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2 del TFUE, e che pertanto la proposta di decisione in titolo non è sottoposta alla procedura di scrutinio del principio di sussidiarietà prevista dal Protocollo n. 2 allegato ai Trattati,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO COMUNITARIO N. 113

La Commissione, esaminato l'atto comunitario in titolo, ricordato che la 21^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), cosiddetta COP 21, tenutasi a Parigi dal 30 novembre al 12 dicembre 2015, ha adottato il testo dell'Accordo concernente la riduzione globale delle emissioni di gas a effetto serra, la cui firma è prevista per il 22 aprile 2016 a New York, e che la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione (COM(2016) 67) volta ad autorizzare il Consiglio UE a firmare l'Accordo per conto dell'Unione;

considerato che l'Accordo di Parigi costituisce un progresso, rispetto al Protocollo di Kyoto del 1997, nel rafforzamento dell'azione collettiva mondiale e nell'accelerazione della transizione globale verso un'economia a basse emissioni di carbonio e una società resiliente ai cambiamenti climatici. Esso fissa un obiettivo qualitativo di riduzione delle emissioni a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto di 2°C e di proseguire gli sforzi per mantenerlo a 1,5°C. A tal fine, le Parti sono tenute a definire o aggiornare i piani climatici nazionali di riduzione delle emissioni ed è previsto che a partire dal 2023, ogni 5 anni le Parti faranno il punto della situazione, per monitorare i progressi e valutare le riduzioni delle emissioni;

rilevato che, secondo la comunicazione della Commissione europea, l'Accordo di Parigi guiderà il mondo nella transizione verso un'energia pulita, che imporrà alle imprese e agli investitori di mutare gli abituali comportamenti, e ai decisori di fornire nuovi incentivi nell'intero spettro delle politiche. L'attuazione dell'Accordo offre opportunità di crescita e occupazione che consentiranno all'Unione di dare impulso alle rinnovabili e all'efficienza energetica e affacciarsi ai nuovi mercati mondiali, mantenendo e sfruttando la sua posizione pionieristica. Secondo l'Agenzia internazionale per l'energia, l'attuazione completa dei piani climatici previsti dall'Accordo comporterà investimenti in efficienza energetica e tecnologie a basse emissioni dell'ordine di 13.500 miliardi di dollari USA dal 2015 al 2030;

ricordato che nel contesto del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, l'Unione si è impegnata a fare in modo che il 20 per cento del proprio bilancio complessivo sia destinato a progetti e politiche per il clima. Il bilancio per la ricerca nel campo delle tecnologie a basse emissioni a titolo di Orizzonte 2020 è già stato raddoppiato per il periodo 2014-2020, con almeno il 35 per cento destinato ad attività inerenti al clima, mentre la programmazione dei nuovi Fondi strutturali e d'investimento

europei (fondi SIE) ha destinato 114 miliardi di euro agli interventi in materia di clima per il periodo 2014-2020 (pari al 25 per cento dei fondi SIE). Inoltre, è indispensabile mobilitare rapidamente gli investimenti privati, anche attraverso il Piano di investimenti per l'Europa che ha già dato risultati promettenti in questo settore;

considerato che la comunicazione ritiene importante anche il coinvolgimento della società civile, in tutte le sue componenti: cittadini, consumatori, parti sociali, PMI, *start up* innovative e imprese competitive sui mercati mondiali, mentre saranno intensificate le attività a livello di città e l'elaborazione di politiche urbane, in quanto le città intelligenti e le comunità urbane saranno i luoghi che vedranno le maggiori trasformazioni;

considerato, infine, che l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati, nell'ambito dei contributi stabiliti a livello nazionale (*intended nationally determined contributions* - INDC), presentati in vista dell'Accordo di Parigi, a dare seguito al Quadro 2030 per il clima e l'energia, adottato dal Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014, che reca un obiettivo minimo di riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra del 40 per cento entro il 2030 rispetto al 1990, e un obiettivo di raggiungere il 27 per cento di energie rinnovabili e di migliorare nella stessa misura l'efficienza energetica. A tal fine, la Commissione europea ha presentato una proposta di revisione del sistema di scambio delle quote di emissione e nei prossimi 12 mesi presenterà le altre proposte legislative necessarie per raggiungere i predetti obiettivi,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

COMMISSIONE STRAORDINARIA
per la tutela e la promozione
dei diritti umani

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria
93ª Seduta

Presidenza del Presidente
MANCONI

La seduta inizia alle ore 13,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale: esame e approvazione del rapporto sul regime detentivo speciale 41-bis

Prosegue l'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta del 6 aprile scorso.

Il presidente MANCONI ricorda come si stia avviando a conclusione l'intenso e fecondo lavoro di preparazione di un rapporto sul regime detentivo speciale 41-bis. Osserva che i membri della Commissione hanno ricevuto la bozza del rapporto e che nel merito non sono giunte diverse osservazioni.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-SI-SEL*) sottolinea l'importanza del lavoro svolto e l'opportunità di portarlo a conclusione nella seduta odierna, annunciando il suo voto favorevole.

La senatrice SIMEONI (*Misto*) rileva di non avere avuto la possibilità di approfondire sufficientemente il testo e chiede un rinvio della seduta odierna.

Il senatore DI BIAGIO (*AP (NCD-UDC)*), pur apprezzando l'intervento della senatrice Simeoni, esprime il convincimento che in considera-

zione della mole di lavoro sviluppato in preparazione del Rapporto, esso andrebbe approvato nella seduta odierna.

La senatrice DONNO (*M5S*), segnalando una possibile piccola inesattezza nel testo, ritiene che occorrerebbe un supplemento di lavoro, da svolgere in raccordo con la Commissione giustizia e con la Commissione antimafia, per rendere il risultato ancor più robusto.

La senatrice FATTORINI (*PD*) giudica inopportuno un rinvio e ritiene che il lavoro alla base del Rapporto sia considerevole per qualità e quantità.

La senatrice Elena FERRARA (*PD*) sottolinea l'estensione e la qualità del lavoro svolto esprimendo la valutazione che un rinvio a questo punto non potrebbe avere alcuna utilità.

Il senatore MAZZONI (*AL-A*), nel formulare un giudizio positivo sul Rapporto, ritiene che la Commissione dovrebbe oggi andare avanti e portare a conclusione questo lavoro.

Il senatore SANTANGELO (*M5S*) rimarca che i senatori hanno avuto solo pochi giorni per approfondire il testo e propone di rinviare la discussione odierna, anche solo di una settimana.

Il presidente MANCONI ricorda che il Rapporto conclude un lavoro iniziato nel giugno 2013, quasi tre anni fa, e che durante questo periodo sono state ascoltate dalla Commissione tutte le opinioni e tutte le sensibilità sul delicatissimo tema del 41-*bis*. Al contempo, ricorda che sono stati visitati quasi tutti gli istituti penitenziari nei quali si trovano sezioni con detenuti sottoposti al regime speciale. Il lavoro è dunque stato lungo e attento e, ascoltando con estrema attenzione le opinioni rappresentate quest'oggi – con particolare attenzione quelle dei senatori Simeoni e Santangelo – ritiene ciò nondimeno che l'opinione prevalente dei colleghi presenti vada nel senso di procedere al voto quest'oggi stesso. Verificata dunque la presenza del prescritto numero legale, pone ai voti il rapporto sul regime detentivo speciale 41-*bis*, redatto nel quadro dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale – pubblicato in allegato – che viene approvato dalla Commissione con 12 voti favorevoli, 4 contrari e nessun astenuto. Dichiara quindi chiusa la seduta.

La seduta termina alle ore 14,10.

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

XVII LEGISLATURA

**RAPPORTO SUL REGIME DETENTIVO SPECIALE
INDAGINE CONOSCITIVA SUL 41-*bis***

(aprile 2016)

INDICE

Prefazione

Capitolo 1. La storia del regime detentivo speciale

- 1.1 Le origini
- 1.2 Gli interventi della Corte Costituzionale
- 1.3 La legge n. 279 del 2002
- 1.4 La circolare del 9 ottobre 2003
- 1.5 La legge n. 94 del 2009
- 1.6 Circolare del 4 agosto 2009

Capitolo 2. Il regime speciale sotto la lente del Consiglio d'Europa

- 2.1 Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo
- 2.2 I rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura

Capitolo 3. Fotografia del regime speciale

- 3.1 Alcuni dati
- 3.2. Visite alle sezioni dove sono presenti detenuti sottoposti al regime speciale

Capitolo 4. Raccomandazioni

Sigle

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE

Presidente

MANCONI Luigi

Vicepresidenti

MAZZONI Riccardo

DONNO Daniela

Segretari

BILARDI Giovanni

DE PIN Paola

Membri

ALICATA Bruno

AMATI Silvana

BERNINI Anna Maria

CHIAVAROLI Federica

CONTE Franco

DE CRISTOFARO Peppe

DI BIAGIO Aldo

FASANO Enzo

FATTORINI Emma

FERRARA Elena

GOTOR Miguel

LO GIUDICE Sergio

MUNERATO Emanuela

PADUA Venera

PALERMO Francesco

ROMANO Lucio

SANTANGELO Vincenzo

SIMEONI Ivana

VALENTINI Daniela

VICECONTE Guido

PREFAZIONE

La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani ha svolto nel corso del 2013, 2014 e 2015 un'indagine conoscitiva sulle condizioni di applicazione del regime detentivo speciale del 41-*bis*, focalizzando il tema dal punto di vista del rispetto della dignità e dei diritti della persona.

Il primo capitolo riassume la storia del regime speciale e ne descrive l'evoluzione nella normativa italiana, riportando alcune delle considerazioni svolte da giuristi, magistrati e rappresentanti delle istituzioni nel corso della discussione in Commissione.

Il secondo capitolo è dedicato al regime speciale in relazione a quanto emerso nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e nei rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura.

Il terzo capitolo fotografa la situazione attraverso i dati raccolti nel corso dell'indagine e gli elementi riscontrati nelle visite della Commissione agli istituti penitenziari dove sono reclusi i detenuti sottoposti a regime di 41-*bis*.

Nel quarto capitolo, alla luce dei risultati dell'indagine, si propongono una serie di raccomandazioni e alcune misure concrete attuabili a breve termine, per assicurare alle persone sottoposte al carcere duro il rispetto delle garanzie previste dalle norme nazionali e internazionali.

1. La storia del regime detentivo speciale

1.1 Le origini.

Il regime detentivo speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (O.P.) è stato istituito nel 1992¹, a cavallo delle stragi mafiose di quell'anno, come strumento per il contrasto alla criminalità organizzata. La detenzione speciale consiste in un catalogo di limitazioni finalizzate a impedire la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva e a evitare che dal carcere si continuino a gestire le attività illecite. Per effetto dell'aumento della popolazione carceraria di provenienza mafiosa, infatti, avvenne, in particolare nel corso degli anni '70 e '80, che in molti istituti penitenziari si creassero cellule organizzate che riproducevano quelle esterne, con le gerarchie, le aggregazioni, i rapporti esistenti all'esterno dell'ambiente carcerario e che quelle cellule servissero per reclutare anche i detenuti comuni.

Già nel 1977 vennero istituite carceri speciali come risposta all'emergenza terrorismo, con conseguente necessità di effettuare controlli rigorosi su detenuti a elevato indice di pericolosità². Nel 1986, invece, la cd. "legge Gozzini" - abolendo le carceri speciali - introdusse nell'ordinamento penitenziario la possibilità della sospensione temporanea e in casi eccezionali delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati³: "In casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il ministro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere nell'istituto interessato o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e ha la durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto". Lo stesso provvedimento legislativo precludeva il beneficio della detenzione domiciliare "quando è accertata l'attualità di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata o di una scelta di criminalità"⁴.

¹ Inserito nel tessuto normativo dal combinato disposto degli artt. 19 e 29 del d.l. 8 giugno 1992 n. 306, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992 n. 356.

² D.M. 4.5.1977, con l'introduzione dell'art. 90 O.P.

³ L. 10 ottobre 1986, n. 663, art. 10. Viene introdotto l'art. 41 bis, comma 1, che sostituisce, a sua volta, l'art. 90 O.P.

⁴ All'art. 13, che introduceva l'art. 47ter, comma 2 (abrogato dall'art. 1, comma 7, D.L. n. 152/91).

Il D.L. 13 maggio 1991, n. 152⁵, introduceva poi un'altra serie di strumenti di differenziazione, individuando in particolare due fasce di condannati presuntivamente legati alla criminalità organizzata, con conseguenti prescrizioni in materia di benefici. L'art. 1, infatti, nei commi da 1 a 5, introduce l'art. 4-bis O.P.: " Art. 4-bis (*Accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti*). - 1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI possono essere concessi ai condannati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 630 del codice penale e all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, solo se sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva. Quando si tratta di condannati per i delitti di cui agli articoli 575, 628, terzo comma, 629, secondo comma, del codice penale e all'articolo 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del predetto testo unico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, i benefici suddetti possono essere concessi solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva".

Si arriva così, nel 1992, alla introduzione dell'art. 41-bis, comma 2, nell'ordinamento penitenziario: "Quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del ministro dell'interno, il ministro di grazia e giustizia ha altresì facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti per taluno dei delitti di cui al comma 1 dell'art 4-bis, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza".

⁵ Decreto-legge 13 maggio 1991, n.152 *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*. (GU n.110 del 13-5-1991) convertito con modificazioni, in L. 12 luglio 1991, n. 203.

In quel determinato momento storico, all'interno delle numerose misure adottate per rafforzare il contrasto alla criminalità mafiosa, il legislatore ritenne necessario intervenire anche nel controllo delle condizioni di privazione della libertà. L'esperienza giudiziaria aveva infatti consentito di osservare come durante la detenzione carceraria, persino nei casi in cui questa era destinata a protrarsi senza limite temporale, il legame con l'associazione criminale tendeva a permanere ed addirittura rafforzarsi, sia con riguardo alla personalità del detenuto, che non perdeva il ruolo e il carisma rivestito all'esterno nell'ambito dell'ambiente criminale di provenienza, sia con riguardo a quest'ultimo, che non cessava di usufruire dell'attività propositiva e organizzativa proveniente dagli esponenti di vertice, collocati temporaneamente o stabilmente all'interno della struttura carceraria.

La norma ha disciplinato per un decennio un regime detentivo caratterizzato dalla temporaneità⁶: non conteneva alcuna disposizione né in ordine alla durata della sospensione, né in ordine ad eventuali proroghe, né all'attività istruttoria e neppure disciplinava il procedimento del reclamo. E soprattutto, la stessa norma nasceva come temporanea, essendo stata approvata con una data di scadenza rinnovata progressivamente nel corso del decennio, prima di essere abolita⁷.

1.2 Gli interventi della Corte Costituzionale

Il regime differenziato in questione è stato da subito oggetto di forti perplessità da parte della dottrina⁸. Si sottolineava la formulazione troppo generica dei presupposti "gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica" in base ai quali il ministro veniva legittimato ad adottare il provvedimento sospensivo, accordando così un margine di discrezionalità troppo ampio e riferibile ad una serie di situazioni potenzialmente infinite. Né venivano previsti limiti legislativi posti ad argine della discrezionalità dell'esecutivo circa il contenuto del provvedimento. Quest'ultimo poteva così prevedere interventi

⁶ Così il prof. Fiorio nel corso dell'audizione presso la Commissione diritti umani del 19 marzo 2014.

⁷ v. art. 29 comma 1 del d.l. 8 giugno 1992 n. 306: *Le disposizioni previste dagli articoli 19 e 25 cessano di avere effetto trascorsi tre anni dalla entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.*

⁸ Così Valeria Beraldo nel capitolo dedicato al regime speciale in *L'emergenza del sistema carcerario italiano*, Archivio penale 2013 (2), pp. 31-41.

particolarmente restrittivi, capaci, in virtù dell'emergenza, di incidere sulla sfera dei diritti fondamentali dei detenuti. La dottrina prevalente, in ogni caso, è sempre stata ferma nel proporre un'interpretazione del secondo comma dell'art. 41-bis costituzionalmente orientata e quindi ispirata ai principi dell'umanità della pena e della sua finalità rieducativa.

Per sancire la costituzionalità del regime 41-bis e per precisarne i possibili confini⁹, sono intervenute tre importanti sentenze della Corte Costituzionale: quella del 28 luglio 1993 n. 349, del 19 Luglio 1994 n. 357 e del 18 ottobre 1996, n. 351.

Riguardo alla prima, i giudici di merito - all'indomani della prima applicazione del regime, nel 1992 - avevano sollevato alcune questioni di legittimità, con riferimento al principio di rieducazione della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, inteso come "finalizzazione dell'esecuzione penale al raggiungimento del reinserimento sociale del reo", rilevando come i detenuti venissero "selezionati, quasi semplicemente in base al titolo di reato, ad un regime indiscriminatamente sanzionatorio, ispirato ad un ottica di mera neutralizzazione, contrastante, per di più, anche con il principio di individualizzazione dell'esecuzione penale". Si rilevava inoltre come "la sospensione delle regole di trattamento per un tempo rilevante implicasse la rinuncia a qualsivoglia intervento dello Stato inteso a rimuovere le cause del disadattamento sociale", ritenendosi così obliterata la funzione del trattamento rieducativo, cui veniva riconosciuto il rango di vero e proprio diritto del condannato. Infine si riteneva che - "consentendosi all'amministrazione di introdurre senza alcun controllo di contenuto restrizioni all'ordinario regime carcerario - non si sarebbe potuto escludere che si ponessero in essere trattamenti contrari al senso di umanità". Per porre un argine alla entità delle restrizioni che potevano essere adottate, e dunque per superare le censure riguardante la possibile violazione dell'art. 27, la Corte ha elaborato il concetto dei "limiti", veri e propri confini nel cui ambito possono essere collocate le misure del regime speciale. Essa ha innanzitutto individuato i cd. "limiti esterni" che l'amministrazione non può valicare nel configurare detto regime. Così, in primo luogo, non possono essere adottate misure comunque

⁹ come sottolineato dal cons. Sebastiano Ardita nel corso dell'audizione in Commissione del 2 aprile 2014. ⁹ Il cons. Sebastiano Ardita è procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Messina, già direttore della Direzione Generale detenuti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

incidenti "sulla qualità e quantità della pena" o sul "grado di libertà personale del detenuto"¹⁰, onde nemmeno possono adottarsi determinazioni che vengano a precludere o a condizionare in via di diritto l'applicabilità ai detenuti di benefici che incidano sullo stato di libertà, ferme restando le limitazioni che in generale la legge ha posto in tale materia nei confronti dei condannati per taluni delitti con l'art. 4-*bis*, primo comma, dell'ordinamento penitenziario.

Nel definire la compatibilità del regime speciale con la nostra Costituzione, e in particolare con il principio della salvaguardia della funzione rieducativa della pena, la Corte ha delineato un'ulteriore categoria di limiti al contenuto delle misure, definendo i cd. "limiti interni" o funzionali del regime. L'art. 41-*bis*, nella sua prima formulazione, prevedeva infatti che potesse essere sospesa l'applicazione delle regole e degli istituti "che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza". La Corte ha ritenuto che ciò comporti un "ulteriore preciso limite all'esercizio del potere ministeriale: non possono cioè disporsi misure che per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o siano palesemente inidonee o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento. Mancando tale congruità, infatti, le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale."¹¹.

Sull'intervento della Corte, e in particolare sulla disciplina del procedimento del reclamo, si è soffermato in audizione anche il prof. Carlo Fiorio¹²: la Corte Costituzionale, nella sentenza del 1993, ha riconosciuto la giurisdizione ordinaria quale esclusivo momento di controllo dei provvedimenti direttamente incidenti sui diritti soggettivi del condannato¹³ e ha equiparato detto controllo, da un punto di vista procedimentale, al sindacato esercitabile sui provvedimenti che dispongono ovvero prorogano la sorveglianza

¹⁰ C. Cost. 349/1993.

¹¹ Dalla relazione del cons. Ardita in Commissione.

¹² Audizione del 19 marzo 2014.

¹³ C. Cost. 349/1993 e 410/1993.

particolare ex art.14-ter O.P. In una sentenza successiva¹⁴, la Corte, ha affermato che l'ambito della *iurisdictio* non può essere limitato alla mera verifica in ordine alla sussistenza dei presupposti legittimanti l'adozione del provvedimento, ma va estesa al sindacato delle prescrizioni singolarmente considerate, la cui potenzialità lesiva dei diritti della persona detenuta va misurata con riferimento ai contenuti di cui l'art. 14-*quater* O.P. è portatore. Quindi il controllo dell'autorità giudiziaria deve comprendere diversi profili: i presupposti in base ai quali si applica il provvedimento sospensivo, il contenuto dello stesso e la sua conformità ai limiti imposti dalla legge e dalla Costituzione, la congruità delle misure in concreto disposte rispetto ai fini per i quali la legge consente all'amministrazione di disporre un regime derogatorio rispetto a quello ordinario, con la diretta conseguenza di poter dichiarare il provvedimento parzialmente illegittimo¹⁵.

Infine, con la sentenza n. 376 del 1997, la Corte Costituzionale ha ulteriormente specificato che il controllo giurisdizionale sulla congruità delle misure adottate vale a escludere che possano essere soppresse o sospese le attività di osservazione e di trattamento, volte alla realizzazione della personalità secondo quanto dispone l'art. 27 c. 3 Cost. Nel rispetto del dettato della Corte, l'art. 4 della L. 11 del 1998, ha introdotto il comma 3 dell'art. 41-*bis*, attribuendo la competenza a decidere sui reclami al tribunale di sorveglianza del luogo di detenzione.

In seguito al pronunciamento della Corte Costituzionale, vengono emanati il D. M. 4 febbraio 1997 e la circolare DAP n. 5931938 del 7 febbraio 1997: in entrambi i provvedimenti si raccomanda all'amministrazione penitenziaria una riorganizzazione delle sezioni relative al regime ex art. 41-*bis*, comma 2 O.P. alla luce delle sentenze. Viene disposto che i detenuti sottoposti al regime speciale possono intrattenere una conversazione telefonica mensile sottoposta a registrazione con i familiari e i conviventi. Questa autorizzazione è limitata ai soli detenuti che nel corso del mese non svolgano i colloqui visivi consentiti. Il colloquio telefonico è in ogni caso considerato sostitutivo del colloquio visivo concesso al detenuto, quindi dopo l'effettuazione della telefonata nell'arco del mese il detenuto non potrà usufruire dei colloqui visivi. Inoltre, vi è l'esigenza di

¹⁴ C. Cost. 351/1996.

¹⁵ Vedi anche V. Beraldo, cit. pp. 33-34.

verificare che l'interlocutore telefonico del detenuto sia effettivamente tra i congiunti abilitati ai colloqui. A tale proposito, la circolare dispone che il colloquio telefonico non avvenga direttamente presso il domicilio dei familiari, ma quest'ultimi, per ricevere la telefonata, dovranno recarsi nel luogo designato dall'amministrazione penitenziaria abilitato a farlo, con valido documento di riconoscimento. In attuazione delle sentenze costituzionali, al fine di rendere più rispondenti le limitazioni imposte al principio del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e alla salvaguardia delle attività di osservazione e trattamento, è concesso di ricevere un ulteriore pacco mensile, nonché due pacchi annuali straordinari, di utilizzare fornelli personali per la preparazione di bevande e riscaldare cibi già cotti somministrati dall'amministrazione penitenziaria.

Numerose criticità riguardavano anche la prassi della proroga. Al primo provvedimento, che durava un anno, ne faceva seguito subito un altro e poi un altro ancora; si instaurava così una catena di provvedimenti speciali senza che fossero addotte, a fondamento delle proroghe, nuove o diverse motivazioni rispetto al primo provvedimento. La Corte Costituzionale con la sentenza 376/97 precisava come ogni proroga del provvedimento sospensivo dovesse essere corredata da un'autonoma e congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza che le misure medesime miravano a prevenire. Di conseguenza, non potevano ammettersi semplici proroghe immotivate del regime differenziato, né motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte.

1.3 La legge n. 279 del 2002

Solamente nel 2002, per effetto della legge n. 279¹⁶, il Parlamento ha ridisegnato l'istituto sancendo nel contempo il passaggio a regime della disciplina e ne ha siglato la definitività, adeguandone i presupposti applicativi e le cadenze procedurali agli interventi in merito della Corte costituzionale¹⁷. La legge 279/02, in particolare, oltre ad incidere sull'efficacia temporale del provvedimento ministeriale e sulle ipotesi di proroga,

¹⁶ Legge 23 dicembre 2002, n. 279 *Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario.* (GU n.300 del 23-12-2002).

¹⁷ V. audizione del prof. Fiorio del 19 marzo 2014.

tentava di conferire maggiore determinatezza, rispetto al passato, al contenuto della sospensione delle regole di trattamento e degli istituti ma anche ai relativi limiti: "Quando ricorrano gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, anche a richiesta del ministro dell'Interno, il ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-*bis*, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti dalla presente legge che possano porsi in aperto contrasto con le esigenze di ordine e sicurezza. La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione di cui al periodo precedente"¹⁸.

