

SENATO DELLA REPUBBLICA
——— XVII LEGISLATURA ———

Martedì 25 ottobre 2016

707^a e 708^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

alle ore 11

- I. **Discussione di mozioni in materia di immigrazione** (*testi allegati*)

- II. **Discussione di mozioni sull'adeguamento delle infrastrutture idriche**
(*testi allegati*)

alle ore 17,30

- I. **Seguito della discussione di mozioni sul trasporto pubblico locale a Roma**
(*testi allegati*)

- II. **Discussione di mozioni sulla somministrazione dei farmaci** (*testi allegati*)

III. Discussione dei disegni di legge:

1. Deputati Raffaella MARIANI ed altri. - Interventi per il sostegno della formazione e della ricerca nelle scienze geologiche (*Approvato dalla Camera dei deputati*) - *Relatrice* DI GIORGI **(1892)**

2. Deputati Caterina PES ed altri. - Dichiarazione di monumento nazionale della Casa Museo Gramsci in Ghilarza (*Approvato dalla Camera dei deputati*) - *Relatore* MARTINI (*Relazione orale*) **(2342)**

3. Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato (*Collegato alla manovra di finanza pubblica*) **(2233)**

- SACCONI ed altri. - Adattamento negoziale delle modalità di lavoro agile nella quarta rivoluzione industriale **(2229)**
(*Voto finale con la presenza del numero legale*) - *Relatore* SACCONI
(*Relazione orale*)

MOZIONI SULL'IMMIGRAZIONE

(1-00627) (27 settembre 2016)

ROMANI Paolo, CENTINAIO, BONFRISCO, GASPARRI, ROSSI Mariarosaria, MANDELLI, SCOMA, MALAN, FASANO, BERTACCO, CARRARO, CERONI, RAZZI, RIZZOTTI, FLORIS, GALIMBERTI - Il Senato,

premessi che:

i movimenti migratori sono un fenomeno molto visibile del nostro tempo e, purtroppo, in costante aumento;

le cause di questi movimenti sono la povertà, i conflitti bellici, le crescenti diseguaglianze tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, le forti diseguaglianze sociali non risolte in molti Paesi africani e medio-orientali, i cambiamenti di regime in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale, che determinano ulteriori ondate migratorie;

l'Italia è particolarmente esposta a causa della sua caratteristica di frontiera esterna dell'Unione europea e della sua posizione geografica al centro del Mediterraneo, che mette in comunicazione Europa, Africa e Asia;

considerato che:

l'Italia è da mesi la prima meta delle rotte migratorie, con un rischio di collasso del sistema d'accoglienza:

la chiusura della rotta balcanica ha determinato maggiori spostamenti di immigrati verso le coste siciliane, in un tratto di mare molto pericoloso. Sulla rotta del Mediterraneo centrale si registra, infatti, l'85 per cento di tutte le morti in mare. Secondo l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) nel Mediterraneo, il numero di decessi è aumentato di oltre un terzo rispetto allo scorso anno: nel 2016, un immigrato ogni 85 è morto nella traversata, rispetto a uno ogni 276 nel 2015;

al 30 agosto 2016, sono 107.089 gli immigrati arrivati via mare in Italia nel 2016; al 15 luglio 2016, i minori stranieri non accompagnati sono stati ben 11.797;

risultano essere quindi 145.900 gli immigrati ospitati sul territorio al 30 agosto 2016 (in tutto il 2015 erano stati 103.792). La maggioranza (111.061) è alloggiata nelle strutture temporanee presenti nelle varie regioni. A fare di più, Lombardia (oltre 19.000 immigrati ospitati), Sicilia, Lazio, Veneto;

risulterebbe che oltre il 90 per cento di chi sbarca in Italia non ha diritto allo *status* di rifugiato e per la stragrande maggioranza sono africani, in numero estremamente contenuto i cittadini siriani: 9 su 10 sono maschi, l'88 per cento ha meno di 35 anni, quasi il 60 per cento arriva dall'Africa. La Nigeria guida la classifica dei Paesi di provenienza (11.000 domande), seguita da Pakistan (7.100), Gambia (6.000), Mali (4.700), Senegal (4.300), Bangladesh (4.100) e Afghanistan (2.500). I siriani che nel 2016 hanno cercato protezione in Italia sono meno di 800, nonostante le richieste siano state quasi tutte accettate;

le richieste di asilo sono in aumento: 70.000 da inizio anno. Nel 2012 furono 17.000, 26.000 nel 2013. Il 2014 è stato l'anno di picco delle richieste (63.000), cresciute a 83.000 nel 2015. Quest'anno, se la tendenza registrata finora si manterrà costante, supereranno le 100.000 unità;

si rammenta che, se nel 2012, 3 richiedenti asilo su 4 ottenevano il permesso di rimanere in Italia, negli anni, la percentuale di coloro che hanno diritto a una qualche forma di protezione è diminuita: 61 per cento nel 2013 e nel 2014, 41 per cento nel 2015, 37 per cento nel 2016. In Italia solo il 5 per cento dei richiedenti asilo ottiene successivamente lo *status* di rifugiato. Il 13 per cento riceve il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, che dura 5 anni e viene rilasciato a chi rischia di subire un danno grave nel caso di rientro nel proprio Paese. Mentre il 19 per cento consegue la protezione per motivi umanitari (24 mesi, prorogabili). Ma negli ultimi anni, a fronte dell'aumento dei flussi, il Ministero dell'interno ha imposto una maggiore attenzione alle domande rendendo i criteri più stringenti. Il risultato è che la quota di domande respinte è aumentata: 22 per cento nel 2012, 39 per cento nel biennio successivo, 59 per cento nel 2015, fino a toccare il 63 per cento nei primi 8 mesi del 2016;

sono circa 2.300 gli immigrati sbarcati in Sicilia nei giorni scorsi;

la portata, l'impatto e il preoccupante incremento del fenomeno migratorio richiedono l'adozione di misure complesse e costanti nel tempo; è necessario mantenere una visione obiettiva dello stesso, impegnandosi, sia nella difesa dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini, che per incentivare e rafforzare la collaborazione con gli altri Paesi in tema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina e del traffico degli esseri umani,

recenti prese di posizioni di Regioni e Comuni hanno sollecitato un cambio di passo nelle politiche del Governo,

impegna il Governo:

- 1) a predisporre, con urgenza, una dichiarazione dello stato di emergenza, al fine di inquadrare correttamente il fenomeno dell'immigrazione che deve essere necessariamente gestito non più come evento ordinario, ma come evento emergenziale destinato ad azzerarsi;
- 2) a predisporre misure urgenti volte a bloccare i flussi degli immigrati alla partenza anche mediante la creazione di centri di prima accoglienza nei Paesi del Nord Africa per provvedere in quei luoghi alle richieste di asilo, con conseguente divieto di sbarco sulle coste italiane;
- 3) a promuovere accordi bilaterali con i Paesi di origine per i rimpatri;
- 4) a richiedere all'Unione europea la predisposizione di piani di miglioramento delle condizioni di vita nei luoghi di origine dei cosiddetti immigrati economici che, ad oggi, non hanno titolo ad entrare nell'Unione europea;
- 5) ad adottare misure volte a confermare il reato di immigrazione clandestina, analogamente a quanto accade già in altri Paesi europei, e a potenziare il contrasto al traffico di esseri umani;
- 6) ad adottare provvedimenti finalizzati all'istituzione di nuovi centri di identificazione ed espulsione solo tramite accordi bilaterali con le regioni che forniscono il loro assenso;
- 7) a definire soluzioni *ad hoc* per le regioni di confine, al fine di evitare tensioni di carattere sociale, che prevedano una diminuzione delle quote dei richiedenti asilo assegnate in fase di ripartizione, tenendo conto che il numero effettivo di immigrati presenti in tali regioni eccede la quota prevista, a causa del numero di irregolari non censiti;
- 8) a ripristinare il sistema relativo all'immigrazione regolare disciplinato dal sistema dei flussi e dal permesso di soggiorno ottenuto in presenza di un contratto di lavoro, anche valutando la selezione dei flussi solo a favore di chi condivide pienamente la Carta dei valori di cittadinanza e di integrazione del 2007 del Ministero dell'interno;
- 9) a rivedere le regole per garantire la sanità internazionale e le dotazioni finanziarie.

(1-00661) (25 ottobre 2016)

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

premessi che:

le politiche in tema di immigrazione e asilo hanno rilevanti implicazioni sul contesto sociale e sul governo del territorio e sono strettamente connesse all'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, la cui tutela è associata alla protezione di altri beni pubblici di rilievo costituzionale;

dunque, la disciplina in materia di ingresso e permanenza dello straniero nello Stato, a qualsiasi titolo, necessita non solo di una disciplina rigorosa, ma anche di un costante controllo sul rispetto della normativa e di un'attenta ponderazione anche per gli effetti a lungo termine delle politiche adottate;

considerato che:

secondo gli ultimi dati del Ministero dell'interno, dei 145.128 immigrati che hanno fatto ingresso illegalmente via mare nel territorio italiano, dal 1° gennaio al 14 ottobre 2016, solo il 56 per cento ha presentato una richiesta di protezione internazionale e di queste richieste è stato rigettato ben il 58 per cento;

sempre secondo i dati forniti dal Ministero, risulta che il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra, rispetto alle domande avanzate è passato dal 13 per cento nel 2013 al 5 per cento nel 2016 e, in generale, il numero delle domande accolte, ossia alle quali è stata riconosciuta una delle tre forme di protezione (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria e umanitaria) è drasticamente diminuito, passando dal 60,9 per cento nel 2013 al 38 per cento registrato nel 2016;

nonostante la diminuzione del numero delle domande accolte, invece, gli immigrati richiedenti protezione internazionale presenti nel sistema di accoglienza sono passati da 22.118 nel 2013 a 165.177 solo al 14 ottobre 2016;

con riguardo alla loro distribuzione, il numero maggiore degli immigrati presenti nel sistema accoglienza sono allocati nelle strutture "temporanee", dove al 14 ottobre 2016 sono registrate ben 127.721 presenze rispetto alle 656 degli *hot spot*, alle 13.829 dei centri di prima accoglienza ed infine alle 22.971 del circuito SPRAR;

il costo per l'accoglienza è passato da 1.356 milioni di euro del 2013 (di cui solo 101 quale contributo dall'Unione europea) a 4.227 milioni di euro nel 2016 (di cui 112 dalla UE);

valutato che:

allo straniero in possesso del permesso di soggiorno provvisorio per richiesta di asilo può essere riconosciuta, come una forma della convivenza anagrafica prevista dall'articolo 6, comma 2, del regolamento anagrafico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1989, anche la permanenza in un centro di accoglienza, purché sia accertata entro 45 giorni come dimora abituale;

stando a quanto si afferma nella nota del 17 agosto 2016 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, l'iscrizione all'anagrafe ottenuta con la concessione del permesso di soggiorno sarebbe titolo sufficiente per reclamare anche il rilascio della carta d'identità;

all'iscrizione anagrafica dello straniero richiedente asilo consegue però anche l'accesso ai servizi sociali erogati dai Comuni, in aggiunta, dunque, a quelli già forniti nell'ambito del servizio di accoglienza;

diverse disposizioni rallentano la cancellazione o il rigetto del rinnovo della dichiarazione di dimora abituale, con incombenze onerose per i Comuni quali costi e impegno di personale, posto che l'accertamento di irreperibilità implica almeno un anno di tentativi falliti di trovare lo straniero al suo indirizzo presunto, mentre, in caso di scadenza del permesso di soggiorno, il lasso di tempo per pervenire alla cancellazione è di almeno 7 mesi dal suo spirare;

l'attivazione delle procedure implica per i Comuni un impegno economico e di personale e in questo lungo arco di tempo, lo straniero può lasciare il territorio nazionale o entrare in una condizione di clandestinità, senza per questo perdere i benefici e i servizi in suo favore che vengono dalla sua iscrizione ad un'anagrafe di un Comune del nostro Paese;

a seguito dell'incremento delle domande per l'iscrizione anagrafica e alla luce anche del numero degli immigrati presenti nel sistema di accoglienza, le casse dei Comuni, già in difficoltà, sono destinate, in breve, al tracollo, soprattutto quelle dei piccoli Comuni dove sono stati alloggiati dalle Prefetture il maggior numero di immigrati nell'ambito dell'accoglienza temporanea;

viste le legittime istanze e proteste di numerosi sindaci, sui quali di fatto viene scaricato, in ultima analisi, il costo dell'accoglienza, con conseguente danno e riduzione dei servizi erogati alla cittadinanza,

impegna il Governo:

- 1) ad intervenire sulla normativa vigente, al fine di evitare il rilascio della carta d'identità ai richiedenti asilo, in attesa dell'esito positivo della procedura per l'esame della richiesta di protezione internazionale;
- 2) a disporre in capo al gestore del centro di accoglienza l'obbligo di comunicare immediatamente al Comune l'irreperibilità o la cessata permanenza presso la struttura dei soggetti ivi allocati, con particolare riguardo a quelli che hanno già ottenuto l'iscrizione all'anagrafe comunale;
- 3) a prevedere una procedura accelerata che consenta ai Comuni la cancellazione immediata dall'anagrafe comunale dell'immigrato qualora lo stesso sia irreperibile o abbia cessato la permanenza presso il centro di accoglienza ove è ospitato;
- 4) a provvedere affinché gli immigrati accolti nei centri di accoglienza non debbano gravare sul bilancio del Comune ove il centro di accoglienza ha sede, in particolare con riguardo ai servizi di *welfare* offerti dai Comuni;
- 5) a stabilire che gli immigrati accolti nei centri di accoglienza e iscritti all'anagrafe comunale non debbano essere sommati al numero della popolazione storica del Comune, al fine di evitare un incremento dell'onere che il Comune deve pagare per i servizi offerti in modo associato in ragione della popolazione residente;
- 6) in attesa delle opportune modifiche legislative al decreto legislativo n. 142 del 2015, ad intervenire in tempi rapidi, nel caso ricorrendo anche allo strumento della circolare ministeriale, onde consentire ai sindaci di decidere in modo legittimo ed autonomamente se rilasciare la carta di identità ai richiedenti protezione internazionale ospitati presso i centri di accoglienza, a seguito di istanza avanzata personalmente dagli stessi, ovvero dal gestore del centro di accoglienza, in linea anche con le competenze riconosciute in materia di tutela dell'ordine pubblico e sicurezza del territorio che amministrano.