La procedura viene regolata dal comma 2-*bis*: "I provvedimenti emessi ai sensi del comma 2 sono adottati con decreto motivato del ministro della giustizia, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero presso quello presso il giudice che procede ed acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva nell'ambito delle rispettive competenze." Alla proroga è dedicata la seconda parte del comma 2-*bis*: "I provvedimenti medesimi hanno durata non inferiore ad un anno e non superiore a due e sono prorogabili nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno, purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato a mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno". Venute meno tali condizioni il ministro, anche d'ufficio, procede alla revoca con una decisione che assume sempre la forma di un decreto motivato.

Il comma 2-*quater* riassume le misure di elevata sicurezza interna ed esterna previste al fine di prevenire i contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza: "i colloqui vengono determinati in un numero non inferiore ad uno e non superiore a due al mese da svolgersi con intervalli determinati e in luoghi attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi,

¹⁸ art. 41-*bis*, comma 2, O.P. come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge del 2002.

salvo casi eccezionali determinati di volta in volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi del comma 2 dell'art. 11 O.P.". Può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore o dall'autorità giudiziaria procedente, solo dopo i primi sei mesi d'applicazione del regime differenziato, un colloquio telefonico mensile con i familiari e i conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto a registrazione. Queste disposizioni non si applicano ai colloqui con i difensori, che sono manifestazioni in concreto del diritto di difesa. È limitata la disponibilità di beni, oggetti e somme di denaro ricevuti dall'esterno così come la permanenza all'aperto durante le ore d'aria, non può svolgersi in gruppi superiori a cinque persone, con una durata non superiore a quattro ore il giorno.

I commi 2-*quinquies* e 2-*sexies* disciplinano il regime d'impugnabilità del provvedimento emesso dal ministro: "Il reclamo può essere proposto dal detenuto o dall'internato ovvero dal difensore nei confronti del quale è stata disposta o confermata l'applicazione di cui al comma 2. Il reclamo deve essere proposto entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento". È il Tribunale di sorveglianza avente giurisdizione sull'istituto di pena in cui l'interessato è assegnato ad avere competenza sul reclamo. La decisione viene presa "nelle forme previste dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale"¹⁹ ovvero sulle disposizioni che in generale disciplinano il provvedimento di

¹⁹ Art. 666 Cod. Proc. Pen. (*Procedimento di esecuzione*).

Il giudice dell'esecuzione procede a richiesta del pubblico ministero (655), dell'interessato o del difensore (reg. 29). Se la richiesta appare manifestamente infondata per difetto delle condizioni di legge ovvero costituisce mera riproposizione di una richiesta già rigettata, basata sui medesimi elementi, il giudice o il presidente del collegio, sentito il pubblico ministero, la dichiara inammissibile con decreto motivato (125), che è notificato entro cinque giorni all'interessato. Contro il decreto può essere proposto ricorso per cassazione (606).

Salvo quanto previsto dal comma 2, il giudice o il presidente del collegio, designato il difensore di ufficio all'interessato che ne sia privo, fissa la data dell'udienza in camera di consiglio (127) e ne fa dare avviso alle parti e ai difensori (att. 653). L'avviso è comunicato o notificato (148 ss.) almeno dieci giorni prima della data predetta. Fino a cinque giorni prima dell'udienza possono essere depositate memorie in cancelleria.

L'udienza si svolge con la partecipazione necessaria del difensore e del pubblico ministero. L'interessato che ne fa richiesta è sentito personalmente; tuttavia, se è detenuto o internato in luogo posto fuori della circoscrizione del giudice, è sentito prima del giorno dell'udienza dal magistrato di sorveglianza del luogo, salvo che il giudice ritenga di disporre la traduzione.

Il giudice può chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno; se occorre assumere prove, procede in udienza nel rispetto del contraddittorio (att. 185).

Il giudice decide con ordinanza. Questa è comunicata o notificata senza ritardo alle parti e ai difensori, che possono proporre ricorso per cassazione. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni sulle impugnazioni e quelle sul procedimento in camera di consiglio davanti alla Corte di cassazione (611).

sorveglianza. Nel caso di accoglimento del reclamo, o di una parte del reclamo, da parte del Tribunale di sorveglianza, viene disposta la revoca del provvedimento ministeriale. Qualora il ministro della giustizia intenda disporre un nuovo provvedimento deve evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo²⁰.

1.4 La circolare del 9 ottobre 2003

Con una circolare del 9 ottobre 2003²¹ il DAP fornisce una serie di interpretazioni della nuova norma e alcune direttive per uniformare la regolamentazione dello svolgimento delle attività all'interno delle sezioni detentive. Nella stessa circolare si ribadisce, in via preliminare, che tali misure "non sono volte a punire e non costituiscono un adattamento della espiazione della pena in ragione della natura del reato commesso. Esse servono ad impedire la commissione di altri reati, e per questo presuppongono la massima attenzione ed una attenta osservazione della vita di reparto affinché la loro concreta attuazione rimanga per un verso sempre legata al fine preventivo, e per altro verso non sia vanificata da atteggiamenti ripetitivi e cadute di attenzione".

Riguardo alla **collocazione dei detenuti all'interno delle sezioni**, si dispone che "avverrà sempre rigorosamente in cella singola" e che "sarà inoltre necessario prestare

Il ricorso non sospende l'esecuzione dell'ordinanza, a meno che il giudice che l'ha emessa disponga diversamente (588).

Se l'interessato è infermo di mente, l'avviso previsto dal comma 3 è notificato anche al tutore o al curatore (424 c.c.); se l'interessato ne è privo, il giudice o il presidente del collegio nomina un curatore provvisorio. Al tutore e al curatore competono gli stessi diritti dell'interessato.

Il verbale di udienza è redatto soltanto in forma riassuntiva a norma dell'art. 140 comma 2.

Art. 678 Cod. Proc. Pen. (*Procedimento di sorveglianza*).

Il tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza, e il magistrato di sorveglianza nelle materie attinenti alla rateizzazione (6603; 133^{ter} c.p.) e alla conversione delle pene pecuniarie (660; 136 c.p.), alla remissione del debito, ai ricoveri previsti dall'art. 148 del codice penale, alle misure di sicurezza (199 ss. c.p.), alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata e alla dichiarazione di abitudine o professionalità nel reato (102-105 c.p.) o di tendenza a delinquere (108 c.p.), procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'art. 666. Tuttavia, quando vi è motivo di dubitare della identità fisica di una persona, procedono a norma dell'art. 667.

Quando si procede nei confronti di persona sottoposta a osservazione scientifica della personalità, il giudice acquisisce la relativa documentazione e si avvale, se occorre, della consulenza dei tecnici del trattamento.

Le funzioni di pubblico ministero sono esercitate, davanti al tribunale di sorveglianza, dal procuratore generale presso la corte di appello e, davanti al magistrato di sorveglianza, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale della sede dell'ufficio di sorveglianza (att. 189)

²⁰ <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/misure/calderon/cap3.htm#157>

²¹ n. 3592-6042 del 9.10.2003.

molta attenzione ai contatti tra detenuti all'interno dell'istituto durante le ore di permanenza all'aperto e di socialità". Si consiglia che nell'organizzare le ore all'aperto dei detenuti - non più di quattro al giorno, di cui due da trascorrere in appositi locali adibiti a biblioteca, palestra, ecc., e in gruppi che non posso superare le cinque persone - "il numero ottimale di persone che potrebbero comporre i gruppi dovrebbe essere di tre-quattro". Largo spazio è dedicato ai possibili contatti tra detenuti: nella composizione dei nuovi gruppi occorrerà pertanto tenere presenti alcuni parametri. Innanzitutto, "sarà opportuno ammettere all'aria aperta in comune, ovvero alla socialità in comune, soltanto detenuti che abbiano già avuto periodi di permanenza in comune. Più recente e prolungata è stata la permanenza, maggiore è la idoneità a far parte dello stesso gruppo". "Deve essere evitato ogni contatto tra nuovi entrati nel circuito e detenuti da più tempo sottoposti al regime. I nuovi entrati dovranno fare preferibilmente socialità tra loro, o con altri che da meno tempo sono inseriti nel circuito. Ciò allo scopo di evitare che vengano comunicati ordini, informazioni e notizie provenienti dall'esterno. Dovranno essere evitati contatti tra i personaggi di spicco, a qualunque formazione mafiosa appartengano, preferendosi che i gruppi siano formati da un personaggio di spessore ed altri di minor calibro". Occorrerà poi comunque evitare che facciano parte dello stesso gruppo soggetti della medesima organizzazione ovvero componenti di rilievo di organizzazioni operanti in alleanza o in contrapposizione fra loro, o su territori confinanti. In ogni caso, "ove ritenuto necessario, si valuterà anche l'opportunità di disporre periodiche rotazioni nella formazione dei gruppi, con intervalli in ogni caso compatibili con l'effettuazione di un serio periodo di osservazione".

Quanto alle **attività in comune**, in ogni sezione, "devono essere obbligatoriamente predisposte una o più sale per attività in comune di tipo culturale, ricreativo e sportivo. La sala o le sale dovranno essere all'uopo attrezzate e potranno altresì contenere la biblioteca di sezione. I detenuti della sezione potranno accedere alla sala o alle sale predette secondo i medesimi gruppi costituiti per la permanenza all'aperto, e per due ore giornaliere (da ricomprendersi, naturalmente, nelle quattro già previste dal decreto di applicazione del regime speciale)". I detenuti potranno, a richiesta, svolgere attività di pittura e disegno solo presso un apposito locale che potrebbe individuarsi anche nelle sale per le attività in comune. Su decisione del direttore, sarà consentito, anche a più detenuti interessati, di

svolgere la stessa attività contemporaneamente, mentre sarà evitato che lo svolgimento di tali attività avvenga contemporaneamente alla socialità fruita da altri detenuti, specificando però che "considerate le prioritarie finalità del regime speciale, e ritenuto che i dipinti o disegni del detenuto potrebbero essere mezzo di comunicazione con l'esterno di messaggi non decifrabili in fase di controllo da parte del personale penitenziario, è fatto divieto per il detenuto di inviare tali manufatti all'esterno, a familiari, amici o ad altri destinatari".

Le **attività sportive** dovranno svolgersi in modo da evitare contatti di ogni tipo con la restante popolazione detenuta e laddove all'interno della sezione non sia possibile attrezzare locali per tali attività, dovranno essere utilizzati locali di altre sezioni. L'uso del campo sportivo potrà essere consentito per un'ora la settimana, da computarsi nel tempo delle attività in comune. Resta fermo il potere del direttore di precludere l'esercizio per motivi di ordine e sicurezza dell'istituto.

Nella parte della circolare che disciplina i **colloqui visivi**, si chiarisce che "la limitazione dei colloqui visivi rappresenta nella nuova legge lo strumento principale con il quale viene assicurata la riduzione delle occasioni offerte al detenuto di trasmettere all'esterno le proprie determinazioni, e quindi di continuare ad esercitare il proprio potere criminale". I colloqui - nel numero di uno o due mensili, secondo quanto stabilito negli specifici decreti di sottoposizione al regime speciale²² - si svolgeranno in appositi locali muniti di vetri o altre separazioni a tutta altezza, che non consentano il passaggio di oggetti di qualsiasi natura, tipo o dimensione. La comunicazione avverrà attraverso microfoni, citofoni o altri sistemi idonei. Si raccomanda inoltre di evitare "incongrui eccessi nell'attività di perquisizione dei familiari dei detenuti, che potrebbero esser intesi solo come atti meramente vessatori".

Per quanto concerne i **colloqui visivi con i figli minori** si dispone che "i colloqui del detenuto in regime di 41-*bis* che si svolgano esclusivamente con figli minori di anni 12 potranno avvenire senza vetro divisorio, in sale colloquio munite di impianti di videoregistrazione (con ovvia esclusione del sonoro) e che, nel caso di colloqui con più

²² "I detenuti in regime di cui all'art.41 bis O.P. che godano di due colloqui mensili potranno, se richiesto, fruirne continuativamente in unica soluzione a condizione che a fruirne siano le medesime persone fisiche (cioè, che non avvenga rotazione delle persone ammesse a colloquio al termine del primo di essi)".

persone, il colloquio senza vetro divisorio sarà limitato ai soli figli minori di anni 12, e non eccederà 1/6 della durata complessiva del colloquio". Al colloquio con i minori sono dunque riservati dieci minuti dei sessanta complessivi a disposizione dei detenuti.

Con una nota dell'aprile del 2013 rivolta ai direttori degli istituti in cui sono presenti sezioni di detenuti in regime speciale, il DAP dà ulteriori indicazioni in merito a questi ultimi colloqui: "si ribadisce che, ove la conformazione logistica delle sale lo imponga, con l'apertura del vetro si provvederà alla contestuale fuoriuscita degli altri familiari adulti già presenti a colloquio". Un'ulteriore comunicazione del DAP ai direttori degli istituti è intervenuta nell'aprile 2014, modificando tale indicazione, in seguito a diversi reclami alla Magistratura di sorveglianza, che ha accolto le richieste dei detenuti autorizzando i minori a effettuare la parte di colloquio a contatto con il genitore con la contestuale presenza dei familiari adulti dall'altra parte del vetro. Il punto era stato sollevato anche da diversi detenuti con cui i membri della Commissione diritti umani del Senato avevano avuto modo di parlare nel corso dei loro sopralluoghi poiché, soprattutto per i bambini più piccoli, il distacco dalla mamma o da altro familiare poteva determinare smarrimento e togliere serenità al colloquio. Al fine di omogeneizzare il trattamento, con la nota viene disposto dal DAP che tali colloqui avvengano alla contestuale presenza dei familiari adulti dall'altra parte del vetro divisorio, per la durata di un 1/6 del colloquio.

Quanto ai **colloqui telefonici**, l'attuale normativa prevede la possibilità che il colloquio telefonico mensile sia concesso dopo i primi sei mesi di applicazione del regime stesso anche in aggiunta agli ordinari colloqui²³. La telefonata dovrà essere sottoposta a registrazione previa autorizzazione. Vengono poi esplicitate alcune procedure per verificare che l'interlocutore telefonico del detenuto sia effettivamente tra i congiunti abilitati, considerata la particolare pericolosità dei soggetti. Nella richiesta di effettuare la telefonata, il detenuto dovrà fornire esatta indicazione dei familiari con i quali vuole avere il contatto telefonico indicando il luogo di residenza e/o il domicilio degli stessi e il numero

²³ La circolare chiarisce che "il computo dei sei mesi va calcolato dalla data di prima applicazione del regime speciale, anche se antecedente all'entrata in vigore della nuova legge; l'effettuazione della telefonata non può considerarsi come diritto acquisito da parte del detenuto alla scadenza dei primi sei mesi di applicazione del regime speciale, bensì come possibilità offerta allo stesso in presenza di particolari esigenze che debbono, di volta in volta, essere valutate ed autorizzate, con provvedimento motivato, dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dalle Autorità competenti ai sensi di quanto stabilito dalla legge 354/1975".

dell'utenza telefonica; la direzione dell'istituto confermerà il giorno in cui la telefonata dovrà essere effettuata e fisserà il preciso orario in cui avverrà; la stessa direzione, quindi, comunicherà alla direzione dell'istituto più vicino al luogo - indicato dal detenuto - di residenza e/o domicilio dei familiari, il giorno e l'ora della telefonata e i nominativi delle persone ammesse a colloquiare telefonicamente con il detenuto e il relativo indirizzo; a tal fine la direzione dell'istituto del luogo anzidetto provvederà ad avvisare i familiari in questione del giorno e dell'ora fissati per ricevere nell'istituto la telefonata del detenuto, invitandoli a recarsi nell'istituto stesso ove intendano ricevere la telefonata; i familiari del detenuto che intendono ricevere la telefonata dovranno recarsi nell'istituto designato muniti di valido documento di riconoscimento e della documentazione attestante il vincolo di parentela e dovranno essere identificati attentamente. Restano a carico dell'istituto ove il detenuto è ristretto le attività di controllo sull'esistenza dei presupposti per la fruizione, da parte del detenuto, del colloquio telefonico e sulla qualità di familiari aventi diritto delle persone indicate, nonché l'attività di registrazione della telefonata.

Riguardo ai **colloqui visivi con i difensori**, essi saranno effettuati senza vetro divisorio.

La circolare prosegue con la regolamentazione del **sopravvitto** e dell'**uso dei fornelli** personali. Non è permesso "al detenuto ricevere dall'esterno generi alimentari che secondo l'uso richiedono cottura, mentre è consentito l'acquisto al sopravvitto di generi alimentari la cui preparazione sia di facile e rapido approntamento; è consentita l'utilizzazione dei fornelli personali esclusivamente per riscaldare liquidi e cibi già cotti, nonché per la preparazione di bevande e cibi di facile e rapido approntamento. L'utilizzazione dei fornelli personali per riscaldare liquidi e cibi già cotti è consentita con le seguenti modalità: il fornello sarà consegnato al detenuto al momento dell'apertura del blindato della camera e sarà ritirato alla chiusura del medesimo; ogni detenuto avrà il diritto di fruire di un solo fornello e relativa bomboletta del gas, di capacità non superiore a kg 0,2; sarà consentita la detenzione di una sola bomboletta del gas di scorta, da custodirsi all'esterno alla camera. Al fine di rendere possibile e concreta l'utilizzazione del fornello, ciascun detenuto potrà detenere e fare uso delle seguenti stoviglie: una macchinetta da

caffè del tipo "moka"; un pentolino in lega leggera; una padellina in lega leggera; una pentola in lega leggera.

Riguardo al **vitto**, esso sarà trasportato fino all'ingresso della sezione speciale dal detenuto o dai detenuti porta-vitto, sempre accompagnati da agenti di Polizia penitenziaria, senza che venga aperto e varcato il cancello o la porta di ingresso alla sezione speciale. Il detenuto o i detenuti porta vitto, torneranno indietro sempre accompagnati da agenti di Polizia penitenziaria e successivamente il vitto sarà fatto entrare nella sezione speciale. Saranno estratti a sorte uno o più nominativi di detenuti occupanti la sezione speciale, i quali provvederanno alla distribuzione del vitto.

Anche per la **pulizia interna** della sezione speciale saranno estratti a sorte uno o più detenuti, secondo le esigenze. Sia per la pulizia della sezione che per le singole celle e per le eventuali necessità individuali dei detenuti, essi saranno dotati dei necessari prodotti dosati e razionati al fine di evitare accumuli di materiale ed utilizzo di tipo diverso da quello previsto.

È consentito l'utilizzo dei **rasoi elettrici**: il rasoio dovrà essere del tipo autoalimentato attraverso batteria incorporata; l'acquisto potrà essere consentito attraverso il servizio del sopravvitto; il rasoio sarà consegnato al detenuto ogni volta che ne faccia richiesta e comunque non più di una volta al giorno e per il tempo strettamente necessario all'uso; al termine della rasatura il detenuto dovrà consegnare il rasoio al personale di vigilanza, il quale provvederà a custodirlo nell'armadietto posto all'esterno della camera detentiva.

I detenuti sottoposti al regime speciale non possono detenere apparecchi radio a modulazione di frequenza, registratori a cassette o lettori di compact disk o di altro tipo: gli apparecchi consentiti continueranno ad essere scelti fra quelli di formato più ridotto e tali da non rendere possibile l'occultamento nelle loro carcasse di oggetti proibiti o comunque pericolosi. Analogamente non potranno utilizzarsi i computer portatili, ma esclusivamente computer fissi solo nelle sale comuni e dietro il controllo del personale di vigilanza, volta a verificare che non vi siano collegamenti con dispositivi esterni. Si specifica inoltre che i pacchi ordinari (cioè quelli non stagionali) possono contenere anche quei generi alimentari previsti dalle disposizioni vigenti in ciascun istituto.

Al trattamento vengono dedicate le ultime righe della circolare: "Gli operatori procedono all'esecuzione delle attività di osservazione e trattamento secondo quanto previsto dall'art. 27 e segg. dell'O.P. e dalle disposizioni della presente circolare. Gli interessati possono richiedere colloquio con gli operatori al fine di sollecitare le attività indicate o nell'ambito delle medesime".

1.5 La legge n. 94 del 2009

La legge 94/2009²⁴ ha apportato ulteriori modifiche all'articolo 41-*bis* O.P. Il nuovo c. 2 si caratterizza per l'ampliamento dei presupposti di applicazione, per l'inasprimento del contenuto delle restrizioni e per la valorizzazione del ruolo del ministro dell'interno nel procedimento per l'adozione del decreto ministeriale che lo dispone. Si interviene sulla efficacia temporale dei decreti di applicazione (quattro anni) e di proroga (due anni), sulla revoca anticipata del decreto, sulla procedura di impugnazione del medesimo provvedimento e sul trattamento penitenziario, con interventi volti a impedire comunicazioni non consentite e il passaggio di oggetti tra detenuti inseriti in diversi gruppi di socialità.

Viene sempre riconosciuta al ministro della giustizia, in presenza di gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica e anche a richiesta del ministro dell'interno, la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti contemplati dall'ordinamento penitenziario che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

Viene ampliato il novero dei destinatari del regime differenziato individuati nei "detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva".

²⁴ Legge 15 luglio 2009, n. 94 *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2009.

Al c. 2-*bis* si dispone che il provvedimento venga adottato "con decreto motivato del ministro della giustizia, anche su richiesta del ministro dell'interno, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice procedente e acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia, gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. Il provvedimento medesimo ha durata pari a quattro anni ed è prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni. La proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto. Il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa".

La competenza in materia di ricorsi contro il decreto è attribuita unicamente al tribunale di sorveglianza di Roma. Ai detenuti sottoposti al regime speciale vengono dati strumenti completi di impugnazione avverso il provvedimento ministeriale che ne determina l'applicazione, individuando competenze, funzioni e poteri dei giudici chiamati a giudicare della validità dei provvedimenti ministeriali di applicazione, sia in occasione dell'emanazione del decreto di prima applicazione sia in ognuna delle proroghe successive.

Per quanto riguarda **l'applicazione e la proroga del regime detentivo speciale** Roberto Piscitello, direttore generale dei detenuti e del trattamento presso il DAP, ne ha illustrato in audizione²⁵ le procedure in seguito alla novella del 2009. L'art. 41-*bis* prevede che il regime detentivo speciale sia applicato quando ricorrono gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, con decreto motivato del ministro della giustizia, nei confronti dei detenuti o internati per taluni dei delitti di cui all'art. 4 bis e comunque per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* C.P. o al fine di favorire quelle

²⁵ Intervenendo in Commissione diritti umani il 18 giugno 2014.

associazioni criminali (anche su richiesta del ministero dell'interno), sentito il parere del pubblico ministero ed acquisite ulteriori notizie presso la Direzione Nazionale Antimafia e gli organi di Polizia centrali. Di norma è lo stesso pubblico ministero che chiede al ministro della giustizia l'applicazione del regime speciale. Il provvedimento di applicazione del regime detentivo speciale è sottoposto al vaglio giurisdizionale, affidato con la novella del 2009, al Tribunale di Sorveglianza di Roma. Il legislatore del 2009 ha infatti ritenuto necessario affidare ad un unico organo giurisdizionale il controllo sull'operato dell'amministrazione penitenziaria e del ministro allo scopo di garantire identità di valutazione dello stesso provvedimento al medesimo giudice, evitando così disparità di giudizio, possibili al variare dei giudici. Accade così che nel termine di venti giorni dalla comunicazione del decreto il detenuto o il suo difensore hanno facoltà di proporre reclamo avverso il procedimento applicativo. Il Tribunale di sorveglianza giudica nel merito sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento e la sua decisione, nei dieci giorni successivi, è ricorribile in cassazione dall'interessato e dal pubblico ministero per violazione di legge.

La proroga, invece, ha come fondamento l'attualità della ricorrenza degli elementi che avevano giustificato l'emissione del decreto applicativo. L'accertamento di tale imprescindibile condizione richiede, pertanto, idonei accertamenti in ordine alla permanenza dei presupposti e all'attualità delle esigenze di prevenzione. La recente normativa, infatti, ha ribadito che la proroga del regime è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto. Aggiunge la norma, nella novella del 2009, che il semplice trascorrere del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale o il suo essere venuta meno. Il rigore della norma impone di dare atto nel testo dei decreti di proroga dell'effettuazione - e delle risultanze - di una istruttoria il più possibile completa: sulla permanente gravità e persistente attualità delle esigenze di prevenzione, riferite al gruppo criminale organizzato operante all'esterno (criterio di

riferimento oggettivo) e sulla persistente rilevanza del ruolo del soggetto all'interno dell'organizzazione criminosa (criterio soggettivo). Anche il decreto di proroga emesso dal ministro è soggetto alla medesima verifica giurisdizionale da parte del Tribunale di sorveglianza di Roma, alla stregua e con le medesime modalità di cui al decreto di prima applicazione.

Per tali ragioni la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento che cura l'istruttoria propedeutica alla emissione del decreto, nei sei mesi anteriori alla sua scadenza, richiede le necessarie notizie alla D.D.A. competente, alla D.N.A. ed agli organi di Polizia ed investigativi (Direzione Centrale della Polizia Criminale del Ministero dell'Interno, Direzione Investigativa Antimafia, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e Comando generale della Guardia di Finanza) al fine di ottenere un articolato giudizio su entrambi i profili sopra evidenziati, da cui dipenderà la proroga del decreto di applicazione e la sua tenuta giurisdizionale. In particolare, vengono richieste notizie in ordine alla presenza del presupposto oggettivo relativo alla permanente gravità ed alla persistente attualità delle esigenze di prevenzione e cioè:

- se il gruppo di appartenenza sia attualmente attivo e presente sul territorio, con indicazione dei reati fine (per numero e/o per episodio) riferibili al gruppo medesimo. E cioè omicidi, rapine ed estorsioni denunciate, infiltrazioni economiche rilevate e/o denunciate, anche se per tali fatti siano allo stato ignoti gli autori di reato;
- se in concreto la potenzialità organizzativa del gruppo criminale sia venuta meno, se si sono verificati nuovi elementi da cui desumere una minore operatività dello stesso - anche in riferimento al ruolo ed alla situazione personale del detenuto.

Con riguardo al presupposto soggettivo relativo alla situazione personale del singolo detenuto occorre accertarsi:

- se si siano verificate sopravvenienze da cui desumere un mutamento del ruolo e della posizione del detenuto all'interno dell'organizzazione. Ed in particolare se lo stesso abbia operato condotte che si pongano in conflitto con la sua appartenenza al gruppo in posizione di vertice, ovvero se sia stato abbandonato dall'organizzazione;
- se il decorso del tempo trascorso in detenzione, da solo o unito ad altri fattori,

abbia mutato il ruolo e la funzione del soggetto all'interno dell'organizzazione.

Si chiedono, poi, le seguenti ulteriori informazioni:

- i rapporti e le indagini tuttora in atto sul gruppo criminale di riferimento del detenuto, nei limiti consentiti dal segreto investigativo;
- gli esiti delle indagini patrimoniali sul tenore di vita della sua famiglia e sulle fonti di reddito che possono giustificarlo, al fine di dimostrare l'eventuale finanziamento da parte della cosca di appartenenza che costituisce prova dei collegamenti attuali col gruppo criminale;
- la conduzione da parte di parenti o affini di attività economiche e/o imprenditoriali;
- se vi siano latitanti della medesima organizzazione; ovvero se l'organizzazione d'appartenenza abbia comunque esponenti che si trovino in stato di libertà;
- ogni altro elemento, anche privo di rilevanza penale e dei requisiti di validità processuale (annotazioni, relazioni di servizio), ma tuttavia idoneo a rivelare i rapporti del detenuto - anche per il tramite della famiglia - con il gruppo criminale di appartenenza.

La bozza di Decreto Ministeriale, predisposta per la durata di due anni, viene poi sottoposta al ministro della giustizia per la firma.

Il prof. Fiorio ha evidenziato come "oltre alla dilatazione temporale dell'efficacia delle singole proroghe, la novella del 2009 ha inciso in maniera rilevante sui presupposti legittimanti la reiterazione della misura. La previgente formulazione, declinata attraverso il riferimento ad una condizione negativa ("purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno"), aveva dato luogo a più d'un problema interpretativo, non essendo pacifico, in giurisprudenza, se la proroga potesse disporsi ogni qualvolta non fossero emersi elementi nuovi tali da incidere sulla capacità "comunicativa" del detenuto²⁶. La riforma

²⁶ "C I 16.1.2007, Putrone, CP 2008, 4587; nonché, in precedenza, C I 14.11.2003, Mazzitelli, CED 226471, ovvero se, al contrario, fossero necessarie ulteriori prove attestanti la perdurante attualità dei collegamenti del detenuto interessato con l'organizzazione criminale di appartenenza [cfr., ex plurimis, Trib. sorv. Torino, 21.2.2007, Madonia, FI 2007, III, 245; Trib. sorv. Perugia, 12.10.2006, Tinnirello, FI 2007, III, 246, e della giurisprudenza di legittimità v. C I 4.4.2006, Orefice, CP 2008, 4600; C I 22.12.2004, Marchese, GP 2004, II, 299; C I 5.2.2004, Zara, CP 2004, 2294]".

crystalizza la “negativa” della formulazione precedente, con l’aggiunta di alcuni indici: in particolare, la locuzione “[l]a proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l’associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno” parrebbe scongiurare i dubbi di *probatio* diabolica, talora adombrati in letteratura, a vantaggio di un assetto che postula un inequivocabile onere motivazionale in capo al ministro. La Corte costituzionale²⁷, nella sentenza n. 417 del 2004 ribadisce che “ogni provvedimento di proroga deve contenere «una autonoma congrua motivazione in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l’ordine e la sicurezza che le misure medesime mirano a prevenire» e non possono ammettersi «motivazioni apparenti o stereotipe, inidonee a giustificare in termini di attualità le misure disposte» (v. in particolare sentenza n. 376 del 1997); che le modifiche apportate dalla legge n. 279 del 2002 alla disciplina della proroga del regime differenziato, prevista nel comma 2-bis dell’art. 41-bis, devono essere interpretate in conformità ai principî affermati nella giurisprudenza costituzionale per quanto riguarda sia i presupposti e i contenuti dell’istituto che il controllo giurisdizionale sul provvedimento di proroga; che tali principî sono stati recepiti dalla giurisprudenza di legittimità formatasi in relazione al nuovo comma 2-bis dell’art. 41-bis, la quale ha ribadito che ai fini della proroga è necessaria un’autonoma e congrua motivazione in ordine alla attuale esistenza del pericolo per l’ordine e la sicurezza derivante dalla persistenza dei vincoli con la criminalità organizzata e della capacità del detenuto di mantenere contatti con essa; che la giurisprudenza di legittimità ha pure sottolineato che l’inciso di cui al comma 2-bis («purché non risulti che la capacità del detenuto o dell’internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno») non comporta una inversione dell’onere della prova, in quanto rimane intatto l’obbligo di dare congrua motivazione in ordine agli elementi da cui ‘risulti’ che il pericolo che il condannato abbia contatti con associazioni criminali o eversive non è venuto meno; che, in particolare, il provvedimento di proroga deve contenere una adeguata motivazione sulla permanenza dei presupposti che legittimano l’applicazione del regime differenziato, vale a dire sugli specifici ed autonomi elementi da cui risulti la persistente capacità del condannato di tenere contatti con le organizzazioni criminali; che, a sua volta, in sede di controllo giurisdizionale, spetterà al giudice verificare in concreto - anche alla luce delle circostanze

²⁷ cfr. C. Cost. 417/2004; C. Cost. 376/1997.

eventualmente allegate dal detenuto - se gli elementi posti dall'amministrazione a fondamento del provvedimento di proroga siano sufficienti a dimostrare la permanenza delle eccezionali ragioni di ordine e sicurezza che, sole, legittimano l'adozione del regime speciale". Diversificati quindi i parametri da tenere in considerazione nell'assolvimento dell'onere motivazionale sia nel momento dispositivo che in quelli successivi di controllo: la capacità di mantenere collegamenti (non più contatti) con l'associazione criminale, terroristica o eversiva deve essere desunta sulla base di criteri già evidenziati nel corso dell'elaborazione giurisprudenziale²⁸ e oggi normativizzati.

Sulla disciplina della proroga è intervenuto anche il procuratore nazionale antimafia Franco Roberti, nell'audizione del 24 giugno 2014, spiegando il ruolo della Direzione nazionale antimafia nella procedura. La legge n. 279 del 2002 - con le successive modifiche apportate dalla legge n. 94 del 2009 - ha previsto che la DNA contribuisca, insieme alla competente Direzione distrettuale antimafia e agli organi di polizia ed investigativi, a fornire informazioni sull'attualità dei motivi che avevano indotto a emanare l'iniziale provvedimento e sulla capacità del detenuto di mantenere collegamenti con associazioni criminali, terroristiche o eversive. Nella formulazione del 2002 alla Procura nazionale antimafia si chiedeva un parere sulla possibilità di procedere alla proroga del regime, mentre la legge del 2009 ha previsto un ruolo della procura diverso, come di un ufficio legittimato a dare informazioni più che di un ufficio giudiziario. Nello stesso tempo al procuratore nazionale è stata data la possibilità di intervenire in udienza. Secondo Roberti, questa procedura, così come formulata nella norma, prevede che l'onere probatorio cada sul detenuto nel senso che spetta a lui dimostrare che è venuta meno la sua capacità di avere contatti con l'organizzazione criminale. Il procuratore Roberti ha sottolineato come, proprio considerando il regime differenziato una misura di prevenzione, gli elementi di prova richiesti hanno carattere indiziario e spetta al detenuto dimostrare che la capacità di mantenere i collegamenti con l'organizzazione è venuta meno e che, ad esempio, i beni di cui ha disponibilità non provengano da azioni illecite. L'interpretazione sembra dunque divergente rispetto a quanto sostenuto dal prof. Fiorio e attribuito alla Consulta.

²⁸ v. C I 16.1.2007, Putrone, CP 2008, 4588-4589; nonché C I 3.3.2006, p.m. in c. Di Giacomo, CED 233944; C I 15.11.2005, Graviano, CED 233194; C I 28.9.2005, Emmanuello, CED 232684.

Tornando alle modifiche introdotte nel 2009, al comma 2-*quater*, si prevede che i detenuti sottoposti al regime carcerario speciale debbano essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria, costituiti dal Gruppo Operativo Mobile della Polizia penitenziaria²⁹ alle dirette dipendenze del Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria che ne dispone l'impiego (come definito con l'art. 1 del D.M. 19 febbraio 1999).

Inoltre, si interviene sulla modalità del colloquio, precisando che con i difensori "potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un

²⁹ Il Gruppo Operativo Mobile è un reparto della Polizia penitenziaria creato nel 1997 con un provvedimento dell'allora Direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria Michele Coiro. Successivamente ne vengono definite le funzioni con il decreto ministeriale del 19 febbraio del 1999 e con il decreto ministeriale del 4 giugno 2007. Il GOM opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento alle dirette dipendenze del Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria che ne dispone l'impiego (come definito con l'art. 1 del D.M. 19 febbraio 1999) e svolge compiti relativi alla custodia dei detenuti sottoposti a regime di detenzione speciale previsto dall'art. 41*bis* o.p., così come dei detenuti collaboratori della giustizia, curandone altresì il servizio di traduzioni e piantonamenti. La sede si trova a Roma e i relativi uffici coordinano l'attività dei reparti operativi periferici dislocati su tutto il territorio nazionale. Al personale, circa 700 unità, appartengono ufficiali dell'ex Corpo degli agenti di custodia, vari ruoli del Corpo di polizia penitenziaria e personale amministrativo-contabile. In particolare, il personale che lavora nei reparti operativi periferici ruota tra i vari reparti ogni quattro mesi e ciò per motivi di sicurezza legati all'indice di pericolosità dei detenuti. Al GOM, inoltre, spetta il compito di garantire la sicurezza nello svolgimento dei processi alla criminalità organizzata, in particolare per quanto concerne il servizio di videocomunicazione, nell'ambito dello svolgimento di procedimenti penali a distanza. All'art. 7 del decreto ministeriale del 4 giugno 2007 dedicato ai Reparti periferici si legge: "1. Il G.O.M. ha sede in Roma. Possono essere istituiti reparti periferici di collegamento del G.O.M. presso gli istituti ed i servizi dell'amministrazione penitenziaria per il tempo necessario per l'espletamento del servizio in tali luoghi. Il personale dei reparti periferici dipende dal direttore, nei limiti previsti dall'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82.

2. Le responsabilità ed il coordinamento di tutte le attività dei reparti periferici possono essere affidate a personale del Corpo di polizia penitenziaria con qualifica non inferiore ad ispettore.

3. Il responsabile del reparto periferico ha l'obbligo di comunicare al Direttore e al direttore dell'istituto i fatti e gli elementi che riguardano i profili dell'ordine, della sicurezza e della disciplina del reparto.

4. Il direttore dell'istituto informa il responsabile del reparto periferico dei fatti e degli elementi che ritiene possano aver rilevanza per il mantenimento dell'ordine, della sicurezza e della disciplina del reparto.

5. Il responsabile del reparto periferico possiede autonomia operativa finalizzata all'espletamento dei compiti e delle responsabilità assegnatigli nell'ambito delle proprie competenze, ferma restando la subordinazione funzionale al comandante di reparto e, in ogni caso, al direttore dell'istituto in cui ha sede il reparto periferico.

6. Qualora sussistano eccezionali esigenze organizzative il capo del dipartimento, su proposta del direttore e sentito il direttore dell'istituto, può disporre che taluni servizi connessi all'operatività dell'incarico svolto dal G.O.M. siano affidati al personale dell'istituto presso cui è istituito il reparto periferico.

7. I reparti periferici sono istituiti e soppressi con provvedimento del capo del dipartimento.

colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari". Per questi ultimi, i colloqui visivi sono ridotti a uno al mese, e può essere autorizzato dal direttore dell'istituto penitenziario o dall'autorità giudiziaria competente, se non è ancora stata pronunciata sentenza di primo grado, un colloquio telefonico mensile della durata massima di dieci minuti sottoposto a registrazione ma "solo per coloro che non effettuano colloqui". Tutti i colloqui visivi e telefonici sono videoregistrati.

La permanenza all'aperto durante le ore d'aria non può svolgersi in gruppi superiori a quattro persone, non più cinque, con una durata non superiore a due ore il giorno, non più quattro. E si aggiunge che "saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, cambiare oggetti e cuocere cibi".

La corrispondenza è sottoposta al visto di censura tranne nel caso di parlamentari e difensori.

Infine, per quanto riguarda la partecipazione alle udienze, si prevede che venga svolta a distanza, sia in camera di consiglio, sia nel giudizio abbreviato qualora si svolga in pubblica udienza, sia nel dibattimento, evitando così gli spostamenti. A questo proposito, il cons. Piscitello, intervenendo in audizione ha spiegato che "i detenuti 41-*bis* a partire dal 1998 partecipano alle udienze tramite il sistema della multivideoconferenza, strumento che ha consentito di limitare i movimenti di tale tipologia di soggetti con conseguente enorme vantaggio in termini economici e di sicurezza. Infatti si è ridotto il pericolo connesso alle traduzioni (evasione del detenuto, incolumità del personale di polizia penitenziaria incaricato) e la possibilità per i personaggi di vertice delle organizzazioni criminali di continuare ad interagire con la zona geografica di provenienza".

Secondo il prof. Fiorio, "il sapore complessivo dell'intervento mal si concilia con i moniti della Corte costituzionale, la quale, nell'operare il fisiologico regolamento di confini tra l'autorità amministrativa ed il potere giudiziario, aveva ribadito a chiare lettere come non potessero «disporsi misure che per il loro contenuto non [fossero] riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, o [fossero] palesemente inidonee o incongrue rispetto alle esigenze di ordine e di sicurezza che motivano il provvedimento»

[così, testualmente, C. Cost. 351/1996], la quale proseguiva rilevando come, in mancanza di «tale congruità [...] le misure in questione non risponderebbero più al fine per il quale la legge consente che esse siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale». Risulta arduo, ad una piana lettura della norma, cogliere il senso di tale "congruità" nel dimezzamento dei colloqui o nella riduzione del numero dei compagni d'aria: più razionale - anche se ineluttabilmente *contra Constitutionem* - sarebbe stato l'azzeramento dei primi e l'isolamento completo anche durante la permanenza all'aperto".

1.6 Circolare del 4 agosto 2009

Alla legge del 2009 ha fatto seguito una circolare del DAP riguardo all'organizzazione delle sezioni detentive adibite al contenimento di detenuti sottoposti al regime detentivo speciale³⁰, con alcune modifiche riguardanti la circolare n. 3592-6042 del 2003.

Le nuove disposizioni prevedono che "i detenuti possono permanere all'aperto per non più di due ore giornaliere, di cui una da trascorrere in appositi locali adibiti a biblioteca, palestra, ecc.. I gruppi di **socialità** dovranno essere composti da non più di quattro persone. La legge, in particolare, pone in evidenza la necessità che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità. Pertanto particolare attenzione sarà posta nella formazione dei gruppi di socialità, sulla base delle indicazioni già fornite. Ferme restando le disposizioni attualmente in vigore, i detenuti della sezione potranno svolgere le previste attività culturali, ricreative e sportive secondo i medesimi gruppi costituiti per la permanenza all'aperto, e per un'ora giornaliera (da ricomprendersi, naturalmente, nelle due previste dalla normativa)".

³⁰ n. 0286202 del 4.8.2009.

Quanto al **vitto**, è fatto divieto al detenuto di ricevere dall'esterno e di acquistare al sopravvitto generi alimentari che per il loro utilizzo richiedano cottura; è consentito l'utilizzo dei fornelli personali esclusivamente per riscaldare liquidi e cibi già cotti, nonché per la preparazione di bevande. La disciplina relativa ai pacchi non ha subito modifiche. È tuttavia necessario fornire alcune precisazioni in merito alla ricezione dei pacchi. Al fine di evitare disparità di trattamento, i detenuti potranno ricevere due pacchi straordinari annuali, ciascuno di peso non superiore a 10 kg.

Come già illustrato, la nuova normativa ha inteso limitare la fruizione dei **colloqui visivi**, al fine di contenere il pericolo che il detenuto continui a comunicare con l'esterno trasmettendo ordini e messaggi. È prevista, pertanto, la fruizione di un solo colloquio visivo mensile che deve essere comunque videoregistrato; la legge impone, altresì, il controllo auditivo dei colloqui visivi, ovviamente previa motivata autorizzazione della competente Autorità giudiziaria. Riguardo ai colloqui telefonici, l'attuale normativa ha apportato una sostanziale modifica: la telefonata potrà essere effettuata esclusivamente in caso di mancata fruizione, nell'arco del mese solare, del colloquio visivo. Con riguardo a tale disposizione, si chiarisce che il colloquio telefonico potrà essere istaurato in qualsiasi giorno del mese. Successivamente, con una nota del maggio 2013 ai direttori degli istituti, il DAP ha specificato che il colloquio visivo dovrà essere mensile e cioè che "tra un incontro e l'altro dovrà trascorrere un intervallo di tempo di circa un mese", escludendo la possibilità che i colloqui avvengano a distanza ravvicinata, come ad esempio negli ultimi giorni di un mese e nei primi del mese successivo.

La novella del 2009 stabilisce inoltre che i detenuti hanno la possibilità di effettuare, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio con i loro **difensori**, della stessa durata di quelli previsti con i familiari (dieci minuti per la telefonata e un'ora per il colloquio visivo). Con circolari successive del 3 settembre 2009, del 3 dicembre 2009 e del 1° aprile 2010, il DAP ha disposto che «a ciascun detenuto deve essere consentita la fruizione di una telefonata o di un colloquio visivo con il difensore fino a un massimo di tre volte la settimana, a prescindere dai procedimenti penali per i quali il detenuto risulta imputato o condannato e quindi dal numero dei legali patrocinanti, senza possibilità di abbinamento di tali colloqui» e ha dato la possibilità di

effettuare un colloquio visivo prolungato di tre ore e il colloquio telefonico prolungato di trenta minuti. Nel giugno 2013, un'ulteriore nota del DAP ai direttori degli istituti torna sui colloqui con i difensori a seguito di una sentenza della Corte costituzionale³¹, chiamata a pronunciarsi in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Viterbo nel maggio 2012 sul reclamo di un detenuto in regime di 41-*bis*. La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis* limitatamente alle parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari»³². Viene quindi stabilito dal DAP che ai detenuti sottoposti al regime speciale 41-*bis* dovrà essere consentito, al pari di quelli a regime ordinario, di effettuare **colloqui con i difensori senza limiti di frequenza e di durata**³³. Restano ferme le modalità di fruizione dei colloqui telefonici con i difensori, i quali dovranno continuare a ricevere le telefonate presso l'istituto penitenziario più vicino al luogo ove ha sede lo studio legale.

La Corte di Cassazione nel 2015³⁴ ha stabilito che il colloquio mensile tra il detenuto sottoposto al regime di 41-*bis* e i familiari possa essere prolungato fino a due ore, qualora i familiari, purché residenti in un comune diverso da quello dell'istituto di detenzione, non abbiano fruito del colloquio il mese precedente, riconoscendo l'applicabilità del disposto normativo di cui all'art. 37 comma 10 d.P.R. 30 giugno 2000 n. 230, anche ai detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* O. P.³⁵. Nella sentenza la Corte afferma inoltre un principio generale e cioè che "in assenza di specifiche previsioni contenute nel decreto ministeriale, anche per il detenuto sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., possono trovare applicazione le norme dell'ordinamento penitenziario non

³¹ Sentenza n. 143 del 17.6.2013.

³² Art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera b), ultimo periodo, O.P., come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94.

³³ "Particolari perplessità suscitava la compressione al diritto di difesa, operata attraverso le limitazioni "quantitative" apportate alla possibilità di effettuare colloqui o telefonate con il difensore. Condivisibile, pertanto, il recente intervento operato da Corte cost., 143/13, la quale, nel dichiararle costituzionalmente illegittime, ha ribadito la necessità che le restrizioni del carcere "duro" siano strettamente paramtrate alle esigenze di ordine e sicurezza pubblica": così il prof. Fiorio nel corso dell'audizione del 19 marzo 2014. V. anche M. Ruotolo, *Le irragionevoli restrizioni al diritto di difesa dei detenuti in regime di 41-bis*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2013, pp. 2176-2180.

³⁴ Corte di Cassazione, sezione I Penale, Sentenza 12 dicembre 2014 – 22 gennaio 2015, n. 3115.

³⁵ in tal senso, v. le precedenti pronunce: Sez. 1, 24 giugno 2013, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia in proc. Mandala; Sez. 1, n. 49726 del 26/11/2013 – dep. 10/12/2013, Ministero Della Giustizia in proc. Catello, Rv. 258421.

oggetto di sospensione". Si legge infatti nella sentenza che "il principale se non esclusivo argomento addotto dal giudice di merito per rigettare la richiesta del detenuto, si risolve sostanzialmente nell'assunto che la definizione dei contenuti dello speciale regime carcerario ex art. 41-bis O.P. risulterebbe demandata in toto alla competenza ministeriale da una regolamentazione di rango primario, che si sovrapporrebbe a quella ordinaria vigente in materia di colloqui, derogandovi espressamente, con la conseguenza che il prolungamento a due ore della durata del colloquio, previsto dall'art. 37 comma 10, d.P.R. 30 giugno 2000 n. 230 sarebbe sì applicabile ai detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-bis O.P., ma solo in presenza di "eccezionali circostanze" e non anche in caso di mancato svolgimento del colloquio con i familiari ... Al riguardo va infatti osservato, in primo luogo, che se è pur vero che l'art. 41-bis O.P. attribuisce al ministro della giustizia il potere di sospendere - si badi "in tutto o in parte" - l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti ed internati, in correlazione con una "pericolosità qualificata" degli stessi, sta di fatto, però, che tale norma - che già la Corte Costituzionale, nella sentenza 28 luglio 1993 n. 349, ebbe a definire di "non felice formulazione" - non risulta affatto "demandare in toto alla competenza ministeriale" i contenuti del trattamento applicabile ai detenuti portatori di una "pericolosità qualificata", né ha dettato una regolamentazione "speciale" dell'istituto, che si sovrapponga totalmente a quella ordinaria ... Il contenuto del "regime detentivo speciale", pertanto, come a ragione osservato in dottrina, risulta regolato dalla legge con previsioni operanti su un doppio livello. Un primo livello, per così dire "generale", caratterizzato dalla regola della proporzionalità, in virtù della quale sono ammesse solo restrizioni al regime ordinario che siano necessarie agli scopi di prevenzione cui la misura è finalizzata. Il secondo livello di regole, invece, indica i contenuti specifici del regime" e riguardo ai colloqui prevede una serie di misure. "Ciò posto - prosegue la Corte - evidenziato che l'41-bis O.P., nulla stabilisce sulla durata massima del colloquio e che il parametro di riferimento della norma è comunque rappresentato dalle "normali regole di trattamento dei detenuti", deve allora senz'altro condividersi il principio di diritto che è a base della precedente decisione di questa Corte in argomento, secondo cui l'ampiezza della previsione normativa in materia di colloqui è tale da indurre a ritenere "che ulteriori limitazioni, al di là di quelle previste, non siano

possibili, salvo che derivino da un'assoluta incompatibilità della norma ordinamentale – di volta in volta considerata – con i contenuti normativi tipici del regime differenziato”.

Nella relazione degli esperti chiamati dal ministro Orlando, a maggio 2015, a confrontarsi per definire un nuovo modello di esecuzione penale e una migliore fisionomia del carcere, vi sono alcune proposte in merito al regime speciale, elaborate all'interno del lavoro del Tavolo n. 2 - *Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza*³⁶.