(1-00662) (25 ottobre 2016)

BARANI, MAZZONI, AMORUSO, AURICCHIO, COMPAGNONE, CONTI, D'ANNA, FALANGA, GAMBARO, IURLARO, LANGELLA, LONGO Eva, MILO, PAGNONCELLI, PICCINELLI, RUVOLO, SCAVONE, VERDINI - Il Senato,

premessi che:

su 500 milioni di europei dell'Unione, solo il 6,9 per cento è costituito da immigrati: la quota di stranieri varia dal 45,9 per cento del Lussemburgo allo 0,3 per cento della Polonia, mentre l'Italia, con una quota dell'8,2 per cento è allineata agli altri grandi Paesi come la Germania (9,3 per cento), il Regno Unito (8,4 per cento) e la Francia (6,6 per cento). Nel nostro Paese l'aumento significativo degli immigrati nel corso dell'ultimo decennio ha controbilanciato la flessione degli italiani, consentendo il mantenimento del livello complessivo della popolazione;

alla luce dei conflitti e delle carestie che hanno devastato molti Paesi del Medio Oriente e dell'Africa, le richieste di asilo nei Paesi dell'Unione europea sono aumentate da poche decine di migliaia del 2014 a oltre 170.000 dell'ottobre 2015, per subire un repentino ridimensionamento nei primi mesi del 2016, a causa della chiusura della rotta balcanica seguita agli accordi con la Turchia. Tra gli Stati membri, il Paese che ha ricevuto nel 2015 il maggior numero di richieste di protezione internazionale è la Germania (442.000), seguita dall'Ungheria (174.000), dalla Svezia (156.000), dall'Austria (86.000) e dall'Italia (83.000). In Italia l'aumento del numero di richieste d'asilo rispetto al 2013 è rilevante, dal momento che è più che triplicato, ma questa dinamica trova una spiegazione nel numero tradizionalmente basso delle richieste di asilo nel nostro Paese, considerato solo di transito: con l'intensificarsi dei vincoli della Commissione europea per una più rigida applicazione dell'accordo di Dublino, molti migranti, anche quelli che non provenivano da Paesi in guerra, consapevoli di non poter raggiungere altri Stati europei, hanno preferito fare domanda d'asilo in Italia e avere così un titolo per potervi rimanere legalmente fino alla conclusione dell'*iter*;

oltre la metà delle domande d'asilo presentate in Italia è stata respinta (58,6 per cento): il tasso di non accoglimento del nostro Paese è superiore di 10 punti percentuali rispetto a quello della media europea (48,1 per cento), dei Paesi del Nord Europa come la Svezia (27,8 per cento) e la Germania (43,5 per cento), ma è superato dalla Francia (73,5 per cento), Spagna (68,5 per cento) e dal Regno Unito (63,3 per cento). L'aumento dei dinieghi da parte dell'Italia dal 2008 al 2015 di più della metà delle domande d'asilo (119.000 migranti) si traduce nella probabile presenza nel nostro Paese di

decine di migliaia di persone che, una volta non ammesse alla protezione, non hanno più titolo per rimanere sul territorio legalmente né possono regolarizzare la propria posizione anche se in possesso di una proposta o di un contratto di lavoro. Pakistan, Mali, Gambia, Bangladesh, Ghana, Senegal, Tunisia e Costa d'Avorio, ma anche da Paesi in guerra;

agli immigrati sono riservati solo i lavori non qualificati, in gran parte rifiutati dagli italiani: gli stranieri occupano progressivamente le posizioni meno qualificate, soprattutto nei servizi alla persona, nelle costruzioni e in agricoltura. Le mansioni maggiormente diffuse tra le donne immigrate sono quelle di *colf*, badanti, cameriere, addette alle pulizie di uffici e commesse, mentre tra gli uomini i lavori più diffusi sono quelli di operaio edile, facchino, cameriere e cuoco, bracciante, autista e saldatore;

il tasso d'inattività delle donne immigrate presenta differenze molto rilevanti in relazione alla loro cittadinanza: il valore di questo indicatore, cioè la quota di donne straniere che non lavorano e non cercano neppure un'occupazione, varia dal minimo del 15,1 per cento della comunità filippina, al valore massimo del 92,6 per cento di quella egiziana, con una differenza di 78 punti percentuali (solo 23 punti tra gli uomini). Tassi d'inattività molto alti si osservano anche per le donne immigrate dal Pakistan (90 per cento), Bangladesh (84 per cento), India (79,5 per cento) e Marocco (66,1 per cento). Le ragioni di queste disparità così forti nel tasso d'inattività fra le donne immigrate possono essere probabilmente rintracciate nei condizionamenti culturali e religiosi dei Paesi d'origine, nei ruoli differenti che ha la donna in quei Paesi e in fenomeni di segregazione tra le mura domestiche. Spesso la scarsa conoscenza della lingua italiana aggrava il loro isolamento;

secondo i dati della Banca d'Italia, le rimesse degli immigrati trasferite dall'Italia ai Paesi d'origine attraverso i canali ufficiali sono aumentate da 0,8 miliardi di euro del 1995 a 7,4 miliardi del 2011, per diminuire a 5,3 miliardi del 2015. A questi valori occorre aggiungere le rimesse attraverso canali illegali, che fanno aumentare l'importo totale tra il 10 per cento e il 30 per cento, a seconda del modello di stima adottato. La forte flessione del valore delle rimesse negli ultimi anni è da addebitare principalmente al crollo di quelle verso la Cina, determinate anche dagli effetti di un'indagine della Polizia tributaria sul trasferimento di denaro, anche di provenienza illecita, per acquistare merce a basso costo senza dichiararla alla dogana;

si prevede che, per mantenere sostanzialmente inalterata la popolazione italiana dei 15-64enni nel prossimo decennio, assumendo che gli italiani, sulla base delle consolidate dinamiche della fecondità e della speranza di

vita, diminuiranno dal 2015 al 2025 di 1,8 milioni di unità (5,2 per cento in meno), l'aumento degli immigrati sarà pari a circa 1,6 milioni di persone (35,1 per cento in più), con un flusso d'ingressi annui di 158.000 stranieri nel 2020 e di 132.000 nel 2025 (157.000 in media ogni anno). È questo il fabbisogno d'immigrati dell'Italia, indispensabile per compensare la riduzione della popolazione italiana in età lavorativa, causata dalla diminuzione delle nascite, e per salvaguardare l'attuale forza di lavoro indispensabile per garantire l'attuale capacità produttiva del Paese e per rendere sostenibile il sistema previdenziale;

il Paese che spende di più per l'accoglienza dei rifugiati (costo annuo *pro capite*) è l'Olanda (24.000 euro), seguita dal Belgio (19.200), dalla Finlandia (13.900) e dall'Italia (12.800, pari a 35 euro al giorno), mentre quello che spende meno è il Regno Unito (2.500 euro), con una differenza di oltre 21.000 euro rispetto ai Paesi Bassi. Differenze così alte tra i Paesi europei dovrebbero essere ridotte su iniziativa della Commissione europea, stabilendo i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate ai richiedenti asilo e sistemi autonomi di valutazione dei loro risultati;

in materia di asilo, l'Unione prevede, con 3 direttive, regole comuni sul riconoscimento degli *status* di rifugiato o titolare di protezione sussidiaria, sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sulle procedure di presentazione ed esame delle domanda: ma il recepimento di tali regole comuni ha portato a un'applicazione non uniforme, con prassi e attuazioni proprie per ciascun Stato membro. La Commissione, negli ultimi anni, ha ribadito la necessità di rafforzare una politica d'asilo comune attraverso un unico processo decisionale e una ripartizione equa e sostenibile dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, all'interno dell'Agenda europea per la migrazione del 2015: a oltre un anno dalla sua presentazione, il bilancio della sua attuazione non è, per la stessa Commissione, positivo, anche perché solo 2.280 richiedenti asilo su 160.000 previsti sono stati ricollocati nei Paesi membri;

la risposta, tardiva, della Commissione europea alla situazione di crisi nel Mediterraneo risale a maggio 2015 con l'Agenda europea per la migrazione: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne, garantire l'attuazione del sistema europeo comune di asilo, promuovendo su base sistematica l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, realizzare una nuova politica di migrazione legale. A oltre un anno dalla presentazione dell'agenda, il bilancio è quasi fallimentare: a fronte di una serie di misure adottate per ridurre i flussi irregolari verso e all'interno dell'Europa e per proteggere le frontiere esterne europee in particolare l'aumento delle

capacità e delle risorse disponibili nel 2015 e 2016 per le operazioni congiunte "Triton" e "Poseidon" di Frontex, l'adozione dell'approccio *hotspot* e l'intesa con la Turchia del 18 marzo 2016, l'Italia e la Grecia continuano a essere l'unico approdo possibile e rimangono gli unici Stati competenti all'esame delle domande d'asilo, come previsto dal regolamento di Dublino. I numeri irrisori dei meccanismi di ricollocamento e reinsediamento confermano il fallimento del tentativo di assicurare una maggiore e più equa condivisione della gestione dei flussi;

l'impianto normativo comunitario in materia è stato finora costantemente disatteso e non esiste un modello di accoglienza di richiedenti asilo europeo, né esistono strumenti e meccanismi che impongano misure coattive in caso di inadempienza. L'adozione effettiva di *standard* minimi comuni e un adeguato investimento slegato dalle emergenze del momento sono passaggi obbligati, se si intende rispondere al fenomeno migratorio guardando a lungo termine;

la migrazione non può essere lasciata fuori controllo. Esiste infatti un tasso ottimale di migrazione, oltre il quale tale processo genera costi per tutti: i Paesi di arrivo, i Paesi di partenza e i migranti stessi;

un anno dopo il varo del progetto di ricollocamento tra gli Stati europei, il numero complessivo di richiedenti asilo trasferito dall'Italia verso altri Paesi è ancora fermo al 3 per cento dell'obiettivo, ovvero 1.196 persone su un totale previsto di 39.600;

dal 12 luglio al 27 settembre 2016, 2.242 persone si sono spostate dalla Grecia e appena 353 dall'Italia;

il piano di ricollocamento è dunque in fortissimo ritardo, visto che in base agli impegni assunti dall'Unione europea a settembre 2015, 160.000 persone dovranno essere ricollocate da Italia, Grecia e Ungheria verso altri Stati europei, entro settembre 2017. L'obiettivo è quello di arrivare ad almeno 6.000 ricollocamenti al mese. Ma a distanza di un anno, si è ancora fermi al 3 per cento della cifra totale auspicata. Attualmente, il numero di posti messi a disposizione da parte degli Stati membri per il programma di ricollocamento è fermo a 13.585 (3.809 per l'Italia e 9.776 per la Grecia);

la proposta di riforma del regolamento di Dublino presentata dalla Commissione europea lo scorso 4 maggio pretende di rimediare all'evidente fallimento del "sistema Dublino", mantenendo sostanzialmente invariata la gerarchia dei criteri, introducendo un sistema correttivo per la ripartizione equa delle responsabilità tra Stati, che riproduce gli elementi problematici dei meccanismi temporanei di ricollocamento già in atto e prevedendo, a

carico dei richiedenti asilo, una serie di obblighi (e conseguenti sanzioni in caso di violazione) per limitare gli spostamenti all'interno dell'area degli Stati vincolati dal regolamento di Dublino, non toccando nessuno dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente;

la proposta di riforma del regolamento di Dublino non appare dunque idonea a garantire gli obiettivi dichiarati dalla Commissione, ossia l'individuazione rapida dello Stato membro competente e, pertanto, l'accesso rapido del richiedente alla procedura di asilo, una ripartizione più equa delle responsabilità tra Stati membri e la lotta ad abusi e movimenti secondari dei richiedenti asilo;

dal 2015, in seguito alla chiusura delle frontiere di molti Paesi nordeuropei e al rafforzamento delle procedure di identificazione dei migranti sbarcati sulle coste italiane ai fini dell'applicazione del regolamento di Dublino, si assiste a un fenomeno che sta acquisendo contorni sempre più definiti: la richiesta d'asilo nel nostro Paese è di fatto l'unico canale di ingresso "aperto" per quanti scappano dalla povertà e vogliono intraprendere un progetto migratorio in Europa;

l'Italia, al 1° giugno 2016, secondo i dati del Ministero dell'interno, accoglieva 119.294 richiedenti asilo su tutto il territorio nazionale, circa 16.000 in più rispetto al 2015. Al 31 luglio 2016 le presenze erano 139.724. Le richieste d'asilo vengono esaminate dalle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, operanti su tutto il territorio nazionale, sulla base di un colloquio col richiedente e di altri elementi che dimostrino le circostanze di persecuzione o danno grave che ne hanno motivato la fuga. Durante l'attesa per l'esito della risposta, i richiedenti asilo hanno diritto all'accoglienza se non sono in possesso di mezzi di sostentamento propri. L'esame della domanda dovrebbe avvenire entro 30 giorni dalla richiesta. Il tempo massimo di attesa previsto per legge è di 90 giorni per alcuni casi particolari. In realtà, il tempo medio registrato è di 6-9 mesi e può arrivare a superare i 12 mesi. Nonostante l'aumento consistente del numero di commissioni territoriali negli ultimi 2 anni, il carico di lavoro per ciascuna è tale da prevedere che le richieste non potranno essere evase in tempi ragionevoli. Inoltre, l'aumento dei dinieghi alle domande da parte delle commissioni si traduce in un aumento dei ricorsi in via giudiziaria. I ricorrenti continuano a essere ospitati all'interno del sistema d'accoglienza fino alla decisione del giudice: di conseguenza si allungano i tempi di permanenza nei centri, non si liberano posti per coloro che arrivano e fanno domanda d'asilo e occorre trovarne di nuovi in

emergenza. Questa è la prima, e forse principale, criticità del sistema d'accoglienza italiano;

nel corso del 2015 l'Italia ha adottato il cosiddetto approccio *hotspot*, avviato a Lampedusa, a partire dalla fine del settembre 2015, in seguito a quanto contenuto nell'Agenda europea sulle migrazioni (maggio 2015) e alla successiva *roadmap* del Ministero dell'interno (settembre 2015). Si tratta di un piano volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati, dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo *screening* sanitario, la pre identificazione, la registrazione, il fotosegnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri. Dal 2016 sono diventati *hotspot*, oltre al centro di prima accoglienza di Lampedusa, anche quelli di Trapani, Pozzallo e Taranto;