Alcune proposte riguardano la vita quotidiana dei detenuti in regime speciale. Si propone che il detenuto in regime differenziato fruisca ogni giorno di due ore di aria e di due ore di socialità, con la garanzia che resti invariato il limite del gruppo di socialità composto di massimo quattro persone e che dunque questo ampliamento non incida sulla possibilità di contatti del sottoposto al regime con soggetti esterni. Si chiede di limitare il divieto di scambiare oggetti, come già comunque comprensibile, soltanto al di fuori del gruppo di socialità e si elimina il riferimento al divieto di cuocere cibi, previsione considerata ingiustificata in relazione alle finalità perseguite dalla norma. Quest'ultima proposta ha ottenuto l'unanimità dei pareri dei componenti del tavolo, mentre su tutte le altre è stata raggiunta la maggioranza. Si propone inoltre di incrementare il numero di ore del colloquio mensile, portandolo da una a due, per consentire un momento di dialogo più umano con i familiari, e di permettere al minore, almeno di 12 anni, di trascorrere tutto il tempo del colloquio non separato dal congiunto detenuto dal vetro divisorio, pur permanendo gli altri familiari al di là del vetro. Si ritiene infine importante in merito alla censura di corrispondenza e stampa, consentire all'autorità giudiziaria di vagliare caso per caso le limitazioni del diritto alla corrispondenza e all'informazione, nonché del diritto allo studio.

A livello più generale dell'applicazione del regime speciale, tra le varie proposte, si chiede "il ripristino della competenza dei Tribunali di sorveglianza che hanno giurisdizione sull'istituto di pena di assegnazione del detenuto a valutare la legittimità della sotto

³⁶ https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo2_relazione.pdf, alle pagg. 18 e ss. e alle pp. 37-40.

posizione al regime differenziato e alle sue eventuali proroghe, in luogo, com'è dal 2009, della competenza accentrata sul Tribunale di sorveglianza di Roma", affinché venga garantito il principio del giudice naturale (art. 25 Cost) eliminando una 'specialità' che non incontra alcuna giustificazione nelle finalità proprie del regime differenziato, "finendo persino per privare il Tribunale di sorveglianza di Roma di informazioni individualizzanti importanti conosciute invece dai magistrati di sorveglianza sul territorio". Andrebbe poi ridotta "la durata ordinaria del decreto ministeriale di sottoposizione al regime e delle proroghe, ripristinando anche un margine di discrezionalità tra il minimo ed il massimo, reintroducendo un criterio più rispondente alla necessità che le limitazioni imposte durino il tempo indispensabile e siano congrue e proporzionate agli obiettivi perseguiti rispetto alla posizione individuale del destinatario".

2. Il regime speciale sotto la lente del Consiglio d'Europa

2.1 Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

La Corte europea dei diritti dell'uomo³⁷ di Strasburgo si è più volte pronunciata sulla compatibilità dell'art. 41-*bis* con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Pur avendo la Corte stabilito in diversi pronunciamenti che, in via generale, la disposizione non viola i principi della CEDU poiché si configura quale strumento necessario per interrompere definitivamente i legami tra i soggetti detenuti e le organizzazioni criminali, e non va al di là di quanto, in una società democratica, è necessario alla difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla prevenzione dei reati, è tuttavia intervenuta su singoli aspetti della disciplina e sulla sua attuazione, denunciandone l'eventuale contrasto con gli articoli della convenzione.

I profili trattati dalle varie decisioni dei giudici europei hanno riguardato in primo luogo l'eventuale mancato rispetto, nell'applicazione del regime di sospensione delle ordinarie regole di trattamento penitenziario, dell'art. 3 della Convenzione, il quale pone il divieto di sottoporre qualsiasi persona a tortura o a trattamenti inumani e degradanti. La giurisprudenza di Strasburgo, infatti, pur avendo escluso una violazione dell'art. 3 CEDU nei casi italiani finora proposti³⁸, si è comunque espressa nitidamente sui limiti dell'applicazione del regime riguardo agli automatismi del rinnovo, all'effettività del ricorso contro tale decisione, al mantenimento dei legami affettivi e familiari. La Corte ha più volte chiarito che è nell'applicazione al caso concreto che possono verificarsi violazioni dei diritti.

In particolare, in molti casi è emerso che l'attuazione del regime speciale può essere in contrasto con il principio della tutela della libertà della vita privata e familiare e della

³⁷ CtEDU

³⁸ "Il divieto di contatti con altri detenuti per ragioni di sicurezza, come previsto nel regime 41-*bis*, non costituisce una forma di pena o di trattamento inumano (CtEDU II, 7.7.2008, Bagarella, § 29)".

corrispondenza sancito al comma primo dell'art. 8 CEDU³⁹. La stessa Costituzione italiana all'art. 15 sancisce il diritto alla segretezza della corrispondenza. Le eventuali limitazioni devono essere disposte con atto motivato solo dall'autorità giudiziaria e devono rispettare i limiti posti dalla legge. Molti dei ricorsi su questo aspetto sono stati accolti con conseguente condanna dell'Italia⁴⁰.

Nella sentenza della Corte del 17 settembre 2009 - Ricorso n.74912/01 - Enea c. Italia, si legge che il ricorrente sostiene che "il costante controllo della sua corrispondenza, dalla data del suo arresto fino alla scarcerazione provvisoria nell'aprile 2008, abbia rappresentato una palese violazione dell'art. 8, sotto il profilo del diritto al rispetto della corrispondenza. Il Governo, a fronte di tali argomentazioni, ribadisce che i controlli erano finalizzati ad impedire che la corrispondenza potesse divenire uno strumento di trasmissione di comunicazioni vietate, a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. La Corte, valutate le allegazioni delle parti, conclude affermando la sussistenza della violazione dell'art. 8 sotto il profilo esaminato, per quanto concerne il controllo della corrispondenza del ricorrente dal 10 agosto 1994 al 7 luglio 2004. Ritiene che tale controllo non fosse "previsto dalla legge" ai sensi della norma in esame, poiché l'art. 18 della legge sull'ordinamento penitenziario, sulla scorta del quale il controllo fu disposto, non disciplina né la durata delle misure di controllo della corrispondenza dei detenuti, né i motivi che possano giustificare le stesse, né indica con sufficiente chiarezza l'ampiezza e le modalità di esercizio del potere discrezionale delle autorità competenti nel campo considerato (Labita c. Italia [GC], no 26772/95, § 175-185, CEDU 2000-IV). Non ravvisa, infatti, ragioni per discostarsi dai propri precedenti che mirano a consentire a tutti detenuti di godere del minimo grado di tutela imposto dalla preminenza del diritto in una società democratica (Calogero Diana c. Italia, 15 novembre 1996, § 33, Recueil 1996; Campisi c. Italia, 11 luglio 2006, § 50)".

La sentenza continua specificando che la Corte "prende, infine, atto dell'entrata in vigore della legge n. 95/2004, che ha modificato la legge sull'ordinamento penitenziario introducendo il nuovo articolo 18-ter. Tuttavia, le modifiche apportate alla legge non

³⁹ Tra gli altri, CtEDU IV, 26.10.2001, Di Giovine, LP 2002, 496; CtEDU Grande Chambre, 6.4.2000 Labita, LP 2000, 884; CtEDU II, 28.12.2000, Messina, LP 2001, 532

⁴⁰ v. tra gli altri CtEDU II, 10.2.2010, Montani c. Italia n. 24950/06.

permettono di correggere le violazioni che si sono verificate precedentemente alla loro entrata in vigore (Argenti succitata, § 38)". Nel 2004, infatti, in seguito alle pronunce della Corte, è stato introdotto nell'ordinamento penitenziario l'art. 18-ter, in cui si specifica quali siano i presupposti per applicare il veto di censura, a quali limitazioni temporali sia sottoposto il controllo e quali siano le modalità di emanazione dei provvedimenti. Tutta la corrispondenza volta all'esercizio del diritto di difesa e quindi indirizzata ai propri difensori e agli organi giudiziari e internazionali, non è suscettibile di limitazioni⁴¹.

Altre condanne hanno riguardato la violazione degli artt. 6 (diritto a un equo processo dotato di garanzie fondamentali) e 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo volto ad accertare se vi è stata violazione delle norme della Convenzione)⁴². Il problema principale riguarda il ritardo con cui il Tribunale di sorveglianza risponde al reclamo avverso al provvedimento del ministro o ad una sua proroga proposto dal detenuto. La Corte di Cassazione, per molti anni, ha seguito la prassi dei Tribunali di sorveglianza e non si è dichiarata sul merito del reclamo qualora i termini per il ricorso fossero già scaduti. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in due importanti sentenze, Ganci vs Italia del 2003 e Ospina-Vergas contro Italia del 2004, ha condannato l'Italia per la violazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione in quanto l'autorità giudiziaria non può mai sottrarsi dal decidere sul merito di un ricorso. Tenuto conto delle decisioni della CtEDU, la Corte di Cassazione si è discostata dalla propria giurisprudenza, ritenendo che un detenuto abbia interesse ad ottenere una decisione, anche qualora il periodo di validità del decreto sia trascorso, e ciò a causa degli effetti diretti della decisione sui decreti successivi a quello impugnato⁴³.

La corte si è inoltre occupata della questione della partecipazione alle udienze dei detenuti in regime speciale (Viola c. Italia, 5 ottobre 2006, § § 63-77). Il ricorrente non affermava di essere stato privato della possibilità di seguire il dibattimento ma contestava le modalità della sua partecipazione mediante videoconferenza. La Corte, ricordando che

⁴¹ Vedi anche V. Beraldo, cit. pp. 38-40.

⁴² Ancora Fiorio nel corso il 19 marzo 2014: "Con riferimento alla violazione dell'art. 6 CEDU per il mancato rispetto del termine di dieci giorni previsto dall'art. 41 bis c. 2 sexies ord. penit.: v. CtEDU II, 4.3.2008, Papalia c. Italia, §§ 27-34; CtEDU II, 7.7.2008, Ascitutto c. Italia, §§ 34-42; CtEDU III, 10.2.2006, Argenti, §§ 43-45; CtEDU IV, 28.9.2005, Gallico c. Italia, §§ 32-34; CtEDU II, 8.5.2005, Bifulco c. Italia, §§ 21-24; CtEDU IV, 6.6.2005, Musumeci c. Italia, §§ 36-43; CtEDU I, 30.1.2004, Ganci c. Italia, §§ 23-31. In prospettiva diversificata, propendeva per la violazione dell'art. 13 CEDU, CtEDU II, 28.12.2000, Messina c. Italia (2), §§ 89-97".

⁴³ Corte di cassazione, prima sezione, sentenza del 26 gennaio 2004, depositata il 5 febbraio 2004, n. 4599, Zara.

tale modalità è esplicitamente prevista dalla legge italiana e che la Corte costituzionale l'ha giudicata compatibile con la Costituzione e la Convenzione, sostiene che “se la partecipazione dell'accusato al dibattimento mediante videoconferenza non è di per sé contraria alla Convenzione, spetta alla Corte assicurarsi che la sua applicazione in ogni fattispecie persegua uno scopo legittimo e che le sue modalità di svolgimento siano compatibili con le esigenze del rispetto dei diritti di difesa, come stabiliti dall'articolo 6 della Convenzione. Nel caso specifico, la Corte ritiene che la partecipazione del ricorrente alle udienze d'appello mediante videoconferenza perseguisse scopi legittimi rispetto alla Convenzione, ossia la difesa dell'ordine pubblico, la prevenzione del crimine, la tutela dei diritti alla vita, alla libertà ed alla sicurezza dei testimoni e delle vittime, nonché il rispetto dell'esigenza del “tempo ragionevole” di durata dei processi giudiziari”. Anche le modalità del suo svolgimento hanno rispettato i diritti di difesa: “il ricorrente ha potuto beneficiare di un collegamento audiovisivo con la sala di udienza, fatto che gli ha permesso di vedere le persone che vi erano presenti e di ascoltare quello che veniva detto. Egli veniva anche visto e ascoltato dalle altre parti, dal giudice e dai testimoni. Aveva l'opportunità di fare dichiarazioni alla corte dal suo luogo di detenzione”. La Corte ritiene quindi che non vi sia stata per la difesa una posizione di svantaggio sostanziale rispetto alle altre parti del processo, e che l'interessato abbia avuto la possibilità di esercitare i diritti e le facoltà inerenti alla nozione di processo equo, come quelli che derivano dall'articolo 6 della Convenzione.

Un altro aspetto su cui la Corte di Strasburgo è intervenuta più volte riguarda l'opportunità di confermare il carcere duro nel caso di detenuti anziani e in condizioni di salute critiche. Nella sentenza CtEDU del 17 settembre 2009 sul caso Enea c. Italia, la Corte sottolinea che “le condizioni di detenzione di una persona malata devono garantire la tutela della sua salute, tenuto conto delle ordinarie e ragionevoli contingenze della carcerazione. Se non è possibile dedurre un obbligo generale di rimettere in libertà o di trasferire in un ospedale civile un detenuto, anche se quest'ultimo soffre di una malattia particolarmente difficile da curare (Mouisel succitata, § 40), l'articolo 3 della Convenzione impone comunque allo Stato di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà. La

Corte non può escludere che, in condizioni particolarmente gravi, ci si possa trovare in presenza di situazioni in cui una buona amministrazione della giustizia penale richieda l'adozione di misure di natura umanitaria (Matencio c. Francia, no 58749/00, § 76, 15 gennaio 2004, e Sakkopoulos c. Grecia, no 61828/00, § 38, 15 gennaio 2004). Applicando questi principi, la Corte ha già concluso che il mantenimento in carcere per un periodo prolungato di una persona di età avanzata, e per di più malata, può rientrare nell'ambito della tutela dell'articolo 3 (Papon c. Francia (no 1) (dec.), no 64666/01, CEDU 2001-VI, Sawoniuk c. Regno Unito (dec.), no 63716/00, CEDU 2001-VI, e Priebke c. Italia (dec.), no 48799/99, 5 aprile 2001). Inoltre, la Corte ha dichiarato che mantenere in stato detentivo una persona tetraplegica, in condizioni inadeguate al suo stato di salute, costitutiva un trattamento degradante (Price succitata, § 30). Premesso ciò, la Corte deve tener conto soprattutto di tre elementi per valutare la compatibilità del mantenimento in carcere di un ricorrente con uno stato di salute preoccupante, ossia: a) la condizione del detenuto, b) la qualità delle cure dispensate e c) l'opportunità di mantenere la detenzione visto lo stato di salute del ricorrente (Farbtuhs c. Lettonia, no 4672/02, § 53, 2 dicembre 2004, e Sakkopoulos succitata, § 39).

Il tema è stato sollevato nel corso dell'indagine conoscitiva della Commissione diritti umani dall'on. Rita Bernardini⁴⁴ a proposito delle condizioni di salute di Bernardo Provenzano, attualmente detenuto presso il carcere milanese di Opera, nel reparto di medicina protetta dell'ospedale San Paolo e in regime di 41-bis. Sulla base del "cronico e irreversibile decadimento intellettuale" e della incapacità di comunicare dell'uomo, ultraottantenne e malato, i difensori avevano presentato reclamo contro la proroga del regime di carcere duro.

L'8 gennaio 2015 il Tribunale di sorveglianza di Roma ha rigettato il reclamo sottolineando che "le restrizioni trattamentali in esame siano pienamente giustificate e funzionali rispetto alla finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, sussistendo il pericolo di continuità di relazioni criminali tra Bernardo Provenzano e la potente organizzazione di appartenenza, che annovera latitanti di massimo spicco (quale Matteo Messina Denaro); con la conseguenza che il regime speciale di cui all'articolo 41-bis

⁴⁴intervenuta in audizione il 15 ottobre 2014.

deve essere confermato", si legge nell'ordinanza di rigetto. I giudici, pur prendendo atto, dalla relazione dei sanitari dell'ospedale San Paolo, che "il detenuto trascorre le giornate allettato alternando periodi di sonno e vigilanza" e che "l'atteggiamento del paziente, le condizioni neurologiche primarie e la storia clinica lasciano supporre un grave decadimento cognitivo", si oppongono alla revoca del regime speciale poiché "tali condizioni non consentono di ritenere venuto meno il pericolo che il detenuto, capo indiscusso da tempo remoto dell'associazione Cosa Nostra - possa mantenere contatti con l'organizzazione criminale". I giudici del Tribunale di sorveglianza sostengono che "invero, la valutazione dei sanitari, formulata comunque in termini supposizione circa il grave deterioramento cognitivo ... indica non già la totale incapacità di attenzione e orientamento spazio temporale, bensì il degrado, tra l'altro neanche quantificato, delle funzioni attentive e cognitive, tale da non escludersi del tutto e in termini di assoluta certezza che il medesimo non possa impartire direttive di rilevanza criminale o strategiche per le attività dell'organizzazione attraverso i familiari o persone di fiducia".

Il ministro Orlando nel marzo 2014 aveva confermato il carcere duro e aveva dichiarato: "Ho firmato il decreto predisposto dal DAP al fine della proroga del regime detentivo speciale relativo al detenuto sopra individuato" - si spiega nella lettera indirizzata all'allora capo del DAP Tamburino - poiché risulta conclamata oggettivamente la pericolosità del detenuto Provenzano Bernardo, quale capo ancora indiscusso dell'organizzazione criminale denominata Cosa nostra"; "tale condizione, come sottolineato dalla Direzione nazionale antimafia, rende evidente la necessità di conservazione delle misure atte al contenimento della carica di pericolosità sociale del detenuto correlata al rischio di diramazione di direttive criminose all'esterno del circuito penitenziario". "Ciò anche in ragione del motivato parere della Direzione nazionale antimafia circa la non evidenza di uno stato di totale scadimento delle attuali capacità di attenzione, comprensione ed orientamento spazio-temporale della persona". Di segno diverso erano stati i pareri espressi dalle Procure di Firenze, Palermo e Caltanissetta, favorevoli alla revoca. Il procuratore capo di Caltanissetta si era così espresso in merito: "Le condizioni di salute di Bernardo Provenzano sono tali che non gli permettono di essere un soggetto socialmente pericoloso (...) e riteniamo che a causa delle sue condizioni di salute abbia delle

difficoltà a relazionarsi con il mondo esterno e quindi potrebbe beneficiare di un regime di detenzione ordinario"⁴⁵.

Un procedimento parallelo, sviluppatosi in seguito a un procedimento d'ufficio del magistrato di sorveglianza, ha riguardato il tribunale di sorveglianza di Milano, dove Provenzano è stato trasferito per poi essere ricoverato nella camera ospedaliera di massima sicurezza all'ospedale S. Paolo. In sede di collegio i giudici hanno riconosciuto che Provenzano non potrebbe impartire alcun ordine, ma hanno stabilito che la detenzione in ospedale sia preferibile alla scarcerazione, e hanno perciò negato il differimento della misura. La decisione del tribunale è stata poi confermata nel settembre 2015 dalla Cassazione, in seguito al ricorso della difesa di Provenzano, perché ritenuta "fondamentalmente incentrata sulla necessità di tutelare in modo adeguato il diritto alla salute del detenuto". Secondo i giudici della Suprema Corte, il "peculiare regime" detentivo è compatibile "con le pur gravi condizioni di salute accertate" visto anche il "rischio per la stessa possibilità di sopravvivenza del detenuto" se "la prosecuzione della sua degenza" avvenisse "nel meno rigoroso regime della detenzione domiciliare", sempre in ospedale, perché avverrebbe "in un contesto di promiscuità in cui l'assistenza sanitaria non gli potrebbe essere assicurata con altrettanta efficacia".

Sul tema si era già espressa nell'ottobre 2013 la Corte di Cassazione⁴⁶, accogliendo il ricorso di un detenuto di 81 anni recluso a Novara in regime speciale contro la decisione del tribunale competente cui si era rivolto per chiedere la modifica della misura cautelare in carcere con quella dei domiciliari per gravi motivi di salute. Considerato il "quadro patologico serio caratterizzato da patologie cardiache, artrosiche, discali e neurologiche", la Suprema Corte ha sottolineato che "il diritto alla salute del detenuto è prevalente anche sulle esigenze di sicurezza", che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità" e che anche quando si è in presenza di esponenti di spicco della criminalità, è necessario equilibrare "le esigenze di giustizia, quelle di tutela sociale con i

⁴⁵ Il 24 marzo 2016, il ministro Orlando ha confermato per altri due anni il regime speciale poiché "non risulta essere venuta meno la capacità del detenuto Bernardo Provenzano di mantenere contatti con esponenti tuttora liberi dell'organizzazione criminale di appartenenza, anche in ragione della sua particolare concreta pericolosità". La procure di Caltanissetta e Firenze hanno confermato, così come nel 2014, l'assenso all'eventuale revoca, mentre la procura di Palermo si è espressa contro il passaggio al regime ordinario, diversamente da quanto sostenuto nel 2014.

⁴⁶ Sentenza n. 43890/13.

diritti individuali riconosciuti dalla Costituzione". Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha disposto un nuovo esame davanti al Tribunale della libertà di Reggio Calabria poiché "appare sottovalutato il dato essenziale dell'età del detenuto, ultra ottuagenario, e del pari sottovalutata appare la diagnosticata depressione, l'una e l'altra, nel quadro patologico accertato, complesso e grave, direttamente incidenti sulla normale tollerabilità dello stato detentivo e verosimilmente cagione di una sofferenza aggiuntiva intollerabile per il nostro sistema costituzionale" ricordando che "la valutazione di compatibilità detentiva deve essere particolarmente rigorosa quanto alla sussistenza di una situazione di pericolosità e quanto alla sofferenza ulteriore che in un anziano può provocare lo stato di detenzione".

2.2 I rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) è un organo di controllo di natura non giurisdizionale che, nel fare raccomandazioni agli Stati, stabilisce se una situazione riscontrata possa qualificarsi tortura o trattamento inumano o degradante⁴⁷. Come illustrato da Mauro Palma⁴⁸ in audizione "i parametri utilizzati dal Comitato seguono quelli fissati dalla CtEDU, con due elementi valutativi di differenza: 1) la valutazione non si configura come accertamento definitivo e, quindi, non ha forma di sentenza, compito proprio della Corte; 2) essa si basa su accertamenti diretti, attraverso l'illimitato accesso a luoghi, documenti e colloqui riservati con i detenuti nonché con altre persone che possono fornire indicazioni: prerogative, queste, che caratterizzano l'operare del Comitato. Queste modalità di lavoro costituiscono l'elemento di forza dell'accertamento del CPT". Le condizioni di detenzione all'interno delle sezioni di 41-*bis* sono state più volte esaminate in questa attività di monitoraggio. "Le linee della valutazione poggiano su alcune categorie: la scrupolosa aderenza alla finalità espressa nella sua istituzione; l'isolamento e i suoi effetti, con

⁴⁷ V. art. 1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

⁴⁸ Audizione Commissione diritti umani del 25 giugno 2014. Il prof. Mauro Palma è stato membro per l'Italia del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (CPT) del Consiglio dell'Europa (2000-2011). Dal 2007 al 2011 ne è stato presidente.

attenzione a che non si produca quel deterioramento delle capacità psicofisiche del detenuto che si configurerebbe come trattamento inumano e degradante; la salvaguardia di alcuni diritti, soprattutto in tema di privacy, valore di difficile tutela in tali contesti; il mutato concetto di "territorialità" della pena che si realizza di fatto in questi casi; l'indeterminatezza intrinseca di un regime speciale rinnovabile in modo quasi automatico e per un tempo complessivo non definito".

Nel Rapporto pubblicato il 4 dicembre 1997 e relativo alla visita effettuata dal 22 ottobre al 6 novembre 1995, il CPT evidenziava la carenza di un contraddittorio preventivo sull'applicazione e la proroga del regime speciale, raccomandando altresì alle autorità italiane *de prendre des mesures d'urgence en vue de mettre à la disposition des détenus soumis au régime de l'article 41-bis des activités motivantes et de leur assurer un contact humain approprié*.

Nel Rapporto pubblicato il 29 gennaio 2003 e relativo alla visita effettuata dal 13 al 25 febbraio 2000, il CPT stigmatizzava la "militarizzazione" delle sezioni speciali realizzata attraverso la costituzione di un Gruppo Operativo Mobile della polizia penitenziaria, responsabile della sicurezza del circuito differenziato e a riguardo raccomandava *de prendre d'urgence des mesures afin de restaurer un niveau de contact humain approprié entre le personnel pénitentiaire et les détenus soumis au régime "41-bis"*.

Nel rapporto pubblicato il 27 aprile 2006 e relativo alla visita effettuata dal 21 novembre al 3 dicembre 2004, il CPT, prendendo atto della "stabilizzazione" del regime speciale in seguito alla l. n. 279 del 2002, sottolineava come la disposizione penitenziaria *entraîne de graves atteintes aux droits des détenus e ne devrait s'appliquer que de manière exceptionnelle et pour une durée limitée*, evidenziando come, la generalizzata reiterazione di detto regime, invalsa nella prassi ministeriale, avesse favorito *une situation qui peut être assimilée à la négation même du concept de traitement pénitentiaire*. Il CPT non mancava poi di sottolineare che l'uso della disposizione *comme un moyen d'exercer une pression psychologique afin de contraindre les détenus à coopérer avec le système judiciaire serait une pratique fort douteuse. Un tel usage pourrait soulever des questions au regard de l'article 27*

*de la Constitution italienne et d'instruments internationaux en matière de droits de l'homme auxquels l'Italie est Partie*⁴⁹.

Nel Rapporto del 2010 e relativo alla visita periodica del 2008, il CPT sottolinea di aver già affermato che l'attuale regime del 41-*bis* è, di per sé, fortemente dannoso per i diritti fondamentali delle persone che a esso sono sottoposte e non è privo di effetti sullo stato delle condizioni somatiche e mentali di alcuni detenuti affermando che, in una sezione visitata, quindici detenuti sui venti complessivamente sottoposti a tale regime erano sotto cure psichiatriche. E si aggiunge che "il Comitato non mette in dubbio la legittimità e la necessità della lotta che le autorità italiane hanno intrapreso contro tutte le forme di criminalità organizzata; al contrario, condivide tale necessità. Tuttavia, l'adozione dei nuovi emendamenti alla legge inevitabilmente porteranno danni irreparabili al fragile bilanciamento che deve essere mantenuto tra gli interessi della società e il rispetto dei diritti fondamentali⁵⁰. L'inversione dell'onere della prova, la possibilità di dislocare in appositi istituti o nelle isole i detenuti sottoposti al regime del 41-*bis*, che di fatto corrisponde al loro bando dalla società civile, la drastica riduzione del tempo da spendere fuori della cella, delle visite e delle telefonate, e le restrizioni da imporre ai contatti con gli avvocati, sono tutte misure che, prese insieme, contengono il germe di ciò che può costituire un trattamento inumano e degradante. Il CPT raccomanda fortemente alle autorità italiane di riconsiderare tali emendamenti legislativi".

Un aspetto portato all'attenzione del Comitato, evidenziato da Palma, riguardava i colloqui con lo psichiatra condotti in alcune sezioni del 41-*bis* alla presenza di un operatore del corpo dei GOM il quale al controllo visivo affiancava anche quello, non legittimo, auditivo, in un momento particolarmente delicato e di possibile umiliazione della persona coinvolta.

Altro elemento su cui il CPT si è soffermato è il "quasi isolamento" previsto dal regime speciale caratterizzato da un accesso limitato all'aria aperta, una socializzazione ridotta al minimo e con possibilità di accedere solo a spazi angusti. Se è vero che la situazione varia da un carcere all'altro, "in alcuni istituti emerge un quadro di quasi totale

⁴⁹ v. quanto detto da Fiorio nell'audizione del 19 marzo 2014.

⁵⁰ Legge 15 luglio 2009, n. 94.

de-contestualizzazione dalla realtà di persone detenute per tempi lunghissimi, potenzialmente senza fine, e che spesso tale quadro è anche aggravato dalla previsione di "aree riservate" dove l'isolamento è totale, contrariamente a quanto la norma prevede"⁵¹.

Sul ricorso alle cd. aree riservate, sezioni molto piccole e fisicamente distinte da quelle degli altri detenuti appartenenti al circuito 41-*bis*, il procuratore Ardita ha evidenziato che "si tratta di soluzioni che hanno una valenza puramente logistico-strutturale e che non involgono modifiche al regime penitenziario"⁵². Presso le aree riservate vengono reclusi i capi storici delle organizzazioni mafiose e per consentire che possano svolgere la socialità, vengono loro affiancati altri detenuti, sempre in regime di 41-*bis*, le cd. dame di compagnia. "Alcuni magistrati di sorveglianza, specie con riferimento a questa ultima categoria di soggetti, su reclamo generico degli interessati, hanno accolto la questione della assegnazione in area riservata, ritenendola pregiudizievole della qualità della vita penitenziaria, e non giustificata da ragioni personali di sicurezza, ma unicamente dalla necessità di garantire la socialità ad altri detenuti". Secondo Ardita, tuttavia, "la scelta di collocare un detenuto all'interno di una struttura con logistica e sicurezza rafforzate dovrebbe essere connessa alla normale funzione di gestione della sicurezza, non incidendo sulla quantità e qualità della pena" e non dovrebbe costituire motivo di incidenza sui diritti del detenuto essendo comunque rispettato il parametro legislativo e quello previsto dalla circolare del 2003, in esito all'entrata in vigore della nuova legge n. 276/2002"⁵³. Alla richiesta del CPT avanzata nel 2008 di chiarire quale fosse la norma che istituisce tali aree, le autorità italiane⁵⁴ l'hanno individuata nell'art. 32 del regolamento penitenziario⁵⁵, il

⁵¹ Così Palma in audizione il 25 giugno 2014.

⁵² Così S. Ardita in *Le disposizioni sulla sicurezza penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2007 (3), p. 51.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Come si legge nella risposta del Governo alle richieste del CPT in merito all'area riservata del carcere di Novara visitato nel 2008:

164. *The 41b prisoner placed at the reserved area of Novara remand prison has been held under the special regime as per art.41b of the Penitentiary Act since 13.04.2006; he has been placed in solitary confinement since the arrest, having to serve first the accessory penalty of day isolation for a duration of 3 years (see order of execution of the penalty n.241/2003 issued on 19.04.2006 by the Office of the General Prosecutor of Caltanissetta) from 11.04.2006 to 10.04.2009 and, from that date, a further period of 3 years of day isolation (see order of execution of the sentence n.157/08 SIEP issued on 16.05.2008 by the office of the General Prosecutor of Palermo).*

165. *The isolation of the prisoner does not depend therefore on a discretionary choice of Penitentiary Administration but is a direct consequence of the numerous life sentences issued in reason of the heinous crimes committed by such prisoner. He is however ensured all treatment and support activities provided for by the Penitentiary Act for prisoners held under the special prison regime*

⁵⁵ Art. 32 O.P. Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari.

quale prevede una separazione del detenuto che abbia un comportamento che richiede particolari cautele dal resto della comunità carceraria o l'assegnazione a istituti e sezioni per motivi cautelari, e cioè per la tutela dello stesso detenuto o dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni. Ma, nel caso delle aree riservate, manca la finalità di tutela del destinatario del provvedimento, che legittima l'assegnazione ex art. 32 RE. Inoltre, consistendo il regime speciale del 41-bis nella sospensione totale o parziale dell'applicazione del normale regime carcerario, in presenza di ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, il riferimento a una fonte subordinata disciplinante regimi detentivi ordinari non sembra idoneo a giustificare la scelta di ricorrere a tale isolamento.

Nel rapporto relativo alla visita effettuata nel 2012 e reso pubblico a novembre 2013⁵⁶, infine, il CPT sottolinea l'introduzione di misure ulteriormente restrittive rispetto al quadro riscontrato nel 2008⁵⁷ e invita le autorità italiane a rivedere l'attuale regime del 41-bis e ad adottare le misure necessarie a garantire che tutti i detenuti sottoposti al regime vengano messi nelle condizioni di trascorrere almeno quattro ore al giorno fuori

1. I detenuti e gli internati, che abbiano un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, sono assegnati ad appositi istituti o sezioni dove sia più agevole adottare le suddette cautele.

2. La permanenza dei motivi cautelari viene verificata semestralmente.

3. Si cura, inoltre, la collocazione più idonea di quei detenuti ed internati per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni. Sono anche utilizzate apposite sezioni a tal fine, ma la assegnazione presso le stesse deve essere frequentemente riesaminata nei confronti delle singole persone per verificare il permanere delle ragioni della separazione delle stesse dalla comunità.

⁵⁶ <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2013-32-inf-eng.pdf>

⁵⁷ "Against this background, the CPT is very concerned by the fact that the Italian authorities have not only failed to implement most of the specific recommendations made by the Committee after the 2008 visit but have even imposed by law a number of additional restrictions on "41-bis" prisoners. The main changes can be described as follows:

1) The maximum number of persons per socialisation group has been reduced from five to four prisoners. Contacts with prisoners from another living unit remain strictly prohibited.

2) The time prisoners are allowed to spend outside their cells has been reduced from four to two hours per day (one hour of outdoor exercise and one hour in a communal room). During these two hours, prisoners are allowed to associate with the other inmates of the same living unit; for the remaining 22 hours, prisoners must be locked up alone in their cell.

3) The possibilities for prisoners to maintain contact with the outside world have been further curtailed. They are now only allowed to make one ten-minute telephone call per month if they do not receive a visit from a family member during the same month (the entitlement of one one-hour visit per month, under closed conditions and with audio-surveillance and video-recording, as well as the prohibition of accumulation of unused visit entitlements remain unchanged). In addition, the frequency of contacts with a lawyer has been limited to a maximum of three contacts per week (one-hour visits or ten-minute telephone calls).

The only positive change in terms of prisoners' regime is that they are now allowed to meet not only their children but also their grandchildren below the age of twelve under open conditions (i.e. without a glass partition) for ten minutes per visit".

dalle loro celle, insieme agli altri detenuti, di poter telefonare con maggiore frequenza e di poter accumulare permessi visita non utilizzati.

Per quanto riguarda le risposte del Governo, nel 1997 le autorità italiane si erano impegnate ad "alleggerire, *ab initio*, certe restrizioni e prevedere benefici ulteriori per i detenuti sottoposti da molto tempo al regime "41-bis" e per i quali si poteva ragionevolmente prevedere che l'applicazione prolungata del regime speciale avrebbe per lo meno ridotto il potere dell'individuo di influire sui movimenti dell'organizzazione"⁵⁸. Si faceva anche riferimento all'attuazione di uno "schema diversificato di restrizioni", stabilita in rapporto alla durata dell'applicazione del regime speciale e alla pericolosità del detenuto in questione. Inoltre, a seguito delle critiche formulate dal CPT e alla sentenza della Corte costituzionale italiana n. 352/1996, si dichiarava di aver avviato un controllo di tutti i detenuti sottoposti al regime 41-bis al fine di evitare la prosecuzione del regime speciale per i detenuti aventi avuto un ruolo marginale nelle organizzazioni criminali.

La risposta alla visita successiva del CPT testimonia un mutamento dell'atteggiamento del governo: si conferma tanto l'esigenza di continuare ad applicare tale forma di isolamento attraverso l'adozione di ulteriori restrizioni, quanto l'assegnazione di un carattere permanente al regime⁵⁹. Nel 2010, poi, si dà conto di un'ulteriore inasprimento del regime, sia in termini di durata del provvedimento, sia in termini di limitazioni di effetti personali da tenere in cella⁶⁰.

Nel 2013, in risposta alle critiche sollevate dal CPT in seguito alla visita presso il carcere di Terni, il governo italiano, dopo una lunga esposizione sulle misure adottate contro il sovraffollamento, dedicava all'argomento una semplice affermazione: "i detenuti in 41-bis possono lavorare e frequentare attività scolastiche e ricreative fornite dall'Ordinamento penitenziario, specialmente nel carcere di Terni, possono lavorare in sezione e parecchi di essi si sono iscritti all'università e sostengono regolarmente esami; inoltre possono usufruire di una biblioteca e di una palestra presenti in sezione"⁶¹.

⁵⁸ CPT/Inf (97) 12, capitolo 2°, Risposta provvisoria del Governo.

⁵⁹ CPT/Inf (2003) 17, capitolo 3.

⁶⁰ CPT/Inf (2010) 13, parr. 134-165.

⁶¹ CPT/Inf (2013) 33.

III. Fotografia del regime speciale

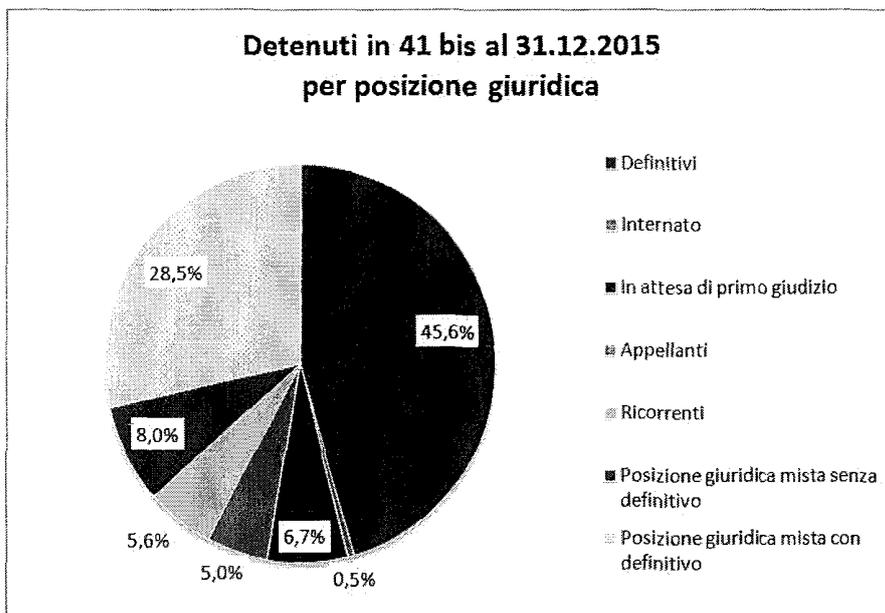
Al dicembre 2015⁶² risultavano essere 729 le persone detenute in regime di 41-*bis*, così suddivise:

Numero		Donne		Uomini	
Detenuti	Internati	Italiane	Straniere	Italiani	Stranieri
725	4	7	0	721	1

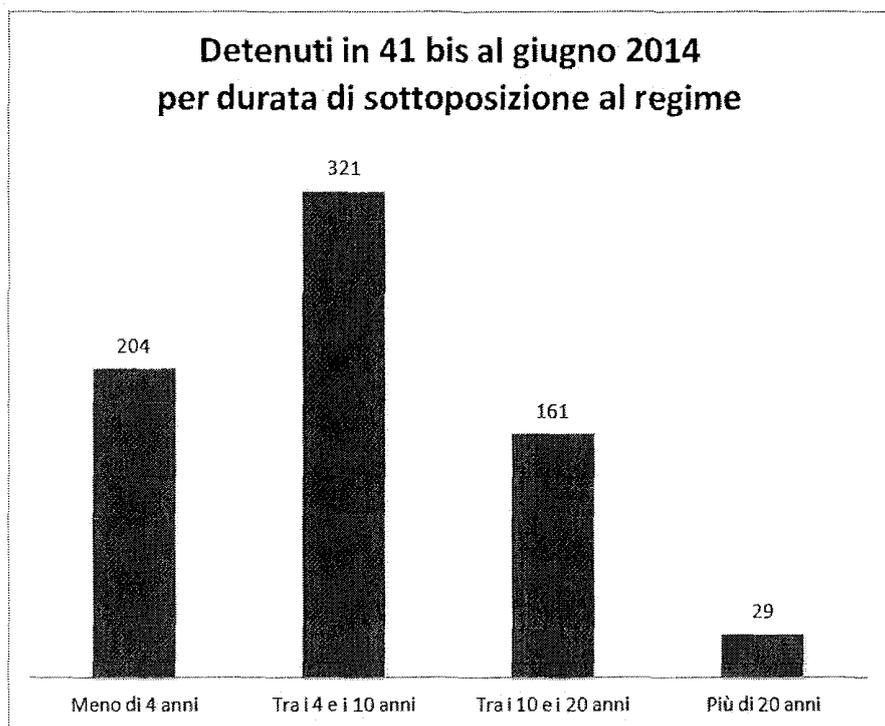
Tabella della dislocazione dei soggetti 41-*bis* sul territorio nazionale

Istituto penitenziario	Numero
Ascoli Piceno CC	43
Cuneo CC	22
L'Aquila CC	124
L'Aquila CCF	7
Novara CC	70
Parma CR	64
Roma Rebibbia CCNC	45
Sassari CC	88
Spoletto CR	82
Tolmezzo CC	18
Viterbo CC	51
Terni CC	27
Opera (MI) CR	84
Totale	729

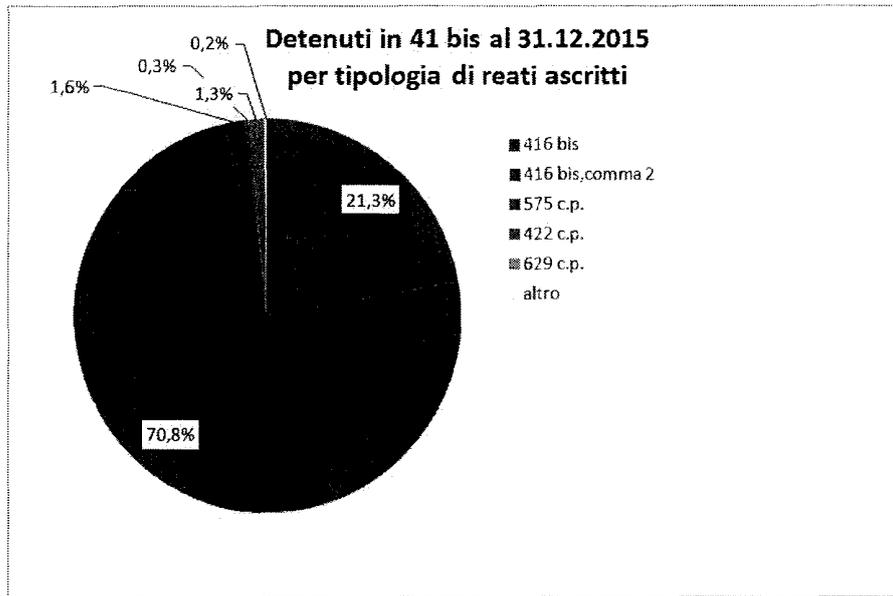
⁶² Dati forniti dal DAP alla Commissione diritti umani del Senato.



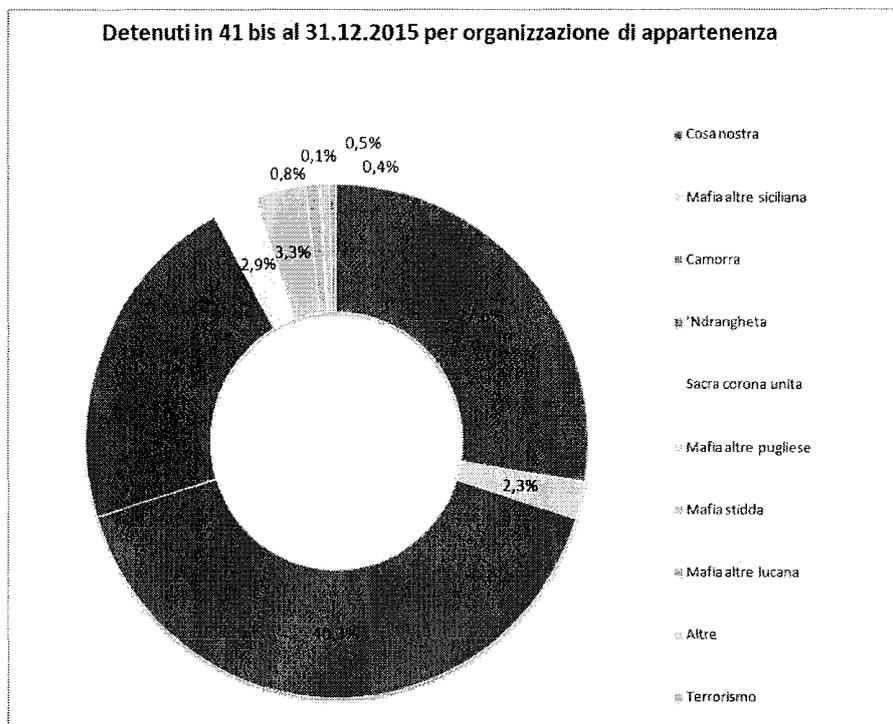
Ns. elaborazione su dati DAP



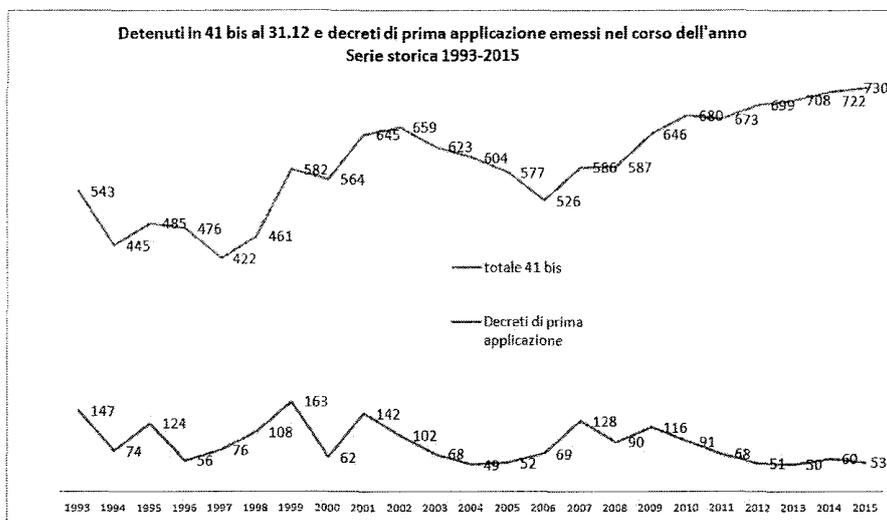
Ns. elaborazione su dati DNA



Ns. elaborazione su dati DAP.



Ns. elaborazione su dati DAP



Fonte: DAP



Fonte: DAP

3.2 Visite alle sezioni dove sono presenti detenuti sottoposti al regime speciale

"Nonostante tutto, qui morti non siamo". Queste le parole di una delle donne detenute in regime di 41-bis che i membri della Commissione diritti umani hanno incontrato nel corso dei sopralluoghi effettuati in diversi istituti di pena sul territorio.

Il primo impatto con il "carcere duro" è stato a Nuoro, nel corso di una visita nel giugno 2013 all'area riservata in cui si trovavano i due detenuti in regime di 41-bis. Da alcuni mesi, tuttavia, quel carcere non è più destinato a ospitare detenuti in regime speciale. Le condizioni riscontrate, allora, erano davvero critiche. Si trattava di celle destinate originariamente all'isolamento e poi trasformate per ospitare questa tipologia di detenuti, stanze molto piccole, strette, buie, in cui c'era solo un letto singolo, con accanto un bagno alla turca chiuso da una bottiglia di plastica e un lavandino, un mobiletto, un televisore e un fornello a gas per il caffè. Lì trascorrevano 22 ore al giorno Antonio Iovine, uno degli esponenti di vertice della camorra, e la sua "dama di compagnia"⁶³. Le restanti due ore le passavano insieme: un'ora nei corridoi strettissimi del passeggio, murati e coperti da una grata arrugginita, bui, due metri circa di larghezza, sei o sette di lunghezza; l'altra nella stanzetta della socialità, arredata da un vogatore. "Provate voi a vivere ventidue ore al giorno dentro un bagno. Non credo sia una condizione dignitosa", sottolineava uno dei due uomini.

La situazione riscontrata a Nuoro è da considerarsi tuttavia straordinaria: nelle restanti sezioni visitate dedicate a detenuti sottoposti al regime speciale in tutta Italia, nelle carceri di Cuneo, L'Aquila, Parma, Spoleto, Milano Opera, Sassari, sono state riscontrate generalmente condizioni materiali dignitose per quanto attiene agli spazi, alle condizioni igieniche, al vitto, all'assistenza medica. La casa circondariale di Bancali a Sassari, ad esempio, è di nuova edificazione e una delegazione della Commissione ha avuto modo di visitare i nuovi locali, ancora vuoti, realizzati per accogliere 92 detenuti in regime di 41-bis

⁶³ Nelle aree riservate vengono tenuti gli esponenti di vertice della criminalità organizzata e spesso si tratta di aree composte da due celle singole, un passeggio per le ore d'aria e una saletta per la socialità. L'amministrazione penitenziaria ha necessità di assicurare lo svolgimento della socialità e affianca quindi al detenuto considerato al massimo livello di un determinato gruppo criminale un altro detenuto soggetto al 41bis appartenente a un gruppo diverso e di livello "inferiore".

e non previsti nel progetto originario: gli spazi sono idonei, attrezzati adeguatamente, in condizioni di vivibilità decisamente migliori rispetto a quanto visto nel resto d'Italia.

Sotto il profilo sanitario, in particolare, l'impressione è che i detenuti siano molto seguiti. In particolare a Milano Opera, dove esiste un centro clinico attrezzato, per quanto si è potuto riscontrare nel corso della visita e dalle testimonianze delle persone lì curate, il livello di assistenza è molto alto e sono molti i detenuti assegnati a quell'istituto in ragione delle cure che lì vengono assicurate.

Le criticità individuate nei sopralluoghi ed emerse dalle parole delle persone ristrette riguardano altri aspetti della detenzione: innanzitutto la rigidità di alcune prescrizioni, che paiono, agli occhi dei detenuti, incomprensibili, vessatorie e fortemente punitive.

Le sezioni si presentano generalmente allo stesso modo in tutti gli istituti. Le celle sono singole e in ognuna di esse c'è il bagno con doccia. Ci sono poi un letto singolo, un piccolo tavolino con una panchetta (di ferro, inchiodati al pavimento), un mobiletto a due ante in alto. All'esterno di ciascuna cella, un piccolo armadietto. Di solito c'è una finestra con la grata di ferro schermata con un pannello esterno.

Davanti a ciascuna cella un foglio indica nome e cognome del detenuto e il gruppo cui appartiene per svolgere la socialità. I detenuti, infatti, rimangono in cella per 22 ore. Hanno diritto a un'ora d'aria al giorno, da svolgere all'esterno in gruppi di 4 (definiti in base alla provenienza geografica e alla storia criminale). Gli spazi esterni sono un passeggio e a volte è presente un campo di calcetto in cemento. I detenuti hanno poi diritto ogni giorno a un'ora in "saletta". Nelle salette si trovano di solito attrezzi per fare ginnastica (vogatore, cyclette). A volte è presente una seconda saletta per svolgere altre attività (ad esempio per scrivere o dipingere).