dal 30 settembre 2015, il permesso di soggiorno per richiesta di asilo consente di svolgere attività lavorativa, ma solo se sono trascorsi 60 giorni dalla presentazione della domanda e sempre che il procedimento di esame della domanda non sia ancora concluso. In Italia, nel 2015, su un totale di 71.117 decisioni prese dalle commissioni territoriali, le richieste di protezione respinte sono state il 58 per cento, in forte aumento rispetto al 39 per cento del 2014. Nei primi 6 mesi del 2016 i non riconoscimenti sono stati il 60 per cento, un dato dunque costantemente in crescita rispetto agli anni precedenti. Coloro che hanno ottenuto un diniego della domanda di asilo, in molti casi, si trovano in una sorta di limbo legale, spesso per periodi molto lunghi, in attesa teoricamente di essere rimpatriati nel Paese di origine e con nessuna possibilità di rimanere legalmente in Italia. È altissimo il rischio che decine di migliaia di persone non lascino il nostro Paese, ma vi rimangano, pur impossibilitati a svolgere una regolare attività lavorativa. Questa fetta di popolazione straniera è quindi costretta, e lo sarà in misura sempre maggiore, a ricorrere a forme di lavoro nero e subire condizioni di lavoro inique o vere e proprie situazioni di sfruttamento. E nello stesso tempo ci sono i datori di lavoro che vorrebbero invece instaurare un rapporto regolare, ma non possono farlo. Si potrebbe procedere in Italia a una revisione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, previsti dalla legislazione vigente in alcuni casi particolari, ampliando la possibilità di rilascio anche a favore dello straniero o del richiedente asilo diniegato, che abbia svolto un percorso fruttuoso di formazione e di integrazione e che sia in grado di dimostrare la disponibilità di un contratto di lavoro e la volontà di portare a buon fine il proprio percorso migratorio nel nostro Paese;

il 15 aprile 2016 il Governo italiano ha proposto alla Commissione europea il "Migration compact", una strategia UE per l'azione esterna in materia di migrazioni, sottolineando la necessità di politiche migratorie non più emergenziali, ma ordinate e strategiche, puntando sulla dimensione esterna e incentrandola sul rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi di provenienza e di transito. Si prevedono nuove e innovative fonti di finanziamento e un insieme di azioni di supporto legale, logistico, finanziario e infrastrutturale per la gestione dei flussi nei Paesi *partner*, maggiori opportunità di migrazione legale, l'impegno a creare sistemi nazionali di asilo in linea con gli *standard* internazionali, che offrano protezione *in situ*;

il 7 giugno la Commissione europea ha presentato la sua nuova *global strategy*: rafforzare le frontiere esterne attraverso l'ottimizzazione di strumenti già esistenti, premiando gli Stati terzi, che si impegnano di più nelle riammissioni e nel controllo dei confini e perciò privilegiando i *partner*, non in base al loro effettivo bisogno di sviluppo, ma in ragione della loro posizione geografica;

considerato che:

i centri di accoglienza non sempre riescono ad offrire reali opportunità di autonomia e integrazione, né tantomeno a garantire un concreto controllo sulle attività e gli spostamenti dei migranti ospitati;

è necessario e urgente offrire una risposta concreta ai bisogni del migrante e una risposta alla complessa emergenza che l'Italia e l'Europa devono e dovranno ancora affrontare, pensando anche a modelli integrativi di accoglienza;

è indispensabile dare una risposta, in termini di integrazione sociale e culturale, alle complesse problematiche dei migranti ed anche individuare un modo per ridurre la tensione, sempre crescente, sui territori in cui maggiormente insiste il fenomeno;

occorre, probabilmente, ripensare agli attuali modelli di accoglienza, in particolare per quanto attiene alle persone adulte e alle famiglie con figli che abbiano richiesto o ottenuto lo *status* di rifugiato politico,

impegna il Governo:

1) a mobilitarsi in tutte le sedi internazionali al fine di costruire canali legali e sicuri d'arrivo in Europa per quanti fuggono dal proprio Paese e necessitano di protezione internazionale attraverso una serie di strumenti già previsti dalle norme europee, ma finora quasi del tutto inutilizzati:

programmi di reinsediamento, ammissione umanitaria, *sponsorship*, visti umanitari (sulla base all'art. 25 del codice dell'Unione europea dei visti di cui al regolamento (CE) n. 8910/2009), ricongiungimenti familiari;

2) a mobilitarsi ulteriormente in sede UE per inasprire la lotta ai trafficanti di uomini nel Mediterraneo e per rendere effettivi i rimpatri dei migranti che non hanno diritto alla protezione internazionale;

3) ad intensificare gli sforzi a livello dell'Unione europea per il superamento del regolamento di Dublino e la creazione di un vero sistema comune d'asilo a livello. In particolare ad intraprendere: a) implementazione di programmi di reinsediamento; b) incentivazione dei programmi di *sponsorship*; c) istituzione di un meccanismo europeo di ammissione umanitaria; d) implementazione del ricorso al rispetto del principio dell'unità familiare e delle clausole discrezionali del regolamento di Dublino (artt. 8-11 e 17) nella determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo;

4) ad intensificare gli sforzi per una maggiore solidarietà a livello interno, coinvolgendo il maggior numero possibile di Comuni italiani nell'accoglienza ai migranti per una più equa distribuzione sul territorio, onde evitare ghetti;

5) a puntare su un'accoglienza diffusa e sulla nascita di reti territoriali in grado di assicurare non solo interventi materiali di base (vitto e alloggio), ma anche servizi volti al supporto di percorsi di inclusione sociale;

6) a rendere obbligatorio l'insegnamento dell'italiano a richiedenti asilo e rifugiati, anche in seguito all'uscita dal circuito dell'accoglienza, attraverso un monte ore congruo e un'organizzazione flessibile che permetta agli utenti di frequentare con continuità i corsi e raggiungere perciò un livello linguistico sufficiente per le singole esigenze (ottenimento di un impiego, accesso a un'istruzione successiva, recupero di professionalità e titoli pregressi);

7) a ridurre ai 30 giorni previsti per legge, o comunque in periodi più limitati rispetto a quelli attuali, il tempo di esame delle domande di protezione internazionale, studiando anche l'eventuale istituzione di sezioni *ad hoc* nei tribunali e una modifica dell'*iter* che prevede i tre gradi di giudizio per la decisione finale;

8) a inserire nelle scuole percentuali massime di migranti per classe, imponendo obblighi di apprendimento della lingua, creando occasioni e simboli per rafforzare un senso di cittadinanza comune;

9) a utilizzare il modello tedesco per i richiedenti asilo, che hanno avuto un diniego ma restano in Italia in una sorta di limbo legale, prevedendo, in caso di non accoglimento della domanda di protezione, uno speciale permesso di residenza per quanti dispongono di un posto di apprendistato aziendale o di una qualificazione iniziale o della conferma concreta di un'azienda e non siano soggetti a divieto di assumere un impiego;

10) per quanto riguarda l'esternalizzazione delle frontiere europee in riferimento anche al Migration compact, a procedere a un'opera attenta di monitoraggio a livello di accordi multilaterali e bilaterali con i Paesi di origine e transito: il rischio, altissimo, è di trovarsi di fronte a sistematiche violazioni dei diritti fondamentali e delle convenzioni internazionali;

11) a farsi promotore di un insieme di iniziative finalizzate a garantire la cooperazione dei principali Paesi di origine e transito, che sappiano al tempo stesso garantire il pieno rispetto dei diritti umani dei migranti e, più in generale, del diritto internazionale nell'ambito di un piano di sviluppo economico e di un quadro di rafforzamento democratico più ampio in quei Paesi;

12) ad abolire definitivamente il reato di immigrazione clandestina;

13) ad intraprendere una forte azione per verificare il rispetto della parità tra uomo e donna e del rispetto dei diritti umani in quelle comunità di immigrati, in cui il tasso di occupazione delle donne è quasi inesistente e sussiste il timore fondato che molte di queste siano segregate in casa.

(1-00663) (25 ottobre 2016)

ORELLANA, ROMANO, MANCONI, ZIN, BATTISTA, LANIECE, FRAVEZZI, BIGNAMI, FATTORINI, ROMANI Maurizio, BENCINI - Il Senato,

premessi che:

l'articolo 10 della Costituzione, fondamento del diritto d'asilo, riconosce allo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, prevedendo che le condizioni disciplinanti la sua permanenza siano stabilite dalla legge;

il comma 1 dell'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea (TUE) sancisce, tra l'altro, che l'azione della UE sul piano internazionale si

prefigge di promuovere la democrazia, lo Stato di diritto, l'universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e rispetto della dignità umana;

nel dicembre 2000, a Nizza, è stata ufficialmente proclamata la Carta dei diritti fondamentali riconosciuti a livello dell'Unione europea cui, nel dicembre 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato conferito lo stesso effetto giuridico vincolante dei trattati;

premesso altresì che:

l'articolo 67 del Trattato sull'Unione europea sancisce, quale precipuo obiettivo dell'Unione, la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. Nel raggiungimento di tale obiettivo l'Unione assicura lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equità nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi;

il quadro normativo dell'Unione in materia di asilo si impernia sull'articolo 78 del Trattato sull'Unione europea, il quale stabilisce, al paragrafo 1, che l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, ispirata ai principi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967. Gli articoli 77 e 79 del TUE, concernenti, rispettivamente, l'efficace ed equa gestione dei flussi migratori, con particolare riferimento a cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti, e il contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani, contribuiscono a completare l'insieme dei principi, che delineano il quadro giuridico dell'Unione in materia di immigrazione;

in proposito è bene ricordare che l'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea istituzionalizza il principio di solidarietà nelle politiche in materia di controllo alle frontiere, asilo e immigrazione dell'Unione europea, al fine di garantire la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani;

l'istituzione di un sistema europeo comune d'asilo, che sia improntato al principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, assume una valenza di primaria importanza, anche sul piano finanziario, nell'ottica dell'istituzione progressiva di uno spazio di libertà,

sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nell'Unione;

pertanto, dalla fine degli anni '90, l'Unione europea è impegnata nella creazione di un sistema europeo comune di asilo (CEAS) per garantire un approccio comune degli Stati membri, nonché elevati *standard* di protezione per i rifugiati. Nella prima fase di elaborazione del sistema comune, tra il 1999 e il 2005, sono stati adottati diversi provvedimenti legislativi recanti norme minime comuni che costituiscono tuttora la base normativa in materia. Di particolare rilievo in merito è il cosiddetto regolamento Dublino II (regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che ha sostituito la Convenzione di Dublino del 1990) basato sul principio che un solo Stato membro è competente per l'esame di una domanda di asilo e il cui precipuo obiettivo è evitare che i richiedenti asilo siano inviati da un Paese all'altro e, al contempo, prevenire l'abuso del sistema con la presentazione di domande di asilo multiple da parte di una sola persona;

altrettanto rilevante è il regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III), che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione);

tuttavia, la logica di Dublino è stata concepita in una fase storica profondamente diversa da quella attuale, sia dal punto di vista della situazione geopolitica internazionale, sia da quello della quantità dei flussi cui fare fronte;

difatti, entrambi i regolamenti si basano sul presupposto secondo cui in tutta l'area di applicazione del diritto di asilo dovrebbe esistere un livello di protezione omogeneo. È però evidente che tale presupposto non corrisponde alla realtà dei fatti, poiché i livelli di protezione e di efficacia dei sistemi di asilo nazionali dei 28 Paesi dell'Unione non sono omogenei;

considerato che:

la disciplina del diritto di asilo, già contenuta nel decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, è stata successivamente regolamentata dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, il primo di

recepimento della direttiva 2004/83/CE, cosiddetta direttiva "qualifiche", il secondo della direttiva 2005/85/CE, cosiddetta direttiva "procedure";

pur mancando un testo unico di coordinamento, che raccolga formalmente ed in via organica le norme disciplinanti le condizioni di esercizio del diritto d'asilo, la giurisprudenza della Corte di cassazione, con ordinanza n. 10686 del 26 giugno 2012, ha stabilito che la disciplina della materia può ritenersi interamente attuata e regolata nei tre istituti dello "*status* di rifugiato", della "protezione sussidiaria" e dall'ipotesi del permesso umanitario per casi particolari;

notevoli sono stati gli sforzi attuati ad oggi dall'Italia al fine di superare la logica emergenziale che aveva caratterizzato, negli anni precedenti, la gestione dei flussi di migranti;

a tal fine ha indubbiamente contribuito il recepimento, tramite la legge 7 ottobre 2014, n. 154, "Legge di delegazione europea 2013-bis", approvata in via definitiva al Senato il 17 settembre 2014, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che modifica e sostituisce la direttiva 2005/85/CE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello *status* di protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che modifica e sostituisce la precedente direttiva 2003/09/CE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale;

in merito, si ricorda l'accoglimento da parte del Governo di due ordini del giorno, 9/1836-A/10, presentato alla Camera dei deputati, e G/1519/1/14, presentato al Senato, contenenti alcuni commenti e raccomandazioni formulati in merito dalla rappresentanza regionale per il Sud Europa dell'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR);

altrettanto rilevante è l'articolo 7 della citata legge, contenente una delega al Governo per l'adozione, entro il 20 luglio 2019, di un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di protezione internazionale e di protezione;

buona parte dei contenuti delle direttive sono stati concretamente assorbiti nell'ordinamento nazionale con l'entrata in vigore, il 30 settembre 2015, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, che, pur riformando sostanzialmente il sistema di accoglienza presenta numerose criticità, emerse anche nel corso dell'esame presso la 1a Commissione permanente (Affari costituzionali) al Senato ed evidenziate nel parere presentato nel corso della 294a seduta del 7 luglio 2015;

è bene ricordare che il citato decreto legislativo disciplina esclusivamente l'accoglienza dei richiedenti asilo, tralasciando le misure di accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale, che rimangono regolamentate dall'articolo 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 del 1989;

altresì, non è disciplinata l'attività di soccorso e identificazione degli stranieri che sbarcano o giungono irregolarmente nel territorio, che rimane soggetta al regime previsto dal decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e dal decreto ministeriale 2 gennaio 1996, n. 233;

come evidenziato dalla circolare del Ministero dell'interno, protocollo n. 2255, per quel che riguarda i centri di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 142, destinati all'erogazione delle misure di prima accoglienza, è sostanzialmente riproposto il modello finora utilizzato nei centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA);

tenuto conto del fatto che:

la profonda instabilità e i conflitti costanti, caratterizzanti il bacino del Mediterraneo negli ultimi anni, hanno determinato una gravissima crisi umanitaria e un conseguente aumento esponenziale dei flussi di migranti in fuga dalle zone di conflitto diretti verso Grecia e Italia, che hanno messo a dura prova i sistemi di asilo e migrazione di entrambi i Paesi;

difatti, secondo i dati dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex), nel 2014, solo in Italia, sono entrati più di 170.000 migranti, pari a un aumento del 277 per cento rispetto al 2013. Si tratta di un flusso notevole, riconfermato nel 2015, con l'ingresso di ulteriori 154.000 migranti. Una percentuale significativa del numero totale di migranti irregolari individuati nei due Paesi era costituita da migranti di nazionalità che, stando ai dati Eurostat, godono di un alto tasso di riconoscimento a livello di Unione;