All'interno della cella i detenuti possono tenere un fornello dalle 7 alle 20 con cui fare il caffè, ma non è possibile cucinare altro. Si vedono nelle celle riviste e alcuni libri (c'è un limite al numero di libri da portare in cella). In ogni cella c'è un televisore, incassato in una struttura di ferro, dove si vedono diversi canali (i tre Rai, i tre Mediaset, La7 più alcuni

canali del pacchetto Rai del digitale terrestre)⁶⁴. Si può anche ascoltare la radio (solo alcuni canali Rai, mentre molte delle persone ristrette hanno chiesto di poter ascoltare Radio Radicale). Alcuni detenuti sono iscritti all'università.

Quanto alle stanze in cui si svolgono i colloqui con i familiari, sono piccole e provviste di vetro divisorio e telecamera. Si tratta di una cella divisa in due dal vetro, con una panca lunga dove possono sedersi le persone che vanno a fare visita. È in molti casi uno spazio stretto, dove è difficile persino passare. Si comunica attraverso un microfono o la cornetta di un telefono. Se il detenuto in 41-*bis* è padre o nonno, può incontrare senza il vetro e toccare i figli o i nipoti minori di dodici anni. Spetta a un agente penitenziario porgerglieli attraverso la finestra che si può aprire nel vetro divisore e che viene immediatamente dopo richiusa. Solo per dieci minuti, senza la presenza della mamma del bambino. E i dieci minuti vengono sottratti dai 60 a disposizione del detenuto una volta al mese. Al termine dei colloqui i detenuti vengono perquisiti e può accadere che le celle siano ispezionate, con modalità a volte ritenute dagli stessi eccessive e fortemente vessatorie.

Alle pareti non è possibile tenere fotografie o altre immagini: in moltissimi casi questo divieto è stato fatto presente come esempio di una eccessiva rigidità e di una certa volontà punitiva.

In tutti gli istituti ci sono sale attrezzate per la videoconferenza per poter permettere ai detenuti di partecipare alle udienze processuali poiché non è prevista la traduzione per chi è in regime speciale.

Nel corso delle visite della Commissione sono stati ascoltati molti detenuti. Gli elementi emersi dai loro racconti fotografano le condizioni quotidiane di detenzione.

Vi sono una serie di restrizioni materiali che i detenuti, in tutte le carceri, hanno evidenziato. La possibilità dell'uso del fornello a gas solo durante il giorno e il divieto di cucinare i cibi, che possono solo essere riscaldati, rappresenta per molti una forte limitazione. Così come l'impossibilità di accedere al sopravvitto. Molti si lamentano del numero ridotto di canali tv disponibili in cella e del numero limitato di libri (fino a tre

⁶⁴ v. la nota in merito del DAP del 31 gennaio 2012.

volumi alla volta) e di riviste che si possono tenere (i giornali sono solo nazionali, quelli locali non sono ammessi).

Molti hanno segnalato una serie di problemi legati alla corrispondenza: a volte le lettere arrivano ma vengono consegnate a distanza di giorni, oppure non vengono spedite tempestivamente. Molti ancora si sono lamentati per il controllo e la censura sulle lettere ricevute e spedite.

Riguardo alla privacy, la presenza di telecamere in cella e a volte anche nei bagni e la possibilità per gli agenti di sorvegliare in qualsiasi momento il bagno da uno spioncino vengono percepite come una forte intrusione.

Una delle criticità emerse riguarda la mancata omogeneità dell'applicazione del regime speciale nei diversi istituti e una certa discrezionalità del direttore dell'istituto. Un quadro simile emerge anche riguardo alle decisioni della magistratura di sorveglianza in merito ad alcune richieste dei detenuti: l'assegnazione dei detenuti al magistrato di sorveglianza viene fatta in ordine alfabetico e può capitare che nello stesso istituto le richieste analoghe possono avere esiti diversi.

Un detenuto di 28 anni, da 6 anni in *41-bis*, dice di ricevere periodicamente le visite della moglie e del figlio di 10 anni, ma se il colloquio salta, non è possibile recuperarlo, se non in casi eccezionali, e deve attendere un altro mese per poterli rivedere.

Un altro detenuto fa notare che gli restano da scontare pochi mesi, sarà presto libero, ma nonostante questo, è ancora in regime speciale: passerà dal carcere duro alla libertà da un giorno all'altro. "Che senso ha?" chiede. Dei 9 anni di pena, ne ha passati quasi 4 in *41-bis* in un'area riservata come "dama di compagnia". Dice che è uscito da lì con la pelle verde perché era sottoterra, completamente al buio. Chiede di indagare sulle già citate "aree riservate".

Un detenuto racconta di essersi laureato in giurisprudenza in carcere con una tesi sul *41-bis* mentre ora è iscritto a scienze politiche. Ha discusso la tesi nella sala colloqui dietro al vetro divisorio, con i sette professori della commissione dall'altra parte. Chiede perché in cella col fornello sia permesso fare il caffè, ma non si può cuocere un uovo e perché il tempo che viene concesso per scrivere al pc venga sottratto da quello dell'ora

d'aria. Contesta il fatto di trovarsi ancora in *41-bis* perché ha ammesso la sua colpevolezza e quindi la sua pericolosità dovrebbe essere cessata, ma poiché il *41-bis* è dato dalla natura del reato e non dalla persona accusata, è costretto a rimanere sotto quel regime. Vorrebbe ascoltare Radio Radicale e non solo i canali Rai.

Un altro detenuto racconta di passare tutto il tempo facendo su e giù nella cella. Ha contato: 780 volte in un'ora.

C'è chi è al *41-bis* da quando nel 1992 è stato istituito il regime speciale e ha girato numerose sedi (Pianosa, L'Aquila, Ascoli Piceno). Chiede di poter fare piccoli lavori in cella, di artigianato o di poter dipingere. Vorrebbe farlo in cella, invece deve per forza andare in saletta e quindi può farlo solo per un'ora al giorno. Dice: "non ha senso che io sia isolato, quelli che comandano ora nella mia terra avevano due, tre anni quando io ero lì". Mostra una pagina di un giornale del 30 gennaio 2014 in cui ancora si fa riferimento a lui come capoclan e dice che continueranno a dargli il *41-bis* se le notizie sono queste.

C'è un altro detenuto da 23 anni al *41-bis*. Ha molta voglia di raccontare la sua esperienza. Dice: "se fuori arrestano i clan, ma anche se aumentano le vittime del femminicidio, le conseguenze le scontiamo noi qui dentro perché inaspriscono il *41-bis*. La mafia si combatte fuori di qui, non togliendo il cibo a me che sto in *41-bis*". Si lamenta perché quando i nipoti vanno a trovarlo nei dieci minuti a disposizione, la mamma viene allontanata e per il bambino questo è traumatico, perché non hanno confidenza con lui. Vorrebbe che ci fosse anche la mamma a tranquillizzare il bambino e aiutarlo ad avere un rapporto con lui che sta dentro. Lui vive solo per la famiglia. Dice di aver superato il carcere, che a un certo punto avviene una rottura: prima ce l'hai con tutti, poi ce l'hai con te stesso, poi con nessuno, superi la rabbia e accetti il carcere. Chiede perché non si possa cucinare o perché gli sia stato vietato di ricamare le bavette per i nipotini. Dice ancora: "Non tocco mia moglie da vent'anni. Perché?". Dice che sono 15 i detenuti che lì sono in *41-bis* da vent'anni.

Un detenuto, da 12 anni in *41-bis*, si sta diplomando in agraria, e in cella si vedono libri e vocabolario. Dice che il *41-bis* per lui è "privazione di ogni cosa". Non esiste privacy, da uno spioncino all'esterno gli agenti possono vedere dentro il bagno, e sottolinea: "Loro

entrano anche nei miei sogni erotici". Dice che del 41-bis non si parla mai, che la politica non si pone il problema.

Viene percepito come estremamente punitivo il momento della perquisizione fisica, effettuata prima e dopo ogni colloquio facendo denudare il detenuto, nonostante non ci sia il contatto fisico e vi siano telecamere di sorveglianza (se non nel caso dei difensori e dei dieci minuti concessi a figli e nipoti minori di dodici anni). Così come fortemente intrusiva viene considerata la perquisizione periodica della cella, anche più volte alla settimana, se effettuata con modi bruschi, spesso senza avere rispetto dei pochi oggetti personali conservati da ciascuno.

Presso il carcere dell'Aquila, oltre alle 6 sezioni maschili, esiste l'unica sezione femminile dove sono reclusi 9 donne. Nel corso della visita è stato sollevato il problema della presenza di agenti durante le visite mediche, tranne nel caso di visite psichiatriche. Una detenuta ha sollevato la cosa, rifiutandosi di farsi visitare e presentando successivamente la richiesta al magistrato di sorveglianza di poter essere visitata senza il piantonamento. La sua richiesta è stata accolta, ma ricorda che le visite delle altre detenute continuano a svolgersi davanti ad agenti.

Una detenuta ha raccontato di non poter ricamare. Ha fatto richiesta di poter usare ago e filo, ma non è stata accolta. A un'altra detenuta è stato tolto il detersivo, non consentito in cella. Un'altra donna si è lamentata del fatto di non poter usare fermagli per i capelli. Ancora, non è possibile scegliere all'esterno la montatura degli occhiali da vista, ma bisogna rivolgersi necessariamente dalla ditta scelta dalla direzione dell'istituto e in molti casi i costi sono superiori rispetto al prezzo di mercato.

Altre segnalazioni sono giunte alla Commissione attraverso alcune lettere inviate dai diversi istituti. Oltre a quanto già descritto, molte riguardano la possibilità di tenere in cella un numero esiguo di libri e di riviste, numero che cambia a seconda degli istituti. Inoltre viene esercitata una censura vera e propria in merito al contenuto, per cui per ragioni di sicurezza si può vietare che pubblicazioni di vario genere vengano recapitate al detenuto.

Un'altra segnalazione riguarda il vestiario. C'è un limite preciso ai capi di biancheria che possono essere tenuti in cella e in molti casi è considerato insufficiente alle esigenze delle persone reclusi. In alcuni istituti i sandali non possono essere indossati prima del 21

giugno, anche se le temperature sono alte prima di quella data. Né si possono indossare abiti "firmati" perché potrebbero portare a episodi di conflittualità tra i diversi detenuti, ma non è chiaro in base a quale criterio si possa stabilire quando un abito sia o meno "firmato".

Tutte le segnalazioni riguardano aspetti materiali della vita quotidiana apparentemente di poca importanza, ma che risultano essere vitali in una condizione di reclusione così rigida come nel regime di carcere duro. E soprattutto vengono percepite dai detenuti come privazioni e afflizioni del tutto gratuite ed esercitate al solo scopo di intimidazione.

4. Raccomandazioni

La Commissione diritti umani del Senato, a conclusione del lavoro svolto, presenta una serie di raccomandazioni in merito al regime di 41-*bis* elaborate sulla base di quanto appreso e riscontrato nel corso dell'indagine conoscitiva, di quanto rilevato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e, in ultimo, dai punti sollevati nella citata relazione degli esperti nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale⁶⁵.

1. La genesi e il consolidamento all'interno dell'ordinamento penitenziario dell'art. 41-*bis*, secondo comma, da una parte, la giurisprudenza interna e sovranazionale dall'altra, mostrano la piena consapevolezza istituzionale che esso comporta gravi limitazioni dei diritti fondamentali dei detenuti e quindi dovrebbe essere applicato solo eccezionalmente e per limitati periodi di tempo. In particolare, le limitazioni alle attività e alla socialità interna all'istituto (non più di un'ora d'aria e di "socialità", in gruppi non superiori a quattro), se prolungate nel tempo, possono avere effetti dannosi sulla salute fisica e psichica dei detenuti, come rilevato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura nella sua relazione del 2013. Il CPT, sia nel 2009 che nel 2013, ha ribadito che l'uso del regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. come mezzo di pressione psicologica sui detenuti al fine di cooperare con il sistema giudiziario – per "dissociarsi" dall'organizzazione di appartenenza o "cooperare con le autorità" – sarebbe molto discutibile. Un uso di questo genere solleverebbe problemi sotto il profilo del rispetto sia dell'art. 27 della nostra Costituzione che degli strumenti di diritto internazionale dei diritti umani. Tale preoccupazione, nella relazione del 2013, viene associata anche alla novella del 2009, criticata già nel corso dell'esame parlamentare perché avrebbe prefigurato restrizioni aggiuntive per aumentare la pressione sui detenuti al fine di farli cooperare con il sistema giudiziario. In particolare **desta preoccupazione la prassi della proroga**: per un considerevole numero di detenuti – se non per la loro totalità, come rilevato dal CPT nel 2008 – l'applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis* è stata rinnovata in maniera pressoché automatica. Con la conseguenza che i detenuti interessati sono stati per anni soggetti a un regime detentivo

⁶⁵ Tavolo di lavoro n. 2 - Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza.

caratterizzato da un insieme di restrizioni le quali potrebbero rappresentare una negazione del trattamento penitenziario descritto dai principi direttivi dell'ordinamento, della sua universalità e della sua individualizzazione, fattore essenziale nella finalità della pena prescritta costituzionalmente. Effetto di ripetute proroghe dell'applicazione del regime di cui all'art. 41-*bis*, co. 2, è il caso di detenuti ormai anziani che perdono progressivamente le proprie capacità di discernimento.

Pertanto, la Commissione ritiene di dover segnalare in via generale l'opportunità di valutare **una revisione della legislazione consolidata**, onde evitare che nella sua applicazione si manifestino rischi quali quelli paventati dal CPT. La Commissione, inoltre, **raccomanda una più accurata istruttoria da parte degli uffici competenti in merito al rinnovo dell'applicazione del regime speciale**, onde evitare la sottoposizione al regime speciale di persone incapaci di intendere e di volere.

2. La Commissione ha ricevuto numerose segnalazioni relative alla difficoltà per i detenuti in regime di 41-*bis* di poter incontrare il direttore dell'Istituto. Al contrario, **la Commissione raccomanda che per i detenuti in regime di 41-*bis* vi sia la possibilità di avere un canale di facile accesso alla comunicazione con il direttore, con il responsabile sanitario, così come con il giudice di sorveglianza.**

3. Più in generale, alla luce delle visite effettuate, delle audizioni svolte, nonché delle raccomandazioni rivolte alle autorità italiane dagli organismi internazionali di cui l'Italia è parte, **la Commissione raccomanda che sia rivista la gestione delle sezioni dedicate all'esecuzione dei provvedimenti di cui all'art. 41-*bis* O.P.** sulla base di due criteri:

3.1. gli istituti esclusivamente dedicati sembrano comportare un aggravamento delle condizioni di detenzione, determinato proprio dalla specializzazione e dunque dall'assenza di ordinarie condizioni di detenzione che connotino l'esperienza professionale del personale penitenziario. Andrebbe rivista la previsione di cui al comma 2-*quater*, introdotto dall'art. 2, comma 25, lett. f, della legge 15 luglio 2009, n. 94, secondo cui "i detenuti sottoposti al regime speciale devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati";

3.2. andrebbe inoltre assicurata l'effettiva applicazione dell'art. 7, DM 4 giugno 2007, concernente funzioni e struttura del Gruppo Operativo Mobile del Corpo di Polizia penitenziaria addetto alla sicurezza delle sezioni dedicata alla detenzione di soggetti assegnati al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., con particolare riferimento alle previsioni secondo cui (a) il personale dei reparti periferici dipende esclusivamente dal Direttore dell'istituto (comma 1); e (b) la sfera di autonomia operativa del responsabile del reparto periferico si inserisce nel contesto di subordinazione funzionale al comandante di reparto e (in ogni caso) al direttore dell'istituto (comma 5).

4. I nuovi ambienti detentivi - come quelli del carcere di Bancali a Sassari - dedicati alle sezioni per detenuti in regime di 41-*bis* appaiono adeguati sotto il profilo della disponibilità di luce e aria naturale. Ciò nondimeno - posto che anche gli spazi dei passeggi, in particolare nelle aree riservate, spesso sono angusti e con poca luce - **alla Commissione appare necessario adeguare alcune strutture detentive a standard minimi di abitabilità sia attraverso la rimozione di inutili filtri esterni al passaggio di aria e luce naturale che nella predisposizione di chiusure interne azionabili dal detenuto o su sua richiesta.**

5. La sottoposizione a videosorveglianza h24 delle camera detentive, riscontrata in alcuni degli istituti visitati, appare sproporzionata e eccedente le finalità dell'istituto. Si tratta infatti di una grave lesione della privacy del detenuto e perciò stesso di un condizionamento ingiustificato della sua vita quotidiana. **La Commissione raccomanda che la videosorveglianza sia applicata solo in casi particolari a fini di tutela del detenuto inabile, ovvero per un periodo di tempo limitato su disposizione dell'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale in corso, e comunque limitatamente all'ambiente di soggiorno/pernottamento e non anche in quello da bagno.**

6. Ai detenuti in regime di 41-*bis* sono imposte severe restrizioni su ciò che possono tenere nelle celle. Come ha rilevato il CPT nel citato rapporto del 2010 sull'Italia (§ 70), le ragioni di sicurezza che dovrebbero motivare simili restrizioni non sono sempre intelligibili e quindi in alcuni casi appaiono ai detenuti puramente burocratiche se non deliberatamente vessatorie, come nel caso delle limitazioni nel numero di libri, di foto, di carta o di materiale di cancelleria di cui è consentito il possesso in cella. **La Commissione raccomanda quindi all'Amministrazione penitenziaria di rivedere le limitazioni al possesso di oggetti nelle camere detentive, riservandole esclusivamente a ciò che ha una incidenza effettiva sulle possibilità di comunicazione con l'esterno, precluse dalla *ratio* della norma di legge.**

7. Le lamentele più diffuse giunte alla Commissione riguardano la frequenza, nonché i modi sbrigativi e spesso eccessivamente invadenti con cui vengono ispezionate le celle da parte degli agenti di custodia. Lo stesso è stato riferito in merito alle perquisizioni effettuate sui detenuti prima e dopo le visite con i familiari. Alcuni hanno sottolineato l'inutilità di tale controllo vista la presenza del vetro divisorio e l'impossibilità per il detenuto di contatto fisico con il proprio visitatore. Ciò premesso, **la Commissione raccomanda**

7.1. il ricorso motivato e non routinario alle perquisizioni delle camere detentive, nonché il massimo riguardo nei confronti dei detenuti e dei beni in loro possesso, onde evitare comportamenti vessatori e non necessari;

7.2. la rinuncia alle perquisizioni dei familiari in visita in tutti i casi in cui non sia previsto il colloquio senza vetro divisorio con alcuno di essi.

8. Per quanto riguarda le attività ricreative e di socializzazione, si rileva una inadeguatezza di mezzi e di spazi idonei all'esercizio fisico e allo stimolo intellettuale, non compensato dalle pur positive esperienze di istruzione e formazione a distanza. Alla luce della finalità costituzionale della pena, va messo in evidenza che è piena responsabilità dell'Amministrazione penitenziaria offrire adeguate opportunità di formazione,

arricchimento e crescita culturale a tutte le persone in esecuzione penale, e a quanti – ancora in attesa di giudizio – da simili attività possano trarre condizioni di detenzione rispettose della dignità umana; in tal senso **la Commissione raccomanda di rimuovere le proibizioni riguardanti la possibilità di avere a propria disposizione, in cella, tutti gli strumenti necessari alla lettura, allo studio e allo svolgimento di attività artistiche che possano essere svolte individualmente.**

9. I limiti posti dall'ordinamento a relazioni umane significative con altri detenuti e con gli stessi familiari fanno ricadere sul personale penitenziario la responsabilità di quel minimo scambio necessario a perseguirle. Viceversa, la prassi sembra andare in direzione opposta e il CPT addirittura ha paventato il rischio che il personale a costante e diretto contatto con i detenuti in regime di 41-*bis* sia stato istruito in tal senso. Anche alla luce delle particolari cautele assunte nella selezione e nella mobilità del personale addetto al GOM, che dovrebbe metterlo al riparo da tentativi di condizionamento e di influenza, **la Commissione raccomanda l'adozione di un codice di comportamento che consenta ai detenuti maggiore facilità di contatto e di dialogo con il personale operante in sezione.**

10. Ai detenuti, anche in regime di 41-*bis* deve essere assicurato un minimo diritto di riservatezza.

10.1. Sul presupposto della universalità dei principi costituzionali in materia di privazione della libertà e di trattamento nell'esecuzione penale, ai detenuti in regime di 41-*bis* O.P. deve essere garantito l'accesso a cure mediche appropriate. A tal fine **la Commissione raccomanda il pieno rispetto del principio di riservatezza che tutela il rapporto medico-paziente che deve potersi svolgere al riparo del controllo auditivo e, in taluni casi, visivo del personale di polizia;**

10.2. **la Commissione raccomanda condizioni di riservatezza analoghe, quindi al di fuori di forme di controllo auditivo e visivo del personale di polizia, per i colloqui seppure informali con figure istituzionali di tutela dei diritti delle persone**

private della libertà in visita nell'istituto, come il magistrato di sorveglianza o il garante dei detenuti nazionale o locale, nonché con figure istituzionali cui è riconosciuto una facoltà di visita non autorizzata a fini di vigilanza sul sistema penitenziario, come nel caso di parlamentari e consiglieri regionali. Occorrerebbe pertanto procedere ad una revisione della circolare 3460/6090 del 2012 in modo che sia garantita la piena riservatezza del colloquio del detenuto con parlamentari e consiglieri regionali, fatta salva la limitazione della possibilità di comunicare su fatti oggetto del procedimento penale in forza del quale è stata emanata l'ordinanza di custodia cautelare.

11. Le limitazioni *ex lege* alle relazioni con gli altri detenuti e il distacco con il personale rendono essenziali i rapporti con i familiari non solo sotto il profilo trattamentale proprio, ma anche al fine di contribuire a garantire quel minimo di socialità che consente di evitare condizioni di detenzione contrarie al senso di umanità. In questo senso appaiono irragionevoli, oltre alle limitazioni del monte-ore riservato ai colloqui rispetto ai detenuti in regime ordinario, anche il divieto di accumulare visite con i familiari che, provenendo frequentemente da località molto distanti dal luogo di detenzione dei congiunti, sono così dissuasi dal recarsi in visita a quanti sono ristretti. Pertanto **la Commissione raccomanda:**

11.1. di facilitare lo svolgimento dei colloqui dei parenti dei detenuti e, in particolare di consentire la possibilità di cumulare le ore di colloquio non usufruite. Ciò anche in coerenza a quanto suggerito anche dal CPT (nella relazione del 2008, §79), secondo cui nessun valido argomento giustifica la proibizione di accumulare ore di visita;

11.2. di verificare la possibilità di dedicare alle visite con i minori di 12 anni un intervallo di tempo al di fuori dei 60 minuti totali riservati al colloquio con i familiari;

11.3. che sia consentito, almeno ai detenuti che abbiano scontato buona parte della pena, di avere visite senza vetro divisorio in condizioni di sicurezza idonee a garantire le finalità di cui alla norma di legge (anche nella prospettiva di una progressività nel percorso trattamentale garantito costituzionalmente, come raccomandato dal CPT [2008, § 80]);

12. Con la novella del 2009, il legislatore ha ulteriormente aggravato il regime dei colloqui telefonici, già biasimato dal CPT (2008, §79) in ordine alla impossibilità di usufruirne nei primi sei mesi di applicazione, escludendoli per coloro che usufruiscano di colloqui in presenza. Se il CPT scriveva che non può esserci giustificazione per questa limitazione, ancora più grave appare la limitazione ulteriore che può causare la perdita di ogni relazione esterna del detenuto. **Si raccomanda il superamento di ingiustificate limitazioni ai colloqui telefonici con i familiari, siano esse relative al semestre di accesso nel regime di cui all'art. 41-bis, co. 2, OP, siano esse riservate a chi usufruisca di visite familiari.**

13. Già nel 2008 il CPT ebbe modo di censurare le condizioni di detenzione nelle cosiddette “aree riservate” del 41-bis. In questione erano le condizioni di sostanziale isolamento dei detenuti destinatari di un simile trattamento, aggravate dall'esplicito mandato al personale di polizia di non comunicare con il detenuto. La replica già fornita a suo tempo dal ministero della giustizia per giustificare un simile trattamento non appare persuasiva, sommando alle restrizioni eccezionali previste ex art. 41-bis, co. 2, O.P., le restrizioni cautelari ex art. 32 del Regolamento di esecuzione⁶⁶, genericamente motivate da necessità di tutela della persona detenuta. È del tutto evidente che la collocazione in “area riservata” di esponenti di vertice di organizzazioni criminali non corrisponde a necessità di loro tutela da parte di altri detenuti e dunque appare illegittima. Più in generale non sono accettabili misure ulteriormente afflittive rispetto al regime del 41-bis. Pertanto **la Commissione raccomanda:**

13.1. la dismissione delle cd. “aree riservate”;

13.2. il superamento della prassi applicativa del regime di sorveglianza particolare ai detenuti già sottoposti all'art. 41-bis per evitare l'applicazione di misure cautelari raddoppiate e pertanto ingiustificate.