è bene specificare che, secondo i dati Eurostat, nel 2015 i richiedenti protezione internazionale in Italia sono stati 83.540, mentre erano stati 64.625 nel 2014 e 26.620 nel 2013 (con un aumento del 30 per cento e del 213 per cento, rispettivamente);

nella riunione del 25 e 26 giugno 2015, il Consiglio europeo ha deciso, fra l'altro, che l'azione dell'Unione, in questo contesto emergenziale, dovrebbe verte su 3 aspetti chiave, da portare avanti simultaneamente, ossia: ricollocazione-reinsediamento, rimpatrio-reinserimento e cooperazione con i Paesi di origine e di transito; raggiungendo, inoltre, un accordo sulla ricollocazione temporanea ed eccezionale, per un periodo di 2 anni, di

40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri;

tali principi sono stati recepiti nella decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, prevedendo, a tal fine, all'articolo 4, la ricollocazione dall'Italia di 24.000 richiedenti;

questa impostazione è stata ulteriormente confermata con la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015, che, all'articolo 4, stabilisce la ricollocazione di ulteriori 120.000 richiedenti dall'Italia e dalla Grecia, portando così il totale di persone da ricollocare a 160.000 unità, di cui circa 39.600 dall'Italia;

tuttavia, il sesto rapporto della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo del 28 settembre 2016 ha evidenziato un sostanziale fallimento del ricollocamento dei richiedenti asilo fra gli Stati membri, in quanto, dopo un anno, sono state ricollocate solamente 5.651 persone, delle quali 1.196 dall'Italia corrispondenti a circa il 3 per cento dell'impegno preso dagli Stati membri, ai sensi delle citate decisioni del settembre 2015;

alla base di tale fallimento vi sarebbe una molteplicità di fattori, tra i quali meritano particolare menzione: il numero insufficiente e limitato di impegni formali da parte Stati membri assegnatari di quote dei migranti (Croazia, Ungheria e Slovacchia non hanno reso disponibili posti di ricollocazione), un uso scorretto delle preferenze da parte degli Stati membri, tempi prolungati di risposta alle richieste di ricollocazione, ostacoli inerenti ai controlli di sicurezza, rigetti ingiustificati, mancanza di informazioni prima della partenza da parte dello Stato membro di ricollocazione;

come evidenziato dalla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo del 16 marzo 2016, recante la prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, grave è la problematicità della ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale vulnerabili, compresi i minori non accompagnati. Difatti, sebbene le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione prevedano il trattamento prioritario dei casi di richiedenti vulnerabili, il numero di minori non accompagnati ricollocati rimane molto limitato,

impegna il Governo:

- 1) a promuovere, nelle opportune sedi europee, la piena e concreta applicazione delle decisioni vincolanti del Consiglio europeo 2015/1523 e 2015/1601 del settembre 2015, con specifico riferimento agli aspetti riguardanti la redistribuzione fra gli Stati membri dei migranti;
- 2) ad assicurare e rafforzare le operazioni di salvataggio nel Mediterraneo, nonché l'impegno dell'Italia nella realizzazione dei "corridoi umanitari", al fine di ridurre il numero di vittime;
- 3) a rafforzare il *framework* istituzionale relativo alla lotta alla tratta, al fine di aumentare il coordinamento e assicurare un coinvolgimento più efficace e concreto di tutti gli organi e le autorità pubbliche, che rivestono un ruolo nella lotta e prevenzione della tratta di esseri umani;
- 4) in attesa di una profonda revisione del "sistema di Dublino", mirante alla distribuzione dell'impegno in modo uniforme tra gli Stati membri, ad assicurare la possibilità per i migranti di effettuare giustificati movimenti secondari all'interno del territorio dell'Unione, anche mediante la piena applicazione dell'articolo 17 del regolamento (UE) n. 604/2013;
- 5) a rendere più efficienti e concrete le procedure regolanti le domande di protezione internazionale, con particolare attenzione per i seguenti punti:
 - a) pieno accoglimento di quanto esposto nel considerando n. 22 della direttiva 2013/32/UE, ossia garantire un corretto riconoscimento delle esigenze di protezione internazionale già in primo grado fornendo tempestivamente ai richiedenti informazioni giuridiche e procedurali, al fine di comprendere meglio la procedura e aiutarli a rispettare gli obblighi in materia;
 - b) concreta attuazione dell'articolo 4 della medesima direttiva 2013/32/UE, prevedendo, pertanto, una professionalizzazione del personale deputato a valutare le domande di protezione internazionale, anche attraverso l'istituzione di un organismo dedicato, che sia dotato di personale competente e in un numero sufficiente;
 - c) assicurare servizi di informazione e assistenza presso tutti i valichi di frontiera, nonché nei luoghi interessati da arrivi massicci di richiedenti protezione, garantendo, altresì, la possibilità di accesso a detti luoghi da parte dei rappresentanti degli enti di tutela degli stranieri e dei rifugiati e dell'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR);
 - d) rispetto di quanto previsto dell'articolo 3, comma 3, della direttiva 2013/32/UE, assicurando che l'organismo deputato a valutare le domande

di asilo sia competente a decidere sulle domande di riconoscimento dello *status* di apolide;

e) garantire uniformità di interpretazione dei criteri per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché il rispetto delle garanzie procedurali, attraverso meccanismi di monitoraggio delle condizioni di accoglienza e controllo della qualità del sistema;

f) incrementare le procedure di reinserimento dei migranti nella società civile;

g) elaborazione di linee guida, al fine di garantire un'applicazione omogenea sul territorio nazionale delle disposizioni concernenti l'asilo e la protezione internazionale;

6) a rafforzare i livelli di garanzia per i minori non accompagnati e per i soggetti portatori di particolari necessità, ai sensi degli articoli 21, 22 e 25 della direttiva 2013/33/UE e dell'articolo 24 della direttiva 2013/32/UE, garantendo in particolare l'eliminazione dei significativi ritardi nella nomina del tutore per i minori non accompagnati, nonché il fatto che i tutori (o gli assistenti sociali delegati) risultino sovraccarichi della responsabilità di un gran numero di minori;

7) a predisporre un piano annuale sull'asilo, dove Governo, enti territoriali, società civile e rifugiati, con ruoli e responsabilità diverse, pianifichino le attività con l'obiettivo condiviso di garantire gli *standard* europei e internazionali in materia d'asilo;

8) a procedere ad una revisione del testo del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e all'adozione delle relative norme attuative, con specifico riferimento ai seguenti punti:

a) evitare la sostanziale riproposizione dello schema procedurale attualmente vigente per i CARA;

b) regolamentare le prestazioni che gli enti gestori dei CIE (centri di identificazione ed espulsione) sono tenuti ad assicurare, tramite norme di rango primario e non tramite norme regolamentari, direttive ministeriali o bandi;

c) eliminare l'estensione dei casi di possibile trattenimento nei CIE dei richiedenti asilo, con particolare riferimento al caso in cui sussista il rischio di fuga del richiedente;

d) prevedere che il prefetto eserciti, nei casi previsti dalla normativa vigente, la facoltà di fissare un luogo di residenza o un'area geografica per

il richiedente con atto scritto e motivato, tradotto in lingua comprensibile al richiedente;

e) prevedere che il trattenimento del richiedente in un CIE possa essere disposto o prorogato solo nei casi in cui non sia possibile applicare una delle misure alternative, meno coercitive, previste dall'articolo 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

f) prevedere che la realizzazione e la gestione dei progetti di accoglienza territoriale da parte dei Comuni, singoli o associati, siano considerate funzioni amministrative conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione e che la loro realizzazione e gestione, almeno per i servizi minimi omogenei da garantirsi su tutto il territorio nazionale, siano integralmente finanziate dallo Stato e che, con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, siano fissate le modalità di erogazione del finanziamento statale;

g) stabilire che il piano di accoglienza contenga un riferimento esplicito alla determinazione dei posti necessari in accoglienza, nonché delle quote di distribuzione a livello regionale e comunale e del relativo fabbisogno finanziario;

h) prevedere che l'allontanamento ingiustificato dai centri non comporti la decadenza dalle condizioni di accoglienza;

i) confermare la corresponsione di un contributo economico di prima assistenza in favore del richiedente asilo non accolto nel sistema territoriale per mancanza di posti;

9) a procedere ad una celere adozione di un testo unico, che rielabori, in maniera sistemica, tutti gli atti di recepimento della normativa europea in materia di protezione internazionale ed attui una decisiva riforma del sistema dell'asilo e dell'accoglienza, integrando la normativa nazionale con aspetti che non hanno trovato adeguata disciplina nella normativa comunitaria, quali il tema dell'integrazione dei richiedenti.

(1-00664) (25 ottobre 2016)

BERTOROTTA, LUCIDI, CRIMI, SERRA, PETROCELLI, SANTANGELO, BUCCARELLA, PUGLIA, MORRA, ENDRIZZI, LEZZI, GIARRUSSO, NUGNES, GAETTI - Il Senato,

premesso che:

il 3 ottobre 2016 si è celebrata la prima giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione, nell'anniversario di quel 3 ottobre di tre anni fa in cui, nel canale di Sicilia si consumò il più grave naufragio di migranti costato la vita a 386 persone. Poco o nulla è cambiato da quel giorno, se si pensa che, proprio mentre si tenevano le cerimonie istituzionali in ricordo di quella tragedia, sull'isola di Lampedusa venivano tratti in salvo 6.000 migranti in 25 operazioni di soccorso contemporanee per evitare l'affondamento di ben 39 barconi fatiscenti in balia del mare, da cui sono stati recuperati 9 cadaveri;

secondo i dati diffusi dall'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati dal 2013 si contano 11.400 morti nel Mediterraneo e solo quest'anno sono 3.498 le persone che hanno perso la vita durante le traversate, di cui 600 bambini;

secondo il rapporto Caritas 2016 su povertà ed esclusione sociale la chiusura delle rotte balcaniche ha portato un aumento dei viaggi attraverso il Mediterraneo: i dati ufficiali parlano di 153.842 persone sbarcate nelle coste italiane nel 2015, prevalentemente provenienti da Eritrea, Nigeria, Somalia, Sudan, Gambia, Siria e Mali;

le persone che hanno fatto domanda di asilo nel 2015 sono state 83.970, un numero sempre più in espansione se si pensa che nel 2005 erano state appena 10.000. Secondo i dati diffusi dall'ultimo bollettino del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno da gennaio 2014 al 21 ottobre 2016, 470.467 persone (tra cui 44.845 minori) provenienti da sbarchi e salvataggi sono entrate nel territorio italiano con la seguente progressione numerica: nel 2014, 170.100 arrivi, nel 2015 sono stati 153.842 e nell'anno in corso 146.525, dati a cui bisognerebbe aggiungere gli altri ingressi irregolari avvenuti dalle frontiere terrestri;

dei migranti giunti su territorio italiano al 19 ottobre 2016 ne permangono nelle varie strutture d'accoglienza temporanee adibite dalle prefetture 141.597, mentre nei centri SPRAR solo 22.971 tra richiedenti asilo e rifugiati, per un totale di 164.568 migranti;

sempre secondo i dati del Viminale, nel 2015 solo 36.420 dei migranti giunti su territorio nazionale hanno formalizzato una richiesta d'asilo; il 50 per cento delle richieste è stato respinto, mentre per la restante parte sono state concesse per lo più protezione sussidiaria o umanitaria, mentre nel 2016 su 58.709 richieste giunte fino al mese di luglio dell'anno in corso il 59 per cento risulta respinto; ne consegue che l'alto numero di dinieghi si

trasforma immediatamente in provvedimenti di espulsione, creando un'enorme massa di persone non gestibili a livello locale;

l'adozione dell'agenda europea sulla migrazione da parte della Commissione europea nel maggio 2015 ha solo in minima parte arginato la crisi umanitaria in atto e per nulla incisiva è stata la scelta di ricollocare 160.000 richiedenti asilo dai Paesi maggiormente sottoposti alla pressione migratoria verso quelli con maggiori disponibilità o meno coinvolti dai flussi;

ad oggi la politica di ricollocazione in Europa è risultata fallimentare: secondo le cifre fornite dalla stessa Commissione dall'ottobre 2015 alla fine di settembre 2016 da Italia (1.318 persone ricollocate al 10 ottobre) e Grecia sono state ricollocate in tutto 5.651 persone, appena il 3,5 per cento del totale di 160.000 sopra richiamato;

la missione navale militare Eunavformed, nata sotto lo *slogan* "mai più morti in mare", risulta essere insufficiente: le morti nel Mediterraneo purtroppo sono ancora quotidiane, gli interventi delle navi militari schierate a protezione delle frontiere costiere europee non fanno altro che salvare i migranti in mare e portarli sulle coste per lo più siciliane;

se l'obiettivo è quindi quello del salvataggio dei migranti ci si chiede perché continuare a utilizzare mezzi militari, ovvero non perseguire gli obiettivi dell'attuale missione militare navale tramite strumenti, mezzi e personale civile;

l'Unione europea sembra non essersi interessata del Mediterraneo e ha pensato solo a bloccare la rotta balcanica, siglando con la Turchia un accordo a giudizio dei proponenti scellerato che nel tentativo di definire la gestione dei flussi migratori tra l'Europa e i Paesi di vicinato, in realtà nella pratica sta generando rimpatri forzati, violazioni della Convenzione di Ginevra, la Carta europea dei diritti fondamentali;

la riforma del sistema di asilo europeo, il cosiddetto Dublino III, annunciata come una rivoluzione nel sistema di accoglienza dell'Unione europea, ha tutti i presupposti per essere un *flop*: i pacchetti con le proposte di riforma sul sistema Dublino avanzati dalla Commissione europea sono di fatto una non riforma;

il sistema di asilo è "europeo" solo nel nome, di fatto rimane appannaggio degli Stati membri, soprattutto di quelli di arrivo, e si sa che a subire la maggior pressione migratoria sono i Paesi mediterranei. La riforma è solo apparente;

il peso dell'incapacità europea di gestire flussi migratori di portata epocale ricade poi sui territori e in particolare sui Comuni, che spesso si trovano coinvolti in un corto circuito istituzionale, vengono a conoscenza di dover ospitare i migranti sul proprio territorio dalla stampa, devono far fronte poi alle ostilità dei concittadini all'arrivo di profughi e richiedenti asilo, farsi carico di politiche di integrazione e coinvolgimenti dei migranti ospitati nella vita sociale della città senza spesso avere adeguate risorse;

per questo risulta essere necessario lo stanziamento di fondi non solo a livello nazionale come annunciato con il "*bonus* gratitudine" nella prossima legge di bilancio, che molto probabilmente non avrà un vincolo di destinazione con libertà dei Comuni sull'impiego, ma anche a livello europeo per sostenere gli enti locali nello sforzo dell'accoglienza secondaria ai migranti;

considerato, inoltre, che:

sul territorio nazionale la distribuzione dei migranti non è per nulla omogenea: su 8.000 Comuni italiani solamente 2.026 li ospitano sul proprio territorio, come emerso dall'audizione presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen del capo del Dipartimento per le libertà civili del Ministero dell'interno, Mario Morcone;

secondo quanto emerso durante l'audizione, l'accoglienza per i migranti costa circa 100 milioni di euro al mese: complessivamente 1,2 miliardi di euro all'anno, di cui una parte, ben 650 milioni, deve essere ancora devoluta alle organizzazioni del terzo settore che si occupano di accoglienza dei migranti;

per allentare la pressione sui Comuni che già ospitano i migranti (le cui concentrazioni più alte sono in Lombardia, Lazio e Sicilia), il piano Anci-Viminale, recentemente perfezionato, prevede di realizzare un sistema diffuso di accoglienza per i migranti completamente rientrante nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), in modo da ripartire le presenze dei migranti in piccoli numeri, su tutto il territorio nazionale e su tutti i Comuni;

il nuovo piano di accoglienza prevede di procedere a una distribuzione equa e sostenibile dei profughi nei Comuni con un tetto fissato di 1,5 ogni 1.000 abitanti, lasciando esenti i Comuni sotto i 2.000 abitanti: questo dovrebbe evitare situazioni paradossali come nel comune di Bagnoli di sopra (Padova) dove a fronte di 3.600 abitanti sono ospitati 900 profughi in una caserma;

questo sistema permetterebbe di gestire con più facilità il fenomeno migratorio sui territori e garantire reali opportunità di integrazione e inclusione sociale, chiamando tutti gli 8.000 Comuni italiani a fare la loro parte, tra l'altro con una clausola di salvaguardia per i Comuni già aderenti al sistema SPRAR e già ospitanti i migranti;

nella gestione dei migranti in arrivo in Italia, particolari criticità si riscontrano per quanto concerne la gestione dei minori stranieri non accompagnati, che, come recentemente evidenziato da papa Francesco nel suo messaggio per la giornata mondiale del migrante e del rifugiato, "sono tre volte indifesi perché minori, perché stranieri e perché inermi, quando per varie ragioni, sono costretti a vivere lontani dalla loro terra d'origine e separati dagli affetti familiari";

secondo i dati dell'UNHCR, i minorenni rappresentano il 10 per cento degli arrivi via mare in Italia e preoccupa il fenomeno della loro sparizione, dopo aver fatto il loro ingresso in Italia, il divario fra il numero dei minorenni registrati all'arrivo e quelli che fanno domanda d'asilo (appena il 40 per cento nel 2015) è considerevole, e anche fra questi ultimi non tutti attendono che venga presa una decisione sul proprio caso. Molti vengono segnalati come "scomparsi" dai tutori legali e dai centri di accoglienza;

i minori non accompagnati sono per lo più giovani ragazzi tra i 16 e i 17 anni, ben l'81 per cento dei minori giunti in Italia, che al compimento dei 18 anni non possono più essere ospitati nei centri di accoglienza per i minori e prendono la strada dei senza fissa dimora;

le disfunzioni del sistema di accoglienza nazionale sono visibili anche nella gestione dei cosiddetti centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) chiamati ad ospitare i richiedenti asilo ammessi, o comunque presenti, sul territorio nazionale in attesa dell'esito della procedura di richiesta della protezione internazionale;

sicuramente quello più noto è il CARA di Mineo in Sicilia dove, a conclamate deficienze nell'accoglienza dei migranti, si affiancano inchieste giudiziarie, sia per l'illegittimità degli appalti per la gestione del centro, sia per le vicende collaterali all'inchiesta nota come "Mafia capitale" che ha portato all'arresto di noti personaggi di spicco direttamente coinvolti con le vicende relative all'aggiudicazione della gara di appalto del centro di accoglienza di Mineo,

impegna il Governo:

- 1) ad adoperarsi, affinché la revisione del sistema europeo di asilo costituisca un'effettiva riforma, con la cancellazione del principio dello

Stato di primo approdo, e sia parte di una strategia europea più ampia di politiche comuni sull'immigrazione, volta anche a creare canali legali e protetti che permettano ai migranti e richiedenti asilo di raggiungere l'Unione europea, istituendo anche strutture sicure, gestite in ottemperanza dei diritti umani e del diritto internazionale, nei Paesi di transito;

2) a richiedere la piena attuazione da parte di tutti gli Stati membri delle quote di redistribuzione dei migranti, al fine di ottenere una più equa ripartizione del peso della crisi migratoria, avanzando al contempo la richiesta di introdurre forme di sanzioni per quegli Stati membri che rifiutano le quote e negano la solidarietà attraverso la significativa riduzione dei fondi europei per la coesione e i diversi fondi strutturali;

3) a sostenere, nelle opportune sedi europee, ogni azione volta alla sospensione della missione Eunavformed, al fine di avviare una nuova missione con i medesimi obiettivi di soccorso dei migranti in mare attraverso l'uso di mezzi e personale civile;

4) a favorire un sistema di accoglienza diffuso dei migranti che veda coinvolti gli enti locali che possano essere sostenuti nelle politiche di accoglienza da appositi fondi e sovvenzioni non solo nazionali, ma anche europei, al fine di compensazione per le attività di accoglienza portate avanti;

5) a potenziare le commissioni di valutazione dei richiedenti asilo, rispondendo in maniera più celere ed efficiente alle domande presentate;

6) ad implementare la diffusione del sistema SPRAR, offrendo ai Comuni un reale supporto tecnico adeguato, sia centrale che decentrato, volto all'integrazione sul territorio delle persone accolte e riformando al contempo il sistema di gestione e monitoraggio dello stesso SPRAR, superando i limiti mostrati dalla mera gestione dell'ANCI attualmente concessa in convenzione diretta dal Ministero dell'interno;

7) a garantire un sistema equo di distribuzione dei migranti in tutti i comuni del territorio nazionale e una loro progressiva integrazione nel sistema economico e produttivo locale;

8) ad intensificare i controlli e le forme di assistenza ai minori non accompagnati, attraverso mediatori linguistici e culturali, ridurre i tempi della loro permanenza nei centri di prima accoglienza, i più rischiosi per il pericolo di fuga e scomparsa dei minori stessi e favorire i ricongiungimenti familiari;

9) a prevedere in tutte le tipologie di strutture di accoglienza, a partire dai CARA, forme di gestione trasparente, appalti attraverso gare europee e controlli periodici da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione.

(1-00667) (25 ottobre 2016)

PETRAGLIA, CERVellini, DE PETRIS, CAMPANELLA, BOCCHINO, MINEO, MASTRANGELI, BAROZZINO, DE CRISTOFARO - Il Senato,

premessi che:

le migrazioni, fenomeno strutturale che rappresenta una delle maggiori sfide del nostro tempo, vedono oggi lo spostamento di milioni di persone, di ogni nazionalità e provenienti da diverse, drammatiche, situazioni;

i Paesi dell'Europa del sud sono indubbiamente oggetto di un fenomeno migratorio imponente, che vive la duplice dimensione di emigrazione ed immigrazione;

a produrre tale apertura di spazi transnazionali e il nomadismo delle persone è la globalizzazione dell'età contemporanea, aspetto che necessita di una totale inversione di marcia rispetto all'attuale modello che pone al centro le dinamiche del mercato, al fine di concentrarsi sull'eguaglianza dei diritti di popoli e individui;

in tal senso, i migranti rappresentano oggi un soggetto di democrazia cosmopolitica che rivendica come primo diritto quello alla libera circolazione. L'espressione della mobilità umana, collegata alla volontà di scegliere dove vivere, necessita di essere riconosciuta quale componente fondamentale dell'esistenza;

la distorsione del fenomeno della migrazione da diritto a crimine rischia, di fatto, di annullare le fonti di legittimazione su cui il processo di costruzione europea ha posto le basi della propria identità. Le attuali politiche migratorie costituiscono un vero tradimento dei presupposti di solidarietà, democrazia e rispetto dei diritti umani;

si assiste oggi all'erezione di muri e barriere di filo spinato, alla continua imposizione di limiti all'accoglienza dei richiedenti asilo. Allo stesso modo vengono posti nuovi vincoli alla libertà di movimento e di residenza interne alla UE sulla base di una strumentalizzazione del tema delle migrazioni, anche interne, come dimostrato dal risultato del *referendum* sulla "Brexit";

un numero sempre minore di persone raggiunge l'Europa grazie a visti per lavoro, con un parallelo vertiginoso aumento di coloro che mettono a rischio la propria vita nella traversata del Mediterraneo con lo scopo di chiedere protezione internazionale;

è necessario avviare un reale processo di comprensione delle cause e dei fenomeni migratori, che derivano direttamente dalle diseguaglianze del mondo globalizzato, dai conflitti, dalle devastazioni climatiche e dalle politiche che hanno nei decenni depredata le risorse delle popolazioni del sud del mondo;

le migrazioni che attraversano il Mediterraneo, seppure in crescita negli ultimi anni perché legate all'emergenza dei conflitti, dei rivolgimenti climatici e delle violenze che attraversano il pianeta, restano una parte residuale degli ingressi in Italia: il nostro Paese è ormai caratterizzato da un'immigrazione matura, basata sulla presenza di nuclei familiari con progetti migratori di lungo periodo;

al fianco del diritto di migrare va affermato anche un diritto di restare dove si è nati e cresciuti, senza essere costretti a fuggire da dittature, violenze e persecuzione, così come dagli effetti dei cambiamenti climatici e dalla povertà;

l'attuale emergenza è in realtà costituita proprio dalle politiche migratorie internazionali che hanno drasticamente ristretto, fino a impedire, l'accesso legale al loro territorio, costringendo i migranti a scegliere percorsi sempre più pericolosi e ad affidarsi nelle mani di *passseur* inesperti o reti criminali. Le politiche dell'Unione europea e dei suoi Stati membri hanno provocato nell'ultimo decennio più di 30.000 vittime tra uomini, donne e bambini che hanno perso la vita nel tentativo di attraversare il Mediterraneo e le altre frontiere d'Europa;

il tema delle migrazioni interseca politiche nazionali, europee e globali, che vanno approcciate con la stessa urgenza, in una dimensione sistemica. Il diritto d'asilo si articola in tre principi fondamentali: la non discriminazione nell'esercizio di questo diritto; la non penalizzazione dei richiedenti asilo; il *non refoulement*. Principi che vengono sistematicamente violati dalle politiche europee e nazionali in materia di migrazione;

l'agenda europea sulle migrazioni, separando le persone dichiarate "in clear need of protection" dagli altri migranti e potenziali richiedenti asilo, mina alla base il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità o di altri criteri. Nel nostro Paese, tale separazione viene inoltre effettuata dalla polizia italiana all'interno degli "hotspot", basandosi su statistiche

massificanti e non oggettive che predeterminano i diritti ai quali i migranti possono accedere. Ad oggi, questa prassi ha prodotto solo la clandestinizzazione di migliaia di migranti destinatari di decreti di respingimento differito: è necessario ribadire, invece, che l'asilo è un diritto soggettivo perfetto e che non possono esistere, dunque, nazionalità da escludere dall'accesso alle procedure per la protezione;

il principio del *non refoulement* consiste invece nel divieto di espellere e respingere persone in luoghi in cui esse rischiano di subire trattamenti inumani e degradanti. Il piano di azione congiunta UE-Turchia del 2016 è stato dunque approvato in totale violazione di questo principio, costituendo una deroga ai diritti umani, al diritto internazionale dei rifugiati e allo stesso Stato di diritto dell'Unione europea. Si consente alla Turchia di procedere alla repressione sistematica della popolazione curda in cambio di una barriera nei confronti delle persone in fuga dalla Siria, dall'Iraq, dall'Afghanistan, dalla Palestina;

tale piano di azione costituisce inoltre un pericoloso laboratorio dell'estensione degli ambigui concetti giuridici di "Paese terzo sicuro" e "Paese di primo asilo", strumenti dei Governi europei nello sviluppo dei loro progetti di esternalizzazione della *governance* delle migrazioni e di esclusione dalla procedura di richiesta e ottenimento della protezione internazionale;

per le stesse ragioni dovrebbero essere immediatamente sospesi gli accordi di riammissione stipulati nel 2009 tra l'Italia e i Paesi del Maghreb, sulla base dei quali è nei fatti impedito l'accesso alle procedure d'asilo per i migranti provenienti da Tunisia, Egitto, Marocco e Algeria;

la logica che guida l'istituita Agenzia delle frontiere europee e delle guardie costiere è, inoltre, legata al controllo delle frontiere e al contrasto alle migrazioni, piuttosto che al salvataggio delle vite. Tale Agenzia potrà agire più rapidamente alle frontiere considerate "vulnerabili" in base al numero di ingressi illegali, conducendo altresì i migranti intercettati nel porto considerato più "sicuro". La stessa Agenzia avrà un ruolo rinforzato nelle operazioni di rimpatrio congiunte, reperendo la documentazione necessaria all'espulsione; raccoglierà i dati personali dei migranti con lo scopo di trasmetterli a Europol, contribuendo ad enfatizzare la falsa sovrapposizione tra terroristi e migranti; aprirà un dialogo con i Paesi di transito, in vista della stipula di accordi come quello con la Turchia;

la Commissione europea ha recentemente presentato una serie di proposte per riformare il sistema di europeo comune di asilo nelle linee indicate

nell'agenda europea per la migrazione e nella comunicazione del 6 aprile 2016. Le riforme coinvolgono il regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III), il regolamento (UE) n. 603/2013 (Eurodac) e il regolamento (UE) n. 439/2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO);

la Commissione ha altresì presentato diverse proposte legislative per modificare la direttiva sulle procedure di asilo con un regolamento che stabilisca una procedura comune per la protezione internazionale, la "direttiva qualifiche" (direttiva 2011/95/UE) con un nuovo regolamento, nonché una riforma della direttiva sulle condizioni di accoglienza;

è evidente come la riforma dell'intero sistema manifesti una progressiva acquisizione di consapevolezza del fallimento del "sistema Dublino". Tuttavia, viene mantenuta sostanzialmente invariata la gerarchia dei criteri Dublino, introducendo un sistema correttivo per la ripartizione equa delle responsabilità tra Stati che riproduce gli elementi fallimentari dei meccanismi temporanei di ricollocazione attualmente vigenti;

viene altresì prevista a carico dei richiedenti asilo una serie di obblighi, con conseguenti sanzioni, con l'obiettivo di limitare gli spostamenti tra gli Stati membri;

il risultato conclusivo di tale riforma sarà quello di introdurre nuovi, complessi, meccanismi burocratici mantenendo in piedi l'inefficace "sistema Dublino";

in particolare, l'armonizzazione della lista dei Paesi sicuri, come accennato, costituisce una negazione del diritto di asilo: introdurre il concetto di "sicurezza" nell'esaminare le richieste di asilo è un grave rischio, poiché nessun Paese può essere considerato "sicuro". Adottando una simile lista, l'Unione europea e i suoi Stati membri istituzionalizzerebbero a livello europeo una pratica molto rischiosa, che consentirebbe ai Paesi membri di rifiutare di ottemperare pienamente alle proprie responsabilità verso i richiedenti asilo, in violazione di obblighi internazionali;

la proposta della Commissione mira a rendere omogenee le liste di Paesi membri sicuri, considerando che quelle sinora stilate da 13 dei 28 Stati non sono omogenee. Per fare un drammatico esempio, la Finlandia considera "sicuri" Paesi come l'Afghanistan, l'Iraq e la Somalia, sostenendo di fatto che la persona migrante, in tali luoghi, non corra il rischio di subire discriminazioni, persecuzioni, limitazioni o negazione dei diritti fondamentali;

la proposta della Commissione considera "sicuri" invece Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia;

la Turchia, come è risultato evidente nel corso degli ultimi mesi, viola gravemente e ripetutamente il diritto europeo, tradendo i fondamenti democratici ispirati alla tutela dei diritti umani nella UE e in Italia. Esternalizzando le proprie frontiere, dunque, la UE continua a ignorare il rispetto dei diritti umani, la repressione delle libertà fondamentali, e, come accennato, la forte repressione anticurda del Governo turco, dimenticando le gravi responsabilità di quest'ultimo nel supporto a Daesh;

approccio pressoché identico viene usato dalla Commissione europea per adottare una lista comune di "Paesi terzi sicuri", che consenta il reinvio dei richiedenti asilo nei Paesi su cui sono transitati prima del loro arrivo in Unione europea;

le nuove proposte non fanno dunque altro che dare legittimità istituzionale al continuo abuso sul diritto di asilo, allo scopo di controllare i flussi migratori;

il totale fallimento delle politiche migratorie europee è strettamente connesso alla rigida disciplina, burocratizzata, complessa e, dunque, macchinosa e costosa, con cui gli Stati e la UE continuano a gestire gli spostamenti di milioni di persone in un territorio che dovrebbe essere per sua natura privo di controlli alle frontiere interne;

è necessario attualmente individuare soluzioni realistiche e meno burocratiche, che prevedano, fra le altre cose, che chi ha ottenuto una protezione (europea) in un Paese possa poi liberamente cercare lavoro in un altro, con i giusti contrappesi per evitare che ciò si trasformi in un peso insostenibile per quelle aree dell'Unione europea maggiormente prescelte per l'insediamento;

la strada recentemente intrapresa dei rimpatri forzati in cambio di aiuti economici rappresenta invece una mostruosità che è necessario interrompere nell'immediato, con particolare riferimento al recente accordo tra Unione europea ed Afghanistan "Joint way forward on migration issues between Afghanistan and EU" firmato a Bruxelles il 2 ottobre. Tale accordo prevede, per la prima volta, la riammissione forzata in un Paese in conflitto conclamato. Nello specifico, l'intesa dice che i cittadini afgani che non hanno base legale per restare in uno Stato membro dell'Unione verranno rimpatriati nel loro Paese d'origine, prediligendo il "ritorno volontario". In alternativa, si procederà con i "rimpatri forzati" anche di massa;

è necessario segnalare come, al pari dell'accordo con la Turchia, si tratti anche in questo caso di una dichiarazione congiunta, non sottoposta dunque

alla valutazione del Parlamento europeo. L'Afghanistan è classificato come quartultimo nel Global peace index 2016: in condizioni peggiori a livello mondiale ci sono solo Siria, Sud Sudan e Iraq. L'Institute for economics and peace rileva, inoltre, che sia secondo solo all'Iraq, sempre su scala globale, per attività terroristiche all'interno del Paese (Global terrorism index 2016). In Afghanistan, come documenta un recente rapporto dell'Easo, dopo più di un decennio di guerra, ci sono stati nel 2015 11.000 civili vittime di violenza. Prevedere in un Paese come questo un rimpatrio forzato è un pericolosissimo precedente e rischia di aggravare ulteriormente una situazione già di per sé drammatica;

anche l'Italia condivide le responsabilità di tale fallimentare e disumano approccio: anche il "Migration compact" ha, infatti, l'obiettivo dichiarato di esternalizzare le frontiere attraverso il drenaggio di risorse verso Paesi che non rappresentano alcuna garanzia;

inoltre, il Governo italiano sta intrattenendo una relazione a giudizio dei proponenti perversa con i Paesi africani. In Sudan, uno dei Paesi al centro della strategia europea e italiana di esternalizzazione delle frontiere, nel solo mese di maggio sono stati arrestati e espulsi circa 1.300 profughi eritrei, che sono poi stati deportati verso il loro Paese. In Eritrea partire illegalmente è considerato un reato e, dunque, quelle 1.300 persone potrebbero trovarsi in carcere;

48 migranti provenienti dal Sudan, di cui alcuni provenienti dal Darfur, bloccati a Ventimiglia (Imperia) nella speranza di passare il confine e raggiungere i propri familiari, sono stati rimpatriati il 24 agosto 2016. Migranti che risultavano "irregolari", perché non avevano fatto richiesta di protezione internazionale in Italia, volendo raggiungere altre nazioni europee;

un rimpatrio collettivo avvenuto velocemente e in segretezza, facilitato da quella che potrebbe essere la prima applicazione del segretissimo *memorandum* d'intesa firmato a Roma il 3 agosto 2016 da Franco Gabrielli, capo della Polizia, e Hashim Osman el Hussein, direttore generale delle forze di polizia del Sudan, un accordo che violerebbe i diritti umani e sui cui il Governo italiano ha gravi responsabilità;

le migrazioni tra le sponde del Mediterraneo sono invece una risorsa culturale, sociale, economica che va garantita attraverso l'apertura di canali di ingresso regolari e permanenti, sottraendosi alla logica della condizionalità dei visti di ingresso;

l'approccio istituzionale antimigranti rischia di compromettere l'identità democratica dei Paesi europei: leggi che creano disuguaglianze fomentano il razzismo nelle società. Al contrario, la comunanza dei diritti è la base di ogni convivenza pacifica;

contestualmente occorre dunque proporre un nuovo modello culturale in grado di denunciare la retorica dell'odio, soprattutto qualora essa provenga da fonti istituzionali. Le conseguenze di questo approccio si traducono in termini di aumento della violenza, delle aggressioni, degli omicidi;

è necessario osteggiare qualsiasi forma discriminazione, legata alla nazionalità o all'appartenenza etnico-culturale, nell'accesso ai diritti civili, sociali e politici, garantendo la rimozione degli ostacoli che ne impediscano l'effettivo esercizio. Una priorità anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, che spesso utilizzano categorie approssimative e stigmatizzanti producendo marginalizzazione ed esclusione nell'accesso ai diritti;

la stessa dimensione della sicurezza necessita di un ripensamento che tuteli in primo luogo le persone in condizioni di disagio e marginalità, a cominciare dai migranti, che risultano spesso al centro di aggressioni e violenze, e che rappresentano anche un numero sempre crescente tra le vittime sul lavoro. La massiccia presenza di migranti all'interno delle carceri italiane dovrebbe costituire inoltre un campanello d'allarme circa l'effettiva attuazione dei principi della presunzione d'innocenza, del diritto alla difesa e al giusto processo;

l'elaborazione di leggi e politiche di regolarizzazione dei migranti presenti sul territorio favorirebbe al contrario la loro inclusione sociale, costruendo un senso di appartenenza in grado di contribuire a un più diffuso rispetto della legalità;

la Convenzione Onu sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie è stata ratificata dalla maggior parte dei Paesi del sud del mondo, ma non dagli Stati occidentali. Tale Convenzione, prevedendo il diritto a migrare anche per motivi economici, si pone al di fuori della logica della criminalizzazione delle migrazioni e garantisce in questo senso una nutrita serie di diritti anche ai migranti privi di statuto regolare. Le normative europee e nazionali costringono invece i migranti all'irregolarità, esponendoli al ricatto della criminalità più o meno organizzata;

contiguo allo sfruttamento lavorativo è il fenomeno della tratta di esseri umani. Nel febbraio 2016 è stato adottato il primo piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, a norma

dell'articolo 9 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, con la finalità di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto a tale fenomeno, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime. Il piano è propedeutico all'emanazione del nuovo programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale. L'adozione di un piano sistematico è sicuramente un traguardo positivo, tuttavia alcune criticità necessitano di ulteriori riflessioni e azioni;

la tratta derivante da sfruttamento sessuale riguarda nella maggior parte dei casi donne e ragazze provenienti da luoghi di povertà e disagio. Fonti provenienti da organizzazioni internazionali e non governative impegnate nel soccorso alle donne vittime di violenza dimostrano come un numero imprecisato di donne e bambine spariscano nel nulla, reclutate nelle reti criminali dei mercanti del sesso;

in Italia il sistema dell'accoglienza appare oggi strutturalmente inadeguato, eterogeneo e irrazionale, con il continuo proliferare di centri di diversa natura che rende difficoltoso anche il solo controllo e monitoraggio. La gestione dell'accoglienza è affidata al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, ma i richiedenti asilo possono essere accolti in ben 3 tipologie di strutture: i centri di accoglienza governativi (CARA) la rete SPRAR e strutture di accoglienza temporanee come i CAS;

si ricorda che i CARA sono centri di accoglienza governativi per coloro che hanno già espresso la volontà di richiedere protezione internazionale. Il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, prevede che essi siano convertiti in *hub* regionali o interregionali, divenendo punti di snodo al fine di facilitare la gestione degli arrivi. All'interno dei CARA i richiedenti asili dovrebbero rimanere temporaneamente in attesa di essere trasferiti in altri centri di accoglienza. Il tempo di permanenza all'interno dei CARA dovrebbe essere al massimo di 35 giorni, al fine di trattare la domanda o l'ottenimento di un permesso temporaneo; tuttavia, le attese risultano decisamente più estese, arrivando spesso a superare l'anno intero. Tra l'altro, molti edifici sono di dimensioni immense, come dimostra il CARA di Mineo (Catania) che, partendo da una capienza nominale di 1.800 posti, è arrivato a ospitare 3.000 persone. La presenza di militari, forze di polizia e delle unità per rilievi dattiloscopici, unita alle pessime condizioni generali, fa di queste strutture luoghi repressivi e conflittuali, che danno spesso luogo a sommosse, proteste e rivolte;

il sistema SPRAR, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, conosciuto anche come sistema di assistenza diffusa, è costituito invece da una rete di enti locali in collaborazione con il terzo settore, con l'obiettivo di realizzare progetti di accoglienza integrata non finalizzata unicamente all'assistenza immediata, ma piuttosto all'integrazione sociale ed economica dei richiedenti, al fine di consentire una riconquista dell'indipendenza secondo percorsi personalizzati. Ad oggi i profili accolti nello SPRAR risultano essere molti di più rispetto ai soli richiedenti asilo. I servizi, in piccoli alloggi, spaziano dai bisogni primari ai corsi d'italiano, corsi di formazione, inserimento scolastico, assistenza legale e inserimento lavorativo. Tuttavia, il tempo limitato all'interno dello SPRAR, per un massimo di 6 mesi, prorogabili per altri 6, provoca l'avvio della clandestinità per molte persone;

a questi due profili si aggiungono i centri di accoglienza straordinaria (CAS) istituiti con circolare dell'8 gennaio 2014 dal Ministero dell'interno per fronteggiare l'afflusso straordinario di stranieri e la saturazione dei centri governativi e dello SPRAR. I CAS sono attivati dalle Prefetture, una gestione emergenziale che non può che essere opaca e scarsamente utile alla vita delle persone. L'emergenzialità permette infatti molte facilitazioni per ciò che concerne l'*iter* d'aggiudicazione dell'appalto, garantendo altresì un sistema snello per la gestione degli immigrati e il loro controllo. Gli enti che si assicurano il *business* sono molti, dall'amministrazione comunale, agli imprenditori locali fino alle realtà del terzo settore. Non esiste ad oggi una mappatura nazionale di tali strutture;

ad ottobre 2015 i dati dicevano che più del 70 per cento dell'accoglienza era deputata proprio ai CAS e soltanto il 21 per cento ricadeva all'interno del sistema SPRAR, regolamentato a livello nazionale. Un'ulteriore criticità è quella dei migranti in transito, come dimostra la drammatica situazione venutasi a creare nella città di Roma;

il sistema è dunque assolutamente eterogeneo rispetto ai servizi erogati da ogni singolo centro, con la conseguenza che moltissime strutture sono prive di servizi indispensabili come la mediazione linguistico-culturale e l'insegnamento della lingua italiana. Vi è inoltre un'assoluta carenza di progettualità per i percorsi di seconda accoglienza, l'inserimento sociale, l'accesso al lavoro e alla casa;

è necessario che i criteri di valutazione delle richieste di asilo non si rifacciano, anche implicitamente, alla presunzione di una lista di Paesi sicuri o ai limiti massimi di permessi di soggiorno da concedere, ma ad un'attenta valutazione del bisogno di protezione delle persone. Tutte

tendenze che, al contrario, appaiono alla base del crescente numero di dinieghi, che si trasformano in soggetti senza diritti fagocitati nei circuiti della marginalizzazione sociale e dello sfruttamento lavorativo;

le donne migranti subiscono inoltre, nel corso dei loro percorsi migratori, specifiche violazioni, che continuano anche nel nostro Paese rispetto all'accesso e all'effettivo esercizio dei diritti alla salute, al lavoro e all'unità familiare. Tali temi devono diventare oggetto di analisi e intervento, supportando il lavoro di costruzione di ponti e reti affettive e familiari che le donne migranti costruiscono quotidianamente tra Paesi, persone, culture;

anche l'accoglienza dei "minori stranieri non accompagnati" appare in Italia caotica e segnata da una logica emergenziale. Tali individui meritano invece un'attenzione e un intervento specifico e urgente, basato sul pieno rispetto delle garanzie e delle tutele sancite dalla normativa internazionale europea e nazionale sui diritti del fanciullo;

le politiche educative devono tenere in considerazione la crescente presenza nelle scuole di bambini e bambine, ragazzi e ragazze, delle seconde generazioni della migrazione. Molto più che una problematicità, essi rappresentano una risorsa, per valorizzare la quale, al di là di ogni presunta appartenenza "culturale", è necessario rafforzare le strategie di interazione con le famiglie e, laddove esistessero, con le comunità di appartenenza,

impegna il Governo:

A) a livello internazionale e dell'Unione europea:

1) a porre il tema dell'asilo e dei rifugiati al centro del dibattito europeo, rilanciando la necessità di abolire il regolamento Dublino III e le quote di redistribuzione dei richiedenti asilo, che non sono in grado di tenere in considerazione legami familiari allargati e volontà individuale dei migranti;

2) a promuovere l'apertura immediata di corridoi umanitari di accesso in Europa per garantire "canali di accesso legali e controllati" attraverso i Paesi di transito ai rifugiati che scappano da persecuzioni, guerra e conflitti, per mettere fine alle stragi in mare e in terra, e quindi debellare il traffico di esseri umani;

3) a proporre un "diritto di asilo europeo", rigettando in tal senso la proposta di riforma della Commissione europea;

4) ad assumere iniziative per concedere con effetto immediato permessi di soggiorno per motivi umanitari che consentano la libera circolazione negli Stati dell'Unione europea;

- 5) a richiedere, in sede di Consiglio europeo, la regolarizzazione di tutti i migranti ancora senza documenti presenti in Europa;
 - 6) a vigilare sul rispetto del divieto di espulsioni collettive previsto dai protocolli addizionali alla CEDU, attraverso l'adozione di opportuni atti regolamentari e l'introduzione di procedure di monitoraggio indipendenti;
 - 7) ad assumere iniziative per fermare i respingimenti verso i Paesi di origine e di transito, garantendo a tutti i migranti l'accesso a una piena e chiara informazione sulla possibilità di chiedere protezione internazionale;
 - 8) a richiedere nel breve periodo l'implementazione dei sistemi di salvataggio in mare, nell'ottica di un loro superamento, che consenta l'apertura di canali di arrivo legali e sicuri, in modo da garantire l'abbandono di tratte rischiose come l'attraversamento isolato del Mediterraneo, rifiutando dunque ogni approccio di 'controllo delle frontiere;
 - 9) a richiedere il rigetto delle politiche di esternalizzazione agli Stati terzi delle procedure dell'asilo e del controllo delle frontiere, come nel caso dell'accordo con la Turchia;
 - 10) a proporre la revisione dell'accordo tra Unione europea e Turchia sulla gestione dei rifugiati, nonché a proporre l'immediata sospensione degli accordi (come i processi di Rabat e di Khartoum) con i Governi che non rispettano i diritti umani e le libertà;
 - 11) a censurare il recente accordo sottoscritto dall'Unione europea con l'Afghanistan "Joint way forward on migration issues between Afghanistan and EU", in particolare la parte che prevede i rimpatri forzati;
 - 12) a promuovere un ripensamento del ruolo dell'Agenzia delle frontiere europee e delle guardie costiere, al fine di limitarne i poteri e controllarne l'operato;
 - 13) ad implementare gli strumenti già esistenti, in grado di tutelare i diritti dei migranti nella sfera lavorativa, a partire dalla Convenzione di Durban del 1990 sui diritti dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie, che l'Italia, come tutti i Paesi della UE, non ha ratificato. La sua ratifica contribuirebbe a mettere al riparo l'Italia da aberrazioni giuridiche come quelle relative al "reato di clandestinità";
 - 14) a fare pressione, affinché l'accoglienza dignitosa dei rifugiati diventi presupposto dirimente per la partecipazione degli Stati all'Unione europea;
- B) a livello nazionale:

- 1) ad operare un monitoraggio costante delle decisioni adottate dalle commissioni sull'accoglimento o il diniego delle richieste di asilo, che appaiono sempre più spesso segnate da un incremento dei dinieghi rispetto alle nazionalità di migranti che raggiungono l'Italia e chiedono protezione;
- 2) a promuovere ed implementare un piano nazionale ed europeo di accoglienza in grado di valorizzare, anche nel suo impatto economico e sociale, l'arrivo e la presenza dei migranti del nostro Paese;
- 3) ad avviare un processo in grado di promuovere una legge organica sul diritto d'asilo che implementi l'articolo 10 della Costituzione, ad oggi rimasto inattuato;
- 4) a verificare con particolare attenzione che sia garantita ai richiedenti asilo un'assistenza legale qualificata in ogni fase del procedimento, nonché il diritto alla difesa, attraverso l'accesso al gratuito patrocinio, anche per ciò che concerne la presentazione di eventuali ricorsi contro il rigetto della domanda di asilo;
- 5) a procedere ad un riordino delle forme di accoglienza, che ripristini il ruolo centrale dello SPRAR, modificando radicalmente il sistema, al fine di sviluppare una rete diffusa dignitosa e marginalizzando il sistema delle CAS;
- 6) a promuovere la chiusura definitiva dei centri di identificazione ed espulsione e delle macro-strutture come il CARA di Mineo e di Bari, garantendo progressivamente il diritto ad un'ospitalità in appartamenti che accolgano un numero ridotto di persone collocati in zone non isolate rispetto ai centri urbani ed implementare le forme di accoglienza domestica;
- 7) ad assicurare l'accesso di associazioni, avvocati, organizzazioni non governative a tutte le strutture di prima e seconda accoglienza, al fine di consentire la verifica del rispetto delle norme di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 142 del 2015;
- 8) a valorizzare il ruolo degli enti locali nel sistema di accoglienza e nell'inserimento dei migranti all'interno delle comunità;
- 9) ad adottare, in collaborazione con le Regioni e gli enti locali, provvedimenti che garantiscano i diritti dei migranti ed un pieno loro inserimento nella collettività, attraverso: corsi gratuiti di lingua italiana, privilegiando la frequenza presso la scuola pubblica (centri territoriali permanenti, CTP); la promozione, in accordo con le Regioni e gli enti locali, di accordi di tirocinio per l'inserimento lavorativo; un reale

monitoraggio circa il rispetto della normativa sul lavoro per gli operatori assunti presso le cooperative; l'inserimento di "clausole sociali" da parte delle Prefetture in quanto enti appaltanti, atte ad assicurare la continuità occupazionale dei suddetti operatori in occasione dell'avvicendamento delle imprese appaltatrici; la garanzia della presenza di mediatori culturali in possesso dei requisiti richiesti per l'esercizio di tale professione e di operatori legali in grado di informare, orientare e assistere i richiedenti;

10) ad adottare misure volte a contrastare il fenomeno della tratta di esseri umani, con un'attenzione specifica per i temi delle migrazioni femminili e dei minori non accompagnati, anche attraverso l'elaborazione di un piano nazionale di contrasto a tutte le forme di schiavitù che programmi azioni efficaci su alcune assi di intervento: sistemi chiari, organici ed efficaci di identificazione delle vittime di tratta nella fase di arrivo e accoglienza e nelle fasi successive, con particolare attenzione ai settori del mercato del lavoro maggiormente esposti al fenomeno della tratta; concessione di permessi di soggiorno anche in assenza di denuncia; sistemi di protezione per l'emancipazione dalla schiavitù che tengano conto delle narrazioni individuali delle donne come nodo centrale delle azioni di recupero; percorsi di inserimento socio-lavorativo effettivi che rappresentino una valida e percorribile alternativa all'abuso; progetti di mediazione sociale nelle realtà urbane; percorsi formativi permanenti per le forze di pubblica sicurezza; elaborazione di un osservatorio di analisi che permetta la costruzione di un *database* in grado di rilevare la realtà del fenomeno; previsione di effettive forme di risarcimento alle vittime di reati connessi alla tratta e al grave sfruttamento; incremento dei finanziamenti stanziati dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri;

11) ad attivarsi, per quanto di competenza, affinché torni al centro dell'agenda politica nazionale l'approvazione di una legge che affermi in Italia lo *ius soli*, ovvero il diritto di ricevere la cittadinanza italiana per chi nasce sul territorio italiano;

12) a promuovere una revisione dell'attuale normativa nazionale in materia di immigrazione che garantisca nel breve periodo: l'istituzione di un "permesso di soggiorno per ricerca di occupazione"; il progressivo trasferimento agli enti locali delle competenze per i rinnovi dei permessi di soggiorno e per l'ottenimento della carta di soggiorno, prevedendo adeguate risorse in tal senso; il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari ai minori accompagnati da almeno un genitore regolare, anche dopo il compimento dei 18 anni; la possibilità di accesso al sapere e

allo studio da parte dei figli di immigrati, oggi costretti, raggiunta la maggiore età, a trovare subito un improbabile lavoro regolare pena l'irregolarità; l'equiparazione della durata dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale degli immigrati regolari a quella dei cittadini italiani;

13) a promuovere, insieme a vie di ingresso legali, canali di regolarizzazione permanente per i migranti presenti sul territorio, scindendo il nesso tra possesso preventivo di un contratto di lavoro e permesso di soggiorno;

14) ad adottare provvedimenti che utilizzino la leva fiscale per l'emersione del lavoro sommerso, anche attraverso una progressiva defiscalizzazione;

15) in materia di politiche educative, a promuovere una vera valorizzazione delle differenze, che trasformi la dinamicità delle diverse "culture" nell'asse portante dei progetti formativi.

(1-00668) (25 ottobre 2016)

FINOCCHIARO, CHITI, MARTINI, LO MORO, COCIANCICH, RUSSO, MARAN, COLLINA, GOTOR, PAGLIARI, MIGLIAVACCA - Il Senato,

premessi che:

negli ultimi anni, i Paesi europei, in particolare quelli del Mediterraneo, sono stati interessati da una continua e crescente pressione migratoria, soprattutto a causa della forte instabilità socio-politica di alcune zone dell'Africa centrale e della Libia, del protrarsi del drammatico conflitto in Siria, dell'emergere di nuove e differenziate forme di povertà e diseguaglianze sociali, delle persistenti violazioni dei diritti umani e del deterioramento delle condizioni di sicurezza, economiche e umanitarie nell'area mediorientale;

in linea con le previsioni dei principali osservatori internazionali, i flussi migratori verso l'Europa continueranno ancora, almeno fin quando non si perverrà ad una parziale stabilizzazione politica dei Paesi di origine (migrazioni di profughi) e permarranno divari sensibili di ricchezza e di sviluppo tra le diverse aree a nord e a sud del Mediterraneo (migrazioni per ragioni economiche);

gli stessi fattori di crisi politica e economica, sommati all'esplosione di nuovi conflitti armati e tensioni (soprattutto nell'area nordafricana e

mediorientale) stanno incidendo, peraltro, sulla "composizione" stessa dei flussi, stanno modificando la "struttura" stessa del complesso processo migratorio nel dato sia "quantitativo" e "direzionale" sia "qualitativo": cambiano non solo i numeri e le rotte dei flussi ma le migrazioni "politiche" prevalgono sulle migrazioni "economiche", generando flussi di tipo misto, che comprendono sia migranti economici che potenziali richiedenti asilo;

l'Italia, per la sua peculiare posizione geografica che la rende, di fatto, lo snodo essenziale di sbarco sul versante meridionale per chi intende raggiungere il nord Europa, è sicuramente una delle aree maggiormente esposte a questo intenso fenomeno migratorio che, per le sue dimensioni, ha già messo a dura prova la capacità, l'efficienza e l'operatività dell'intero sistema di accoglienza, creando criticità e disagi soprattutto nei territori di frontiera maggiormente esposti;

considerato che:

il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio-31 dicembre 2014) ha contribuito ad accrescere la consapevolezza dell'insufficienza nel medio-lungo periodo di una risposta "emergenziale" ad un problema ormai strutturale che investe le linee di politica estera, per il quale serve, invece, un convinto e responsabile impegno dell'Unione europea nel suo complesso e dei singoli Stati membri;

certamente, è stata impressa una decisa accelerazione al dibattito sull'inevitabile dimensione "esterna" delle questioni migratorie e sulla necessità sia di un approccio integrato alle politiche di gestione dei flussi migratori sia dello sviluppo di una nuova strategia globale in materia di politica migratoria comune europea;

si è avviato un deciso percorso di convergenza verso una strategia maggiormente strutturata, integrata e coordinata, nella consapevolezza che il fenomeno, rivestendo una dimensione europea e non meramente nazionale, impone l'adozione di politiche e strumenti condivisi e congiunti per il controllo, il contrasto e la prevenzione, fondati non su misure meramente emergenziali ma su una stretta ed efficace cooperazione tra gli Stati membri della UE nella gestione delle frontiere esterne, nella lotta ai trafficanti di esseri umani, nella risoluzione delle cause originarie della migrazione e nel rafforzamento della cooperazione con i Paesi di provenienza e transito;

il nostro Paese ha svolto un importante e decisivo ruolo propulsivo e di "sensibilizzazione" nella progressiva implementazione di questa prospettiva

"solidaristica", che ha portato, tra l'altro, all'approvazione dell'"Agenda europea sulla migrazione", il 13 maggio 2015: documento che ha rappresentato una svolta significativa e un primo passo concreto verso l'adozione di una politica comune europea;

lo scorso aprile il Governo ha presentato il "Migration compact" (patto sulla migrazione), un possibile "percorso" per migliorare l'efficacia delle politiche migratorie esterne dell'Unione e ridurre i flussi attraverso nuove intese con i Paesi di origine e di transito, in particolare quelli africani, anche mediante un rafforzato partenariato di cooperazione tra Europa e Africa;

un ruolo fondamentale in questa prospettiva sarà svolto dal piano per gli investimenti esteri approvato lo scorso settembre (cosiddetto piano Juncker per l'Africa) che fornisce garanzie creditizie, capitale di rischio e contributi in conto capitale e in conto interessi "aggiuntivi" (rispetto alle risorse già stanziare), al fine di finanziare gli investimenti mirati allo sviluppo economico e sociale dei Paesi interessati;

l'impegno europeo a realizzare un'efficace e sostenibile gestione dei flussi migratori e ad attuare un'agenda comune sull'immigrazione si è tradotto in un'intensa e disorganica produzione normativa che, tuttavia, non ha trovato una corrispondente disponibilità alla sua attuazione e, per di più, è stata ostacolata da spinte antieuropeiste, nonché dalla regressione di alcuni Paesi verso la difesa degli interessi e dei confini nazionali,

impegna il Governo ad attivarsi, nelle competenti sedi europee, affinché siano adottate le opportune misure volte a:

- 1) introdurre un nuovo sistema comune di asilo, finalizzato a superare le attuali divergenze tra le politiche nazionali e a progredire verso un modello centralizzato di gestione delle domande e un efficace uso delle misure di ricollocazione e reinsediamento, attraverso la rapida attuazione del processo di revisione del cosiddetto regolamento di Dublino, sulla base dei principi di responsabilità condivisa e solidarietà previsti dai trattati;
- 2) sviluppare e sperimentare forme di finanziamento e di partenariato economico con i Paesi di origine dei migranti che favoriscano il loro sviluppo senza aggravarne ulteriormente e nel lungo periodo le condizioni economiche e di debito;
- 3) attuare modelli di cooperazione con i Paesi di origine, che tengano conto delle condizioni attuali e delle dinamiche evolutive dei livelli di democrazia e di garanzia (tenuto conto, ad esempio, del rispetto dei diritti

umani e delle libertà civili), incentivando forme di coinvolgimento della società civile;

4) implementare lo sviluppo di una nuova politica europea sulla migrazione legale, riesaminando la direttiva sull'ingresso e soggiorno per ragioni di lavoro, anche per consentire ai lavoratori altamente qualificati di trasferirsi e lavorare nella UE (direttiva "Carta blu"), rendendola più competitiva a livello globale;

5) intensificare la lotta alla migrazione irregolare e alla tratta di esseri umani, mediante azioni coordinate di contrasto al traffico di migranti, in stretta collaborazione con i Paesi di origine e di transito, nonché mediante il superamento di disposizioni, anche penali, che ancora ostacolano l'attività di indagine e la cattura dei criminali;

6) promuovere l'adozione di un piano di integrazione europeo che preveda, tra l'altro, l'attivazione di percorsi di scolarizzazione e formazione, nonché di inclusione e di inserimento nel tessuto sociale, produttivo e professionale dei migranti, anche valorizzando e diffondendo le buone pratiche territoriali.

MOZIONI SULL'ADEGUAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE IDRICHE

(1-00406) (Testo 2) (25 ottobre 2016)

MARINELLO, FORMIGONI, VACCARI, CALEO, DALLA TOR, ROSSI Luciano, TORRISI, PAGANO, GUALDANI, CONTE, AIELLO, COMPAGNA, DI GIACOMO - Il Senato,

premessi che:

in data 21 aprile 2015, si è svolta un'audizione, presso le Commissioni 9^a e XIII riunite di Camera e Senato, del commissario *ad acta* della gestione commissariale attività ex Agensud del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali sul tema delle infrastrutture irrigue e delle condizionalità ambientali, con particolare riferimento alle criticità connesse all'attuazione del programma irriguo nazionale;

da quanto esposto dal commissario in sede di audizione, dai successivi approfondimenti a seguito delle risposte fornite ai senatori intervenuti, e dall'esame dei diversi atti depositati dallo stesso presso gli uffici delle Commissioni, è emerso quanto segue;

l'attività agricola nelle regioni dell'Italia meridionale è fortemente condizionata dalla disponibilità di risorse idriche per l'irrigazione dei terreni;

tale criticità è accentuata a causa del cambiamento climatico in atto, che si manifesta con un aumento delle temperature medie e con un incremento di eventi estremi (piovosi e siccitosi);

l'esercizio dell'irrigazione è assicurato attraverso importanti opere infrastrutturali (dighe e reti idrauliche collettive) prevalentemente realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno nel periodo che va dagli anni '60 agli anni '80 del 1900;

questo imponente patrimonio di opere pubbliche, stimabile a valore attualizzato in oltre 2 miliardi e 900 milioni di euro, mostra evidenti segni di invecchiamento e richiede, per conservare la necessaria funzionalità, sempre maggiori investimenti per ristrutturazioni ed ammodernamenti, anche in relazione agli adeguamenti conseguenti il cambiamento climatico. In assenza di tali interventi è da prevedersi il progressivo decadimento della capacità produttiva del settore agricolo irriguo, come già verificatosi in alcune aree come ad esempio nelle regioni Puglia e Sicilia;

ulteriore impellente motivo di adeguamento strutturale degli impianti irrigui deriva dalla necessità di attuare la direttiva 2000/60/CE, laddove prevede la misura e relativa tariffazione dei volumi d'acqua erogati quale strumento per conseguire la riduzione dei consumi idrici ed il miglioramento della qualità dei corpi idrici superficiali e profondi. Al rispetto di tali indirizzi è condizionato l'accesso ai fondi comunitari destinati alle infrastrutture irrigue nell'ambito del piano di sviluppo rurale nazionale 2014-2020;

numerosi schemi idrici risultano tuttora incompleti con il conseguente mancato o parziale utilizzo, pur a fronte degli ingenti investimenti realizzati;

in risposta alle suddette esigenze infrastrutturali, a partire dalla fine degli anni '90, il CIPE ha approvato diversi programmi irrigui destinati alle regioni meridionali, gestiti dalla struttura tecnica del commissario *ad acta*, per oltre 100 interventi del valore di 1,2 miliardi di euro, di cui la metà circa in esercizio;

la realizzazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti irrigui collettivi sono affidate ai consorzi di bonifica, enti pubblici economici, che svolgono tali funzioni ai sensi del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e delle norme regionali in materia di bonifica ed irrigazione. Nell'ambito dei propri compiti istituzionali, i consorzi provvedono alla redazione delle progettazioni e alla realizzazione delle opere con finanziamenti pubblici statali o regionali, eventualmente cofinanziati da fondi UE;

le non buone condizioni economiche e finanziarie della maggior parte dei consorzi di bonifica meridionali, peggiorate negli ultimi anni, non hanno, talvolta, consentito di affrontare adeguatamente i crescenti impegni tecnici ed amministrativi connessi alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere in un contesto di sempre maggiore complessità normativa. Ciò, oltre alle problematiche di carattere generale connesse alla continua evoluzione del quadro normativo in tema di appalti pubblici ed alle connesse criticità del sistema, ha comportato, in generale, una progressiva riduzione della capacità operativa, sia in termini di predisposizione di idonee proposte progettuali, sia in termini di gestione delle varie fasi di appalto;

l'attività dei consorzi di bonifica va oggi ben oltre la salvaguardia del territorio agricolo, attraverso una corretta regimazione delle acque, ma si estende alla salvaguardia del territorio *tout court*; è, infatti, indiscussa l'attuale intersectorialità e polivalenza funzionale delle attività di bonifica, le cui finalità si estendono dalla sicurezza territoriale, attraverso azioni di

difesa e conservazione del suolo, alla valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche ad usi prevalentemente irrigui, ma anche ad un corretto uso plurimo delle medesime risorse, alla tutela dell'ambiente, come ecosistema, in una concezione globale degli interventi sul territorio;

nel riconoscere l'intrinseca connessione tra acqua, suolo e bonifica, le legislazioni regionali più recenti, con specifico riferimento all'utilizzazione, tutela e valorizzazione delle risorse naturali, hanno finora confermato la polivalenza funzionale della bonifica. Nel nuovo scenario, quindi, la materia, pur avendo un proprio radicamento nell'agricoltura, si estende a settori diversi, quali la conservazione e la difesa del suolo;

alla luce della vigente legislazione nazionale e regionale, che conferma la polivalenza funzionale della bonifica, i consorzi di bonifica hanno importanti competenze per la realizzazione e la gestione di opere e azioni, finalizzate alla difesa e conservazione del suolo per l'assetto e l'utilizzazione del territorio, la provvista e utilizzazione delle risorse idriche ad usi prevalentemente irrigui, la salvaguardia ambientale, anche alla luce dei profondi cambiamenti climatici, con i conseguenti effetti su un territorio sempre più vulnerabile, nonché delle emergenze ambientali che, in maniera crescente, si verificano;

sembra, dunque, necessario un nuovo approccio verso il patrimonio idrico, in connessione con i problemi territoriali ed ambientali; inoltre, i maggiori compiti affidati agli enti consortili impongono che il "sistema bonifica" sia autorevole e all'altezza delle sfide che deve affrontare;

i consorzi di bonifica dunque, sia per il loro ruolo "pubblico-privato", che per l'impostazione obbligatoriamente intersettoriale tra gestione idrica e sicurezza territoriale, devono affrontare una sfida inedita, basata sul binomio efficienza gestionale e autorevolezza della *governance*, che deve obbligatoriamente basarsi su regole rigorose e trasparenti, a partire dalla selezione dei suoi rappresentanti;

il protocollo d'intesa tra Stato e Regioni del 2008, nel definire i principi fondamentali per l'azione dei consorzi, ispirati alla salvaguardia e sicurezza territoriale, aveva infatti già richiamato la necessità di intervenire, nel riordino, con modalità e procedure improntate alla trasparenza ed all'imparzialità, alla buona amministrazione, assicurando costante informazione dei consorziati e delle comunità locali sulle attività svolte;

considerato che:

l'ultimo programma nazionale irriguo ha registrato consistenti ritardi nella fase iniziale di predisposizione dei progetti effettivamente cantierabili,

nonostante fossero stati tutti dichiarati "esecutivi" dalle rispettive Regioni, e come tali rubricati dal CIPE con delibera n. 92/2010;

lo stato di criticità operativa da parte di alcuni enti attuatori di interventi irrigui ha comportato, come estrema conseguenza, la revoca di concessioni di finanziamenti di 4 opere per un valore di 26,5 milioni di euro, successivamente ridotti a 21,5, con provvedimenti al tempo adottati dal commissario. Situazione, questa, che denota il grave stato di sofferenza di alcune realtà meridionali che richiedono puntuali e tempestivi interventi, eventualmente anche di carattere normativo;

in tale contesto ben si comprende la crescente richiesta da parte dei consorzi meridionali di assistenza e supporto tecnico, cui ha fatto riscontro l'attività posta in essere dalla struttura tecnica della gestione commissariale;

anche le stesse Regioni, enti vigilanti sui consorzi di bonifica, hanno sentito in più occasioni l'esigenza di ricorrere al supporto della suddetta struttura tecnica che si è tradotto di volta in volta nella partecipazione a commissioni di programmazione, di valutazione di progetti, di sviluppo di proposte di modifica di norme e regolamenti regionali, di predisposizione dei bandi di competenza regionale per l'assegnazione delle risorse comunitarie. Tale attività in alcuni casi è stata oggetto di specifiche convenzioni stipulate tra il commissario e le stesse Regioni, anche a statuto autonomo;

al fine di mitigare le criticità evidenziate, il commissario, in attuazione di specifica norma, aveva inoltre promosso un fondo per la progettazione in favore dei consorzi di bonifica per il cofinanziamento di 29 progetti, in corso d'esecuzione;

al fine di contribuire al contenimento dei costi energetici sostenuti dagli stessi enti, lo stesso commissario aveva avviato un primo programma di interventi nel settore del mini idroelettrico connesso agli impianti irrigui, approvando il finanziamento di 64 impianti di 20 consorzi delle Regioni meridionali, contribuendo oltre tutto al concreto e sostenibile sviluppo di energie rinnovabili, ottimizzando in buona parte le opere esistenti. Aveva altresì avanzato specifiche proposte di semplificazione normativa e procedurale, alcune delle quali accolte dal legislatore nazionale e dalle Regioni interessate;

tra le attività della struttura tecnica della gestione commissariale rientrava anche la gestione dell'imponente contenzioso connesso alla realizzazione delle opere pubbliche, finora concluso con risultati positivi per l'amministrazione, avendo riconosciuto agli appaltatori soltanto 41 milioni di euro su gli oltre 420 milioni complessivamente richiesti, pari a meno del

10 per cento, riuscendo, in un caso particolare, ad ottenere una restituzione di 12 milioni di euro da una primaria impresa nazionale, garantendo, nel contempo, estrema celerità di pagamenti. Risultati evidenziati anche da autorevoli inchieste giornalistiche;

oltre a tale contenzioso sui lavori pubblici, risulta un articolato contenzioso relativo a pregressi contributi concessi a privati in tema di promozione agricola, con oltre 100 revoche di finanziamento operate dal commissario, del valore di oltre 60 milioni di euro, con 57 ricorsi pendenti e 5 costituzioni di parti civili in corrispondenti procedimenti penali;

per far fronte a tali criticità, in risposta alle esigenze manifestate dai consorzi e dalle Regioni, e in attuazione di specifiche norme di legge, il commissario *ad acta* aveva fornito il necessario supporto utilizzando le risorse assegnate, con diverse delibere, dal CIPE per attività di assistenza tecnica, risorse che risultano totalmente utilizzate;

considerato, infine, che:

il decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, all'articolo 6, ha soppresso la gestione commissariale dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno Agensud, trasferendo le relative funzioni ai competenti dipartimenti e direzioni del Ministero delle politiche agricole, al fine di garantire la realizzazione delle strutture irrigue, in particolare nelle regioni meridionali colpite da eventi alluvionali e con particolare riguardo alla gestione dei servizi idrici;

tale soppressione genera preoccupazione circa la possibilità che il Ministero delle politiche agricole disponga delle adeguate risorse, in termini organizzativi e di capitale umano, per far fronte alle funzioni e alle attività che la struttura commissariale svolgeva, pur restando ferma, a norma del decreto-legge, la destinazione dei finanziamenti per gli interventi previsti nelle regioni del Mezzogiorno,

impegna il Governo:

1) a rafforzare azioni e interventi per la piena attuazione dei programmi in corso riguardanti le infrastrutture irrigue e gli impianti idroelettrici finanziati, mediante l'adozione di ogni opportuna iniziativa tesa a salvaguardare le attività opportunamente poste in essere prima dalla struttura tecnica commissariale e successivamente dai competenti dipartimenti del Ministero delle politiche agricole, al fine di assicurare al meglio la continuità ed il completamento delle iniziative poste in essere, tese:

1.a) al recupero delle economie finanziarie rinvenienti dalla chiusura dei rapporti concessori in corso e dai contenziosi in atto;

1.b) alla selezione, con verifica della qualità, congruità ed economicità, delle opere infrastrutturali irrigue di rilevanza nazionale di nuova programmazione (PSRN);

1.c) alla valutazione dei progetti di investimento finalizzati al perseguimento dell'autosufficienza energetica degli enti irrigui nazionali ed allo sviluppo sostenibile di energie rinnovabili, di cui alla legge 7 agosto 2012, n. 134;

1.d) ad assicurare le attività di supporto su specifici aspetti di particolare complessità tecnica, strettamente connessi alle infrastrutture irrigue e relativi utilizzi idroelettrici;

2) ad avviare una seria riflessione e conseguente definitiva discussione sul sistema dei consorzi di bonifica, per intervenire sul modello di governo, che risulta oggi chiaramente incoerente rispetto alla corposità e alla rilevanza delle attività di natura pubblica loro attribuite, ispirato a metodi rigorosi di gestione e di trasparenza, anche in considerazione della ridefinizione della *governance* delle autorità di bacino operata con la legge 28 dicembre 2015, n. 221, al fine di:

2.a) assicurare piena garanzia di trasparenza nella gestione dei consorzi e introdurre parametri di verifica della efficienza tecnica delle funzioni primarie di regolazione idrica, a partire dalla dispersione di acqua, per la quale non esistono ad oggi dati certi e verificabili;

2.b) procedere ad una ricognizione del sistema consortile, anche in collaborazione con l'Anbi (Associazione nazionale consorzi gestione e tutela del territorio ed acque irrigue), premessa indispensabile per una vera e propria riforma della rete consortile, al fine di avere anche un quadro preciso del numero di consorzi, che presentano situazioni critiche, dal punto di vista sia patrimoniale che della gestione economica, per verificare la dimensione media degli ambiti di intervento, il carico così difforme del personale, la rilevante difformità nel costo dell'acqua, pur considerando le diverse condizioni idrogeologiche del Paese;

2.c) intervenire sul quadro generale del sistema elettivo dei consorzi di bonifica che, ad un esame della normativa regionale, risulta frammentato nei diversi strumenti di applicazione e troppo differenziato in comparazione tra regioni diverse.

(1-00665) (25 ottobre 2016)

CIOFFI, NUGNES