⁶⁶ d.P.R. 29/4/1976, n. 431 come modificato dal d.P.R. 30/6/2000, n. 230.

14. Nel corso delle visite agli istituti penitenziari con reparti dedicati alla detenzione in regime di *41-bis* la Commissione ha riscontrato che vi sono detenuti che rimangono sottoposti al regime speciale fino al giorno precedente l'uscita dal carcere. Ciò appare davvero appare irragionevole, poiché vuol dire che nel giro di 24 ore una persona passa dal rappresentare un pericolo per la comunità al punto da richiedere un particolare regime di detenzione, ad essere totalmente inoffensiva tanto da poter essere rimessa in libertà. **Nel rispetto del principio della progressività del trattamento penitenziario, si raccomanda pertanto che sia garantito la cessazione dell'applicazione del regime di *41-bis* per un tempo congruo in prossimità del fine pena.**

15. Alcune perplessità suscita infine il divieto fatto ai detenuti in regime speciale di partecipare alle udienze dei processi in cui sono coinvolti, partecipazione invece garantita ricorrendo al sistema della multivideoconferenza al fine di evitare gli spostamenti e quindi con vantaggi a livello economico e di sicurezza per l'amministrazione della giustizia. La partecipazione personale all'udienza costituisce una componente essenziale del "giusto processo" e il ricorso generalizzato al collegamento a distanza potrebbe far configurare una limitazione di tale diritto. Pertanto **la Commissione raccomanda che ai detenuti in regime di *41-bis* sia garantita la possibilità di prendere parte alle udienze dei processi cui partecipano nelle vesti di imputati, quantomeno nei casi in cui debbono essere escussi, ricorrendo a misure di sicurezza adeguate all'effettuazione di trasferimenti sicuri.**

SIGLE

CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CtEDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti
DAP	Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
DDA	Direzione distrettuale antimafia
DNA	Direzione nazionale antimafia
G.O.M.	Gruppo operativo mobile della polizia penitenziaria
O.P.	Ordinamento penitenziario

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria
(1^a antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Gianpiero D'ALIA

La seduta inizia alle ore 8,05.

SEDE CONSULTIVA

Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2015

Doc. LXXXVII, n. 4.

(Parere alla XIV Commissione della Camera)

(Esame e conclusione – Nulla osta)

La senatrice Stefania PEZZOPANE (*PD*), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera il parere sulla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2015 (*Doc. LXXXVII, n. 4*).

Il documento è articolato in cinque parti.

La parte prima è dedicata agli sviluppi del processo di integrazione europea e alle questioni istituzionale e consta, a sua volta, di tre capitoli aventi contenuto eterogeneo.

Il primo capitolo illustra brevemente le realizzazioni delle due Presidenze semestrali del Consiglio dell'UE nel 2015 (Lettonia e Lussemburgo); il secondo concerne le questioni istituzionali, con particolare riferimento all'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio», al negoziato UE-Regno Unito sul cd. «BREXIT», alla riforma del Tribunale UE, alla *Rule of Law* e Adesione dell'UE alla CEDU, nonché ai rapporti con le

Istituzioni dell'Unione europea; nel terzo capitolo, intitolato «il coordinamento delle politiche macroeconomiche», si tratta delle questioni riconducibili alle politiche economiche, monetarie, fiscali e di bilancio, al Piano di investimenti per l'Europa (cd. «Piano Juncker») e all'Unione bancaria e servizi finanziari.

La parte seconda illustra l'azione svolta dal Governo nell'ambito delle principali politiche orizzontali e settoriali dell'Unione. Si tratta della parte più rilevante del documento, contenente indicazioni dettagliate relative a questioni specialistiche e tecnicamente complesse, per ciascuna politica o settore di attività dell'Unione.

La parte terza della relazione è incentrata sul tema della dimensione esterna dell'Unione europea ed illustra l'azione governativa in materia di politica estera e di sicurezza comune, nonché in materia di allargamento, politica di vicinato e di collaborazione con paesi terzi.

La parte quarta, concernente l'attività di comunicazione e formazione sull'attività dell'Unione europea, dà conto delle iniziative assunte in materia di comunicazione sulle attività dell'Unione e illustra le attività svolte dal Governo nella fase di formazione della posizione italiana su progetti di atti dell'UE.

La parte quinta concerne il coordinamento nazionale delle politiche europee, con particolare riguardo al ruolo e alle attività del Comitato interministeriale per gli affari dell'UE (CIAE) e del Comitato Tecnico di Valutazione (CTV), agli adempimenti di natura informativa e accesso agli atti delle Istituzioni dell'Unione europea, al contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, nonché alle misure legislative e non legislative poste in essere da Parlamento e Governo per l'attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento italiano e per la soluzione delle procedure di infrazione.

La Relazione è accompagnata da cinque allegati (che includono l'elenco dei Consigli dell'Unione europea e dei Consigli europei svoltisi nel corso del 2015, con l'indicazione dei temi trattati, delle deliberazioni legislative assunte e delle attività non legislative svolte; le tabelle riepilogative dei flussi finanziari dell'UE all'Italia nel medesimo anno; l'elenco delle direttive recepite nel 2015; i seguiti dati agli atti di indirizzo parlamentare, incluse le risoluzioni approvate dalle Camere prima dei Consigli europei; un elenco degli acronimi).

Propone conclusivamente di esprimere un parere favorevole (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Interventi per il settore ittico

Testo unificato C. 338 Catanoso e abb.

(Parere alla XIII Commissione della Camera)

(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Francesco RIBAUDO (*PD*), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere, per i profili di competenza, alla XIII Commissione Agricoltura della Camera dei deputati, sul testo unificato delle proposte di legge C. 338 e abbinate, recante «Interventi per il settore ittico», come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente.

Il nuovo testo unificato delle proposte di legge C.338 ed abbinate, prevede un intervento organico per il settore ittico. Esso si compone di 29 articoli.

L'articolo 1 indica le finalità del provvedimento consistenti: nell'incentivare una gestione razionale e sostenibile delle risorse ittiche; nel sostenere le attività di pesca commerciale e non commerciale nonché l'acquacoltura nelle acque marittime salmastre.

L'articolo 2, ai fini della semplificazione e al riassetto della normativa vigente in materia di pesca e acquacoltura, attribuisce al Governo una delega ad adottare un testo unico, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, per ridefinire, integrare e coordinare l'intero quadro normativo riguardante il settore.

L'articolo 3 istituisce, a decorrere dal 2017, il Fondo per lo sviluppo della filiera ittica, alimentato con le risorse derivanti dal contributo annuo richiesto agli esercenti la pesca sportiva e disciplinato dal successivo articolo 21. Il Fondo è finalizzato, mediante una serie di interventi, individuati con decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali da emanare, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge e, successivamente, ogni due anni, ai seguenti scopi: la realizzazione degli investimenti nelle imprese del settore ittico per incrementare l'innovazione, la competitività e l'efficienza aziendale; le ristrutturazioni finanziarie e produttive delle imprese in difficoltà; la costituzione di società miste, di tutoraggi nell'avvio dell'attività e l'erogazione di prestiti partecipativi; gli interventi per lo sviluppo della tecnologia, per favorire l'accesso al credito e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile.

L'articolo 4 destina specifiche risorse finanziarie a favore degli imprenditori ittici, singoli, associati o costituiti in organizzazioni dei produttori della pesca e dell'acquacoltura per la realizzazione di programmi

volti: alla tracciabilità dei prodotti ittici e alla valorizzazione della qualità; alla promozione delle produzioni nazionali; alla promozione dell'aggiornamento professionale e della formazione continua e permanente. Il medesimo articolo dispone che al settore della pesca si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni concernenti l'impresa familiare di cui all'articolo 230-*bis* del codice civile e che i soggetti legati da vincolo familiare ai sensi del medesimo articolo e che svolgono attività amministrativa, di lavorazione e di commercializzazione del pescato, potranno iscriversi alla previdenza speciale prevista per i lavoratori della pesca.

L'articolo 5 prevede che nell'ambito della programmazione negoziata debbano essere definiti gli obiettivi strategici da conseguire nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

L'articolo 6, al fine di ridefinire la tipologia dei distretti di pesca, sostituisce l'articolo 4 del decreto legislativo n. 226 del 2001, che attualmente prevede che le modalità di identificazione, delimitazione e gestione dei distretti di pesca sono definite con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, su «proposta della regione o delle regioni interessate». In particolare, il comma 1 prevede che, in attuazione del principio di sostenibilità e al fine di garantire una gestione razionale delle risorse ittiche e di preservare le identità storiche e le vocazioni territoriali legate all'economia ittica, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, con proprio decreto, sentite le regioni interessate, istituisce i distretti ittici per aree marine omogenee dal punto di vista ecosistemico. In base al comma 2, i criteri di identificazione, delimitazione e gestione dei distretti ittici di cui al comma 1 e le attribuzioni ad essi di specifiche competenze sono definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentita la Conferenza Stato-regioni, la Commissione consultiva centrale della pesca e dell'acquacoltura e le associazioni nazionali di categoria, sulla base di caratteristiche omogenee sotto il profilo della biodiversità. Il comma 3 individua le finalità dei distretti ittici, tra cui la valorizzazione dei sistemi produttivi locali caratterizzati da identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione tra attività ittica e altre attività locali.

Ricorda in proposito che già esistono in diverse Regioni i distretti di pesca, richiamando ad esempio quelli di Mazara del Vallo e del Veneto. Sottolinea altresì che distretti esistono in altri settori produttivi, quali l'agricoltura e l'industria. Per i distretti di pesca, la nuova disciplina dell'articolo 6 prevede un eccessivo accentramento da parte dello Stato, che intacca le prerogative regionali e non appare in linea con la giurisprudenza costituzionale. Rileva infine che l'*iter* del provvedimento ha subito un rallentamento per motivi connessi alla copertura finanziaria e che quindi ci sono i margini per un ripensamento della nuova regolamentazione dei distretti di pesca.

L'articolo 7 prevede che il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali possa dare incarico, con apposita convenzione, ai Centri di assistenza per lo sviluppo della pesca e dell'acquacoltura (CASP) per lo svolgimento di attività di assistenza tecnico-amministrativa alle imprese di pesca.

L'articolo 8 dispone che le funzioni attinenti alla cooperazione ed all'associazionismo possono essere svolte attraverso la collaborazione di organismi promossi dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

L'articolo 9 prescrive che, nell'ambito delle risorse che lo Stato trasferisce alle Regioni e alle Province autonome, una quota non inferiore del 30 per cento deve essere riservata al settore della pesca e dell'acquacoltura.

L'articolo 10 prevede, in relazione alla licenza di pesca, che la tassa di concessione governativa sia dovuta ogni otto anni, indipendentemente dalla scadenza; viene ammesso il pagamento tardivo, oltre il termine di scadenza, ed entro i sei mesi successivi, in tal caso con l'applicazione di una sovrattassa del 5 per cento dell'importo della tassa ordinaria.

L'articolo 11 detta norme sull'uso di cassette *standard* per i prodotti della pesca e sull'obbligo di apporre le informazioni prescritte utilizzando un codice a barre o un *QR-code*.

L'articolo 12 estende ai settori della pesca professionale marittima e dell'acquacoltura le iniziative di sostegno all'imprenditoria nelle aree di sviluppo di cui alla legge n. 144 del 1999.

L'articolo 13 prevede che le disposizioni sulla cassa integrazione si applichino anche al personale dipendente imbarcato sulle navi adibite alla pesca marittima, compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca di aziende e società cooperative che occupano meno di sei dipendenti.

Gli articoli 14, 15 e 16 contengono norme in tema di razionalizzazione fiscale e tributaria. In particolare l'articolo 14 prevede che le imprese che esercitano la pesca marittima, nelle acque interne e lagunari, applichino il regime speciale di cui all'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, fatte salve le condizioni di maggior favore previste dal decreto legislativo n. 4 del 2012.

L'articolo 15 esenta le indennità e i premi per arresto definitivo dal calcolo per la formazione del valore della produzione netta. L'articolo 16 prevede l'esenzione dall'imposta di bollo anche degli atti e documenti relativi ai settori della pesca e dell'acquacoltura.

L'articolo 17 fornisce, al fine di adeguare le norme contenute nel regolamento del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali di cui al decreto ministeriale n. 293 del 1999, una nuova definizione di pesca-turismo e di ittiturismo. Rientrano nella prima categoria le attività di osservazione dell'attività di pesca professionale e sportiva praticata con gli attrezzi specificamente indicati e lo svolgimento di attività finalizzate alla conoscenza e alla valorizzazione dell'ambiente costiero. È considerata attività di ittiturismo quella finalizzata all'ospitalità e allo svolgimento di attività ricreative, didattiche, culturali e di servizi, destinate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese ittiche.

L'articolo 18 reca misure di semplificazione e di collaudo, prevedendo che: il Comitato tecnico per la prevenzione degli infortuni, igiene e sicurezza del lavoro a bordo elabori le linee guida cui devono attenersi le Commissioni territoriali per la prevenzione degli infortuni, igiene e sicurezza del lavoro a bordo; alle navi iscritte alla terza categoria che esercitano la pesca ravvicinata entro le 40 miglia dalla costa si applichi il regolamento di sicurezza per le navi abilitate alla pesca costiera, di cui al decreto ministeriale n. 218 del 2002, nonché le prescrizioni ivi previste relative alle modalità di tenuta dei mezzi di salvataggio.

L'articolo 19, in tema di raccolta dei rifiuti, dispone che nei porti dove non sia presente un impianto di raccolta, i rifiuti speciali provenienti dai pescherecci si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di raccolta e trasporto rifiuti, imponendo a tali soggetti l'adesione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti – SISTRI. Il medesimo articolo dispone che il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali è chiamato a predisporre progetti sperimentali volti a favorire la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti speciali provenienti dai pescherecci.

L'articolo 20 prevede che gli imprenditori ittici e dell'acquacoltura possano vendere direttamente al consumatore finale i prodotti provenienti dall'esercizio della propria attività, come anche i prodotti ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti ittici, fatte salve le disposizioni vigenti in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, igienico-sanitaria, di etichettatura e fiscale. Non possono esercitare tale attività gli imprenditori ittici e gli amministratori di società che abbiano riportato, nell'esercizio della stessa attività, condanna con sentenza passata in giudicato per reati in materia di igiene e sanità.

L'articolo 21 stabilisce che nelle Commissioni di riserva delle aree marine protette venga prevista una rappresentanza, senza diritto di voto, delle associazioni di pesca.

L'articolo 22, in tema di pesca non professionale prevede che la pratica sportiva possa svolgersi dietro pagamento di un tributo annuale pari a

20 euro, se svolta con imbarcazioni a motore, e pari a 10 euro negli altri casi, mentre l'articolo 23 stabilisce che i proventi derivanti dal pagamento del contributo sono destinati per il 60 per cento, al Fondo per lo sviluppo della filiera ittica, per il 30 per cento al finanziamento delle attività di vigilanza, controllo e contrasto al fenomeno della pesca illegale svolta dal Corpo delle Capitanerie di porto, e per il 10 per cento alla pesca sportiva la cui gestione viene affidata al CONI. Il medesimo articolo 23 attribuisce una delega al Governo per il riordino delle norme sugli attrezzi consentiti per la pesca ricreativa e sportiva.

Ai sensi dell'articolo 24, il rinnovo delle concessioni demaniali ad uso di acquacoltura può essere presentato nelle forme e nei termini dell'autocertificazione qualora non siano state eseguite da parte del titolare dell'autorizzazione modifiche alle opere di presa e restituzione previste dalla concessione preesistente. L'amministrazione competente ha poi 90 giorni per effettuare le verifiche e altri 10 giorni successivi per rilasciare la concessione, che può essere subordinata alla sanatoria di eventuali carenze riscontrate. Anche il rinnovo delle autorizzazioni allo scarico degli impianti di acquacoltura, ai sensi dell'articolo 25, può essere richiesto nelle forme e nei termini dell'autocertificazione qualora non siano state effettuate modifiche significative al ciclo dell'acqua o alle strutture e vasche di allevamento, con l'amministrazione procedente che ha 60 giorni di tempo per completare la procedura di autorizzazione.

L'articolo 26 prevede che i concessionari di derivazione di acqua pubblica a scopo di acquacoltura possano utilizzare l'acqua oggetto della concessione per produrre energia elettrica. Con riferimento ai canoni concessori per le attività di piscicoltura, molluschicoltura, crostaceicoltura, algicoltura, nonché per la realizzazione di manufatti per la lavorazione e la prima commercializzazione del prodotto allevato dalle imprese concessionarie, l'articolo 27 dispone l'applicazione a tutte le imprese degli importi del canone previsto a legislazione vigente, aggiornato agli indici ISTAT.

L'articolo 28 ripristina l'operatività della Commissione consultiva centrale della pesca e dell'acquacoltura, che viene integrata nella sua composizione prevedendo la partecipazione di due rappresentanti delle associazioni di pesca sportiva riconosciuta.

Sulla pesca del tonno rosso l'articolo 29 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, fatti salvi i coefficienti di ripartizione e le quote individuali attribuite con decreto ministeriale, l'eventuale parte incrementale del totale ammissibile di cattura (TAC) di tonno rosso assegnato all'Italia rispetto al livello fissato per il 2017 venga ripartita fra i vari sistemi di pesca interessati, garantendo al palangaro (LL) ed alla tonnara fissa (TRAP) complessivamente non più del 70 per cento del suddetto incremento. Viene, quindi, fissato il termine di 30 giorni dall'approvazione del regolamento comunitario attuativo delle raccomandazioni adottate dall'ICCAT (*International commission for the conservation of the atlantic tuna*), per

l'adozione di un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali che ripartisca tra i vari sistemi di pesca la quota di cattura di tonno rosso assegnata annualmente all'Italia, con riserva di un contingente specifico alla pesca ricreativa e sportiva (SPQR), nonché un livello adeguato per il contingente indiviso (UNCL). Il provvedimento tiene conto altresì delle indicazioni in materia di redditività e sostenibilità economica, sociale ed ambientale alla base delle medesime raccomandazioni ICCAT.

Presenta e illustra quindi un proposta di parere favorevole con condizioni (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Ratifica Accordi in materia ambientale

S. 2312 Governo, approvato dalla Camera

(Parere alle Commissioni riunite 3^a e 13^a del Senato)

(Esame e conclusione – Parere favorevole)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Il presidente Gianpiero D'ALIA, in sostituzione della relatrice senatrice CANTINI impossibilitata a partecipare alla seduta, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere, per gli aspetti di competenza, alla 3^a Commissione (Affari esteri, emigrazione) e alla 13^a Commissione (Territorio, ambiente e beni ambientali) del Senato sul disegno di legge A.S. 2312, recante «Accordi in materia ambientale», approvato dalla Camera.

Ricordo che la Commissione ha già espresso il proprio parere il 16 marzo 2016 nel corso dell'esame presso la Camera.

Il disegno di legge in esame prevede la ratifica ed esecuzione di sei accordi in materia ambientale.

Richiamando per maggiori dettagli la relazione svolta nel corso dell'esame alla Camera, ricorda che il primo di questi accordi è l'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto, approvato dalla 18^a Conferenza delle Parti di Doha (COP18) nel 2012, che, fra l'altro, istituisce un secondo periodo di impegno (2013-2020).

Il secondo atto di cui si chiede la ratifica è l'Accordo UE-Islanda per l'attuazione dell'Emendamento di Doha, per quanto concerne la partecipazione dell'Islanda all'adempimento congiunto degli impegni dell'Unione europea, dei suoi Stati membri e dell'Islanda per il secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Bruxelles il 1° aprile 2015.

Il terzo atto di cui si chiede l'autorizzazione alla ratifica è il Protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquina-

mento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo, firmato a La Valletta da 15 Paesi mediterranei il 25 gennaio 2002, che sostituisce il precedente Protocollo del 1976 (entrato in vigore a partire dal 12 febbraio 1978), estendendone il campo di applicazione alla prevenzione dell'inquinamento da navi.

Il quarto, quinto e sesto trattato oggetto del disegno di legge di ratifica concernono gli Emendamenti alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero e il Protocollo di Kiev sulla valutazione ambientale strategica in un contesto transfrontaliero.

Il disegno di legge in esame si compone di otto articoli raggruppati in tre Capi: il Capo I riguarda l'autorizzazione alla ratifica (articolo 1) e all'esecuzione, a far data dall'entrata in vigore di ciascuno di essi (articolo 2), degli accordi in materia ambientale precedentemente illustrati. L'articolo 3 contiene le definizioni.

Il Capo II (articoli 4-6) fissa le norme di adeguamento all'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto.

Il Capo III (articoli 7-8) contiene disposizioni finanziarie e finali.

Propone conclusivamente di esprimere un parere favorevole (*vedi allegato 3*).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle ore 8,15.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 8,15 alle ore 8,20.

Plenaria

(2^a antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Gianpiero D'ALIA

La seduta inizia alle ore 8,20.

INDAGINE CONOSCITIVA

Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle conferenze:

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
(Svolgimento e conclusione)

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Stefano BONACCINI, *presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono quindi i senatori Gianpiero DALLA ZUANNA (PD) e Stefania PEZZOPANE (PD) e il presidente Gianpiero D'ALIA.

Stefano BONACCINI, *presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, fornisce ulteriori precisazioni.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ringrazia il presidente Bonaccini per il suo intervento.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 8,40.

ALLEGATO 1

**Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia
all'Unione europea, relativa all'anno 2015
(Doc. LXXXVII, n. 4)**

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali (Doc. LXXXVII, n. 4),

esaminata, per i profili di competenza, la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2015,

esprime

NULLA OSTA

ALLEGATO 2

Interventi per il settore ittico
(Testo unificato C. 338 Catanoso e abb.)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 338 e abbinate, recante «Interventi per il settore ittico», come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente;

ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 213 del 2006):

– la «pesca» costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.;

– su di essa, tuttavia, «per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrative. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme»;

– per «quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi;

– l'analisi «dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale»;

rilevato che l'articolo 3 prevede l'istituzione del Fondo per lo sviluppo della filiera ittica e che il decreto ministeriale che disciplina l'attuazione del Fondo è emanato senza un adeguato coinvolgimento delle Re-

gioni, necessario ai fini del rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione;

considerato che l'articolo 5 disciplina la definizione degli obiettivi strategici da conseguire attraverso gli strumenti della programmazione negoziata nel settore della pesca e dell'acquacoltura, senza assicurare anche in tal caso un adeguato coinvolgimento delle Regioni;

rilevato che l'articolo 6 sostituisce la vigente disciplina dei distretti di pesca (art. 4 del decreto legislativo n. 226/2001), che prevede che le modalità di identificazione, delimitazione e gestione dei distretti di pesca sono definite con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, su «proposta della regione o delle regioni interessate»; la nuova disciplina si limita a prevedere, al comma 1, il mero parere delle regioni interessate ai fini dell'istituzione dei distretti di pesca; analogamente, il comma 2 prevede il semplice parere della Conferenza Stato-Regioni ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale che definisce i criteri di identificazione, delimitazione e gestione dei distretti e le competenze ad essi attribuite;

rilevato altresì che l'articolo 9 prevede che, nell'ambito del riparto delle risorse finanziarie destinate all'esercizio delle funzioni conferite alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di agricoltura e pesca, non meno del 30 per cento delle risorse medesime sia riservato al settore della pesca e dell'acquacoltura; secondo la giurisprudenza costituzionale, l'art. 119 della Costituzione vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, finanziamenti a destinazione vincolata, i quali «possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, negli ambiti materiali di loro competenza» (sentenze n. 118 del 2015; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 254 del 2013, n. 168 del 2009, nn. 168, 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005);

ricordato infine che la materia della «pesca» è attribuita dai rispettivi statuti speciali alla competenza esclusiva delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 3, comma 2-*bis*, sia prevista l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale che disciplina il Fondo per lo sviluppo della filiera ittica;

2) all'articolo 5, comma 1, sia assicurato un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella definizione degli obiettivi strategici da conseguire attraverso gli strumenti della programmazione negoziata nel settore della pesca e dell'acquacoltura;

3) all'articolo 6, comma 1, sia prevista, in luogo del parere, l'intesa con la Regione o le Regioni interessate ai fini dell'istituzione dei distretti di pesca;

4) all'articolo 6, comma 2, sia prevista, in luogo del parere, l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale che definisce i criteri di identificazione, delimitazione e gestione dei distretti di pesca e le competenze ad essi attribuite;

5) sia soppresso l'articolo 9, che, imponendo un vincolo di destinazione sulle risorse assegnate alle Regioni per l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite, risulta lesivo dell'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle Regioni medesime dall'articolo 119 della Costituzione;

6) sia introdotta una clausola di salvaguardia, in base alla quale la legge si applica nelle Regioni ad autonomia speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con gli statuti speciali e con le relative norme di attuazione.

ALLEGATO 3

**Ratifica Accordi in materia ambientale
(S. 2312 Governo, approvato dalla Camera)**

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo A.S. 2312 recante «Ratifica ed esecuzione dei seguenti accordi in materia ambientale: *a)* Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Doha l'8 dicembre 2012; *b)* Accordo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Islanda, dall'altra, per quanto concerne la partecipazione dell'Islanda all'adempimento congiunto degli impegni dell'Unione europea, dei suoi Stati membri e dell'Islanda per il secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Bruxelles il 1° aprile 2015; *c)* Protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo, fatto alla Valletta il 25 gennaio 2002; *d)* Decisione II/14 recante emendamento alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Espoo il 25 febbraio 1991, adottata a Sofia il 27 febbraio 2001; *e)* Decisione III/7 recante il secondo emendamento alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Espoo il 25 febbraio 1991, adottata a Cavtat il 1°- 4 giugno 2004; *f)* Protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatta ad Espoo il 25 febbraio 1991, fatto a Kiev il 21 maggio 2003», approvato dalla Camera;

richiamato il proprio parere espresso in data 16 marzo 2016, nel corso dell'esame del provvedimento alla Camera;

rilevato che il disegno di legge in esame si inquadra nell'ambito della materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.);

considerato che le norme di adeguamento interno sono ascrivibili alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», anch'essa demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.);

rilevato che l'articolo 4 prevede l'adozione della Strategia nazionale di sviluppo a basse emissioni di carbonio, che, pur riconducibile

alla materia «tutela dell'ambiente», ha comunque rilevanti riflessi su ambiti di competenza delle Regioni e delle autonomie locali, quali il miglioramento della qualità della vita e della salute dei cittadini, la mobilità ambientale; tale articolo prevede comunque un coinvolgimento delle autonomie territoriali, nella forma del parere della Conferenza unificata,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

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

Giovedì 7 aprile 2016

**X COMITATO INFILTRAZIONI MAFIOSE
NEL GIOCO LECITO E ILLECITO**

Il Comitato infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito si è riunito dalle ore 14,35 alle ore 15,35.

Plenaria

Presidenza della Presidente
Rosy BINDI

La seduta inizia alle ore 16,10.

Audizione del Presidente della RAI, Monica Maggioni, e del Direttore generale della RAI, Antonio Campo Dall'Orto
(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.

(La Commissione concorda)

Introduce quindi l'audizione del Presidente della RAI, Monica Maggioni, e del Direttore generale della RAI, Antonio Campo Dall'Orto, accompagnati dal dott. Giovanni Parapini, Direttore Comunicazione, Relazioni Esterne, Istituzionali e Internazionali della RAI, dedicata a un approfondimento sulla scelta della Rai di ospitare un'intervista al figlio di Totò Riina, nella puntata della trasmissione Porta a Porta andata in onda ieri sera su Rai 1.

Monica MAGGIONI, *Presidente della RAI*, svolge una relazione sul tema oggetto dell'audizione.

Indi Antonio CAMPO DALL'ORTO, *Direttore generale della RAI*, svolge una relazione.

Intervengono a più riprese, per formulare osservazioni e quesiti la presidente Rosy BINDI, i senatori Franco MIRABELLI (*PD*), Corradino MINEO (*Misto-SEL*), Salvatore Tito DI MAGGIO (*Co.R*), Lucrezia RICCHIUTI (*PD*) e Giuseppe LUMIA (*PD*), e i deputati Claudio FAVA (*SI-SEL*), Riccardo NUTI (*M5S*), Stefania PRESTIGIACOMO (*FI-PdL*), Gianfranco SAMMARCO, (*NCD-UDC*), Marco DI LELLO (*Misto-PSI-PLI*), Francesco D'UVA (*M5S*), Celeste COSTANTINO (*SI-SEL*), Vincenza BRUNO BOSSIO (*PD*), Andrea VECCHIO (*SCpI*) e Giulia SARTI (*M5S*), a cui rispondono Monica MAGGIONI, *Presidente della RAI*, e Antonio CAMPO DALL'ORTO, *Direttore generale della RAI*.

Rosy BINDI, *presidente*, ringrazia la Presidente Monica Maggioni e il Direttore Antonio Campo Dall'Orto per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 18,35.

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

Giovedì 7 aprile 2016

Plenaria
(antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Lello DI GIOIA

La seduta inizia alle ore 8,40.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il deputato Lello Di GIOIA, *presidente*, propone che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale

Audizione del presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati (ADEPP), Alberto Oliveti

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*, avverte che è presente il presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati, Alberto Oliveti, accompagnato dal responsabile coordinamento Francesco Verbaro.

Svolge una relazione Alberto OLIVETI, *presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati*, che consegna documentazione alla Commissione.

Intervengono per porre domande e formulare osservazioni il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*, la senatrice Erica D'ADDA (PD) e i deputati Giuseppe GALATI, *vicepresidente*, e Roberto MORASSUT (PD).

Risponde ai quesiti posti Alberto OLIVETI, *presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati*.

Il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*, nel ringraziare il presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati, 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 9,30.

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

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 9,30 alle ore 9,35.

Plenaria

(pomeridiana)

Presidenza del Presidente
Lello DI GIOIA

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il deputato Lello Di GIOIA, *presidente*, propone che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale

Audizione del direttore dell'Ufficio IV della Direzione sistema bancario e finanziario del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro, Gian Paolo Ruggiero

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*, avverte che è presente il direttore dell'Ufficio IV della Direzione sistema bancario e finanziario del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro, Gian Paolo Ruggiero.

Svolge una relazione Gian Paolo RUGGIERO, *direttore dell'Ufficio IV della Direzione sistema bancario e finanziario del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro*, che si riserva di consegnare documentazione alla Commissione.

Intervengono per porre domande e formulare osservazioni il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*, la senatrice Erica D'ADDA (PD), il deputato Giuseppe GALATI, *vicepresidente*, il senatore Giorgio SANTINI (PD) e la deputata Titti DI SALVO, *vicepresidente*.

Risponde ai quesiti posti Gian Paolo RUGGIERO, *direttore dell'Ufficio IV della Direzione sistema bancario e finanziario del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro*.

Il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*, nel ringraziare il direttore dell'Ufficio IV della Direzione sistema bancario e finanziario del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro, dichiara conclusa l'audizione e dispone che la documentazione, una volta pervenuta, sia pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

La seduta termina alle ore 15,15.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

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

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

Giovedì 7 aprile 2016

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 8,05 alle 8,10.

Plenaria

Presidenza del Presidente
Giancarlo GIORGETTI

Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze, Enrico Zanetti.

La seduta inizia alle ore 8,10.

ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228

Atto n. 284.

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

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 aprile 2016. In tale seduta i relatori avevano presentato una proposta di parere.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che è stata presentata una proposta modificativa riferita alla proposta di parere presentata dai relatori (*vedi allegato 1*).

Enrico ZANETTI, *viceministro dell'economia e delle finanze*, richiama l'attenzione sulla condizione contenuta nella proposta di parere dei relatori, in base alla quale viene chiesto che siano calcolati tra le componenti della capacità fiscale anche i trasferimenti compensativi che si configurano come mera sostituzione del gettito standard IMU e TASI sulle componenti delle basi imponibili di questi tributi, esenti a decorrere dal 2016.

Di fatto, l'accoglimento di tale condizione comporterebbe di non considerare le variazioni normative intervenute tra le modifiche apportate alla capacità fiscale standard dei comuni.

La determinazione della capacità fiscale dei comuni dovrebbe essere strettamente correlata alla stima del gettito standard concretamente manovrabile dai comuni, con l'esclusione quindi di fattispecie esenti. Il trasferimento compensativo del mancato gettito relativo alle esenzioni previste dalla legge di stabilità 2016 riferite alla TASI sulla abitazione principale e all'IMU sui terreni non può quindi essere considerato nell'ambito della stima della capacità fiscale, che non può che riferirsi al gettito ad aliquota di base dei tributi comunali, calcolato a legislazione vigente.

In generale, l'indicazione della Commissione in merito agli effetti distorsivi a danno dei comuni turistici, soprattutto di minori dimensioni, caratterizzati da una prevalenza di mobili diversi dall'abitazione principale, rappresenta una problematica che non dovrebbe influenzare la stima della capacità fiscale. Tale problematica potrebbe invece essere oggetto di specifica valutazione nell'ambito del riparto di Fondo di solidarietà comunale, in base ai criteri previsti dalla legislazione vigente in materia.

Fa presente poi che l'eventuale accoglimento della condizione posta dalla Commissione comporterebbe, oltre alla modifica delle capacità fiscali, anche la contestuale variazione dello schema di riparto del fondo di solidarietà comunale 2016, sul quale è stata raggiunta l'intesa con l'ANCI nella seduta della Conferenza Stato città e autonomie locali del 24 marzo 2016. Nelle more è già stata infatti prevista la ripartizione del fondo.

Ribadisce pertanto che, in assenza di una modifica dei presupposti normativi, per il 2016 non sarà possibile tenere conto della condizione apposta al parere.

In conclusione ritiene più opportuno che questo tema non trovi una formalizzazione in una condizione contenuta nel parere.

La senatrice Magda Angela ZANONI (*PD*) ritiene utile che il richiamo, contenuto in premessa, circa l'affievolimento della spinta all'autonomia tributaria dei comuni e il peso crescente assunto dai trasferimenti rispetto al quadro della legge 42 del 2009, debba essere inserito nella condizione apposta al parere, in modo da rendere più evidente il legame tra la

modifica proposta con la condizione e le relative motivazioni. Propone pertanto che venga conseguentemente riformulata la proposta di parere dei relatori.

Rileva che anche il Governo sembra rendersi conto che lo strumento delle capacità fiscali, quale è attualmente concepito, sconti il passare del tempo e si rivela essere uno strumento non coerente con le modifiche normative intervenute.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, rileva che le osservazioni svolte dal rappresentante del Governo porterebbero a trasformare la condizione contenuta nella proposta di parere in una semplice osservazione.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (*PD*), *relatrice*, intervenendo anche a nome del relatore Paglia, osserva che la proposta modificativa Rubinato riguarda i valori catastali, argomento che è già affrontato nelle premesse della proposta di parere ma che non può essere inserito quale osservazione riferita alla nota metodologica in esame, che riguarda le capacità fiscali.

Accoglie la proposta di riformulazione della senatrice Zanoni in quanto, sebbene la condizione dovrebbe indicare esclusivamente le specifiche modificazioni proposte, si tratta di un punto cruciale che è bene riprendere nella medesima condizione per evidenziarne le motivazioni.

Rileva che, più in generale, il calcolo delle capacità fiscali costituisce un tema non affrontato dal legislatore nel momento in cui ha deciso in ordine alle modifiche TASI e IMU. Ritiene di confermare la condizione contenuta nel parere, riformulandola peraltro in modo da prevedere che il Governo debba valutare la praticabilità di calcolare tra le componenti della capacità fiscale anche i trasferimenti compensativi.

Il deputato Roger DE MENECH (*PD*) constata il contrasto esistente tra le disposizioni legislative di indirizzo in materia di IMU e TASI e il loro impatto. Auspica che sia possibile potere disporre tempestivamente dei dati sull'impatto delle nuove disposizioni e concorda con la riformulazione appena proposta, in modo da potere verificare anche gli effetti concreti prodotti dal nuovo sistema. Condivide inoltre il rilievo della questione relativa all'aggiornamento dei valori catastali.

Il senatore Federico FORNARO (*PD*) considera equilibrata e giusta la proposta avanzata dalla relatrice Guerra. Invita inoltre a riflettere sui diversi esiti che le modifiche introdotte producono sui singoli comuni, in modo da verificare se si tratti di casi singoli oppure no, alla luce del peso rilevante che ormai ha assunto la IMU sulle seconde case.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che la proposta di parere dei relatori è stata riformulata nei termini da ultimo indicati dalla relatrice Guerra e dalla senatrice Zanoni. Constata altresì l'assenso del Governo

alla riformulazione della condizione. Il Governo sarà quindi chiamato a elaborare di conseguenza gli elementi valutativi necessari.

Enrico ZANETTI, *viceministro dell'economia e delle finanze*, rileva che la condizione non potrà che fare registrare la impraticabilità tecnica immediata e a fare così emergere la necessità di una modifica normativa. Potrà così senz'altro esserci un approfondimento nel merito delle questioni.

Il deputato Roger DE MENECH (*PD*) osserva che in tale maniera potranno essere forniti tempestivamente i dati finanziari rilevanti.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che si intende che la deputata Rubinato, assente, abbia rinunciato alla sua proposta modificativa.

La Commissione approva quindi la proposta di parere dei relatori, come riformulata nel corso dell'esame (*vedi allegato 2*).

Il senatore Federico FORNARO (*PD*) ringrazia i relatori e, in particolare, la senatrice Guerra, per il proficuo lavoro svolto.

La senatrice Magda Angela ZANONI (*PD*) ritiene importante il risultato raggiunto con l'espressione del parere. Sottolinea che il rapporto tra Governo e Commissione, sempre collaborativo, debba in ogni caso evitare che il parere sia espresso quando ormai i giochi sono fatti.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ritiene che il riparto del Fondo di solidarietà comunale debba avvenire almeno dopo la scadenza del termine per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sullo schema di decreto in tema di capacità fiscali.

Il deputato Roger DE MENECH (*PD*) rileva che, per lo meno, quest'anno il Governo si è mosso in anticipo fornendo i dati finanziari tempestivamente all'inizio dell'anno e auspica che non si perda questa buona abitudine in modo da consentire ai comuni di programmare le proprie attività.

La seduta termina alle ore 8,35.

ALLEGATO 1

Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Atto n. 284)

PROPOSTA MODIFICATIVA ALLA PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI

(v. seduta del 5 aprile 2016)

Alle osservazioni del parere dei relatori aggiungere, in fine, la seguente:

d) individui il Governo gli strumenti più efficaci affinché siano effettivamente aggiornati i valori catastali, al fine di allinearli agli effettivi valori di mercato già dalla prossima annualità, in modo da fare venire meno la penalizzazione ai danni dei comuni che hanno comunque proceduto ad un aggiornamento delle rendite.

1. Rubinato

ALLEGATO 2

Schema di decreto ministeriale recante adozione di un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Atto n. 284)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto ministeriale recante adozione di una integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (atto n. 284);

valutato che le ragioni che hanno reso necessario procedere alla richiamata integrazione della nota metodologica e all'aggiornamento delle stime sono in larga parte riconducibili alla necessità di tenere conto delle modifiche alla normativa IMU/TASI apportate dalla legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015);

osservato che tali modifiche non si limitano ad eliminare alcune componenti della capacità fiscale (attraverso la soppressione della TASI sulle abitazioni principali non di lusso e un ampliamento delle esenzioni riconosciute ai fini IMU, segnatamente per quanto riguarda i terreni agricoli), ma ne neutralizzano gli effetti sulle entrate dei singoli comuni, attraverso la previsione di trasferimenti compensativi, calcolati con riferimento al gettito effettivo relativo al 2015;

valutato che la non considerazione di tali trasferimenti compensativi nell'ambito della capacità fiscale standard produrrebbe un'alterazione indebita del procedimento perequativo previsto dalla normativa in essere, favorendo i comuni che più hanno beneficiato degli interventi normativi citati, che a fronte di risorse immutate si vedrebbero riconosciuto un *gap* fra fabbisogni e capacità fiscali, e quindi trasferimenti compensativi, superiori;

considerato in particolare che nel meccanismo perequativo ideato dalla legge n. 42 del 2009 i trasferimenti compensativi non erano contemplati ai fini del procedimento perequativo in quanto non se ne presupponeva l'esistenza;

considerato che tale distorsione è in grado di influenzare non solo la distribuzione del 30% del Fondo di solidarietà comunale per il 2016 che avverrà sulla base della differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscali standard, ma anche la componente commisurata alla differenza tra

risorse storiche e somma delle entrate IMU e TASI, valutate ad aliquota standard;

considerato che la penalizzazione in questione andrebbe ai danni dei comuni, a vocazione turistica, specie di piccole dimensioni, nei quali l'incidenza delle seconde case è relativamente più elevata, laddove gli effetti di tale incidenza sulla capacità fiscale sono comunque già colti in modo significativo anche dalla componente residuale della capacità fiscale (in cui assume un peso di rilievo la variabile «presenza di seconde case»);

valutate positivamente le innovazioni apportate, segnatamente per quanto riguarda l'allineamento del riferimento temporale dei dati relativi alle capacità fiscali a quello dei fabbisogni *standard*, e le correzioni alle possibili distorsioni verso l'alto della stima della capacità fiscali residuale pro capite dei Comuni più piccoli;

valutato altresì positivamente l'aggiornamento delle basi dati usate a riferimento, sia per quanto riguarda la base imponibile dell'addizionale comunale all'Irpef (ACI), la cui volatilità esporrebbe a rischi di errori nel calcolo della capacità fiscale soprattutto dei piccoli comuni, sia per quanto riguarda le variabili usate nella stima della capacità fiscale residua;

valutato positivamente l'aggiornamento al 2013 dei dati catastali presi a riferimento per la valutazione dell'IMU e della TASI sugli immobili diversi dall'abitazione principale non di lusso;

rilevato, d'altro lato, che il ritardo nella rideterminazione dei valori catastali, che era previsto della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, costituisce, ai fini della perequazione, una penalizzazione per i comuni che hanno comunque proceduto ad un aggiornamento delle rendite;

valutato positivamente il criterio prudenziale utilizzato per l'applicazione del *tax gap*, per il 2016, pur senza perdere di vista l'esigenza di una sua progressiva valorizzazione;

evidenziato che, per motivi ascrivibili alla solidità delle stime, la capacità fiscale residua tiene insieme due entrate di natura molto diversa: i tributi minori e le tariffe;

evidenziato inoltre che l'inclusione della TARI nel calcolo della capacità fiscale risponde ad una motivazione meramente contabile, finalizzata alla esposizione, nell'ambito dei fabbisogni standard, anche dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti, ma può generare distorsioni interpretative in sede di lettura dei dati relativi alle capacità fiscali dei comuni;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

valuti il Governo la praticabilità di calcolare fra le componenti della capacità fiscale anche quei trasferimenti compensativi, finanziati attraverso il Fondo di solidarietà, che si configurano come mera sostituzione del gettito standard (base effettiva per aliquota standard) di IMU e TASI sulle componenti delle basi imponibili di questi tributi che sono state am-

messe all'esenzione dal 2016; infatti, per quanto a seguito dell'affievolimento della spinta all'autonomia tributaria dei Comuni e in ragione del peso crescente assunto dai trasferimenti (in larga parte a titolo compensativo) da parte dello Stato centrale, il quadro delineato dalla legge 42 del 2009 richieda un ripensamento complessivo dei criteri di perequazione, è in ogni caso necessario evitare, già a partire dal 2016, che l'eliminazione di una componente rilevante della capacità fiscale standard, che era stata calcolata con riferimento all'anno 2015, e la sua piena sostituzione con una entrata a titolo compensativo di pari ammontare alterino profondamente il processo perequativo;

e con le seguenti osservazioni:

a) nelle tabelle contenute nelle appendici e nell'allegato sia riportata una colonna aggiuntiva in cui sia evidenziato il calcolo della capacità fiscale senza considerare il gettito della TARI;

b) individui il Governo, nell'ulteriore processo di determinazione delle capacità fiscali, gli strumenti più idonei affinché la stima delle capacità fiscali residue risulti ulteriormente affinata in modo da distinguere, mantenendone la significatività, la stima delle tariffe standard da quella dei tributi minori standard;

c) sia incrementata progressivamente, nel corso del tempo, la quota percentuale del *tax gap* di cui tenere conto ai fini della determinazione della capacità fiscale.

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

Giovedì 7 aprile 2016

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

Riunione n. 9

Presidenza del Presidente
LAI

Orario: dalle ore 15,45 alle ore 16

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria

17ª Seduta

Presidenza del Presidente
LAI

Interviene il signor Renato Roffi, ex responsabile dell'Ufficio di Sicurezza della Navigazione della Capitaneria del Porto di Livorno.

La seduta inizia alle ore 16.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE avverte che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario e stenografico.

Ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale web del Senato.

Chiede al signor Renato Roffi e ai commissari se ritengono che debbano essere secretati i loro interventi. L'auditore e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la segretazione dell'audizione o parte di essa, qualora vogliano riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati.

A norma dell'art. 13 del Regolamento interno, precisa che è la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Audizione del signor Renato Roffi, ex responsabile dell'Ufficio di Sicurezza della Navigazione della Capitaneria del Porto di Livorno

Il signor ROFFI ricorda che apprese la notizia della tragedia dalla radio la mattina seguente e vide dal tetto di casa una prima immagine del disastro per poi recarsi in Capitaneria. Informa che fu subito trasferito a Civitavecchia e la sua progressione di carriera venne gravemente compromessa. Prende in considerazione la posizione della petroliera Agip Abruzzo e le comunicazioni contraddittorie del comandante Superina, smentite dall'avvisatore marittimo e dal pilota di un volo diretto a Pisa. Cita le operazioni di carico e scarico di materiale fra le petroliere e le barche che avvenivano in rada. Stigmatizza il comportamento del comandante Superina che abbandona sulla petroliera la documentazione di bordo. Prende poi in esame la disorganizzazione dei soccorsi, criticando duramente il comportamento del comandante Albanese.

Il senatore URAS (*Misto*) chiede approfondimenti sulle vicende lavorative dell'auditore successive alla tragedia del Moby Prince e denuncia l'assenza di soccorsi.

Il signor ROFFI informa di aver intrapreso ventisei ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale a causa dei provvedimenti di cui è stato oggetto, a cominciare dal blocco della sua promozione. Informa altresì che tutte le denunce a suo carico furono archiviate dalla magistratura. Ricorda lo stato di grande confusione presente in Capitaneria la mattina dell'11 aprile. Riconosce i meriti e l'esperienza del comandante Chessa e ricostruisce la situazione della centrale operativa della Capitaneria nel 1991. Descrive la dinamica della collisione e i movimenti immediatamente successivi delle due imbarcazioni coinvolte.

Il senatore FILIPPI (*PD*) chiede notizie sul piano della sicurezza del porto di Livorno e sull'organizzazione dei soccorsi.

Il senatore CAPPELLETTI (*M5S*) chiede all'audito perché non fu coinvolto dalla Capitaneria immediatamente e rivolge domande sui rapporti fra la Capitaneria stessa e la base di Camp Darby.

Il signor ROFFI ricorda che il piano di sicurezza del poro si limitava all'indicazione sommaria della catena di comando e non riportava procedure dettagliate d'intervento. Non fu coinvolto la notte stessa in quanto si occupava della sicurezza a bordo delle navi e non di quella del traffico navale. Precisa che non ci sono mai stati rapporti fra la Capitaneria e la base di Camp Darby. Ritiene che il radar NATO di Valle Benedetta probabilmente ha registrato la tragedia. Sui soccorsi aggiunge che i meriti sono da attribuirsi al nostromo del porto Felice Manganiello.

La senatrice PAGLINI (*M5S*) chiede informazioni su eventuali minacce subite dai militari della Capitaneria, sul comandante Albanese e sull'ammiraglio Porta e sulla posizione di ancoraggio della petroliera.

La senatrice GRANAIOLA (*PD*) chiede quali navi abbia ispezionato l'audito e notizie sull'elicottero che avrebbe sorvolato il luogo della collisione.

Il signor ROFFI sottolinea che la Capitaneria di porto è un organismo militare fortemente gerarchizzato. Sono state rivolte minacce a chi lo ha frequentato. Ha notato un uniformarsi generale alla tesi del comandante Albanese. Ricorda di aver visitato la petroliera Agip Abruzzo che aveva tutti i presidi in ordine e riporta la vicenda relativa alle certificazioni del Moby Prince.

La senatrice PAGLINI (*M5S*) chiede notizie sull'incidente della petroliera Haven.

La senatrice MUSSINI (*Misto*) chiede approfondimenti sugli atti ves-satori subiti e sulla situazione in rada.

Il senatore FLORIS (*FI-PdL XVII*), criticando le tesi della nebbia e dell'errore umano, chiede notizie sull'inosservanza dei divieti di ancoraggio.

Il signor ROFFI ritiene che non ci fosse nebbia e che la collisione non debba attribuirsi alla posizione dell'Agip Abruzzo. Esclude anche la tesi dell'errore umano e considera opportuno cercare cause esterne o di natura meccanica. Descrive le operazioni di carico e scarico fra le betto-line e le navi di grandi dimensioni e afferma di non aver seguito il caso della petroliera Haven.

Determinazione sul regime di classificazione degli atti acquisiti

Il PRESIDENTE ricorda che nella seduta del 15 marzo scorso il signor Florio Pacini, ex dipendente della società Navarma, ha consegnato ai commissari della documentazione su supporto digitale.

Trattandosi di documentazione non in copia unica e già distribuita ai commissari, nonché oggetto della sua audizione, che non è stata secretata, il suo contenuto non è da considerarsi come riservato.

La Commissione conviene.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE informa sulla partecipazione di una delegazione della Commissione alle cerimonie che si terranno a Livorno, domenica 10 aprile, in occasione del venticinquesimo anniversario della tragedia del Moby Prince.

Informa sul prossimo ciclo di audizioni.

La seduta termina alle ore 17,40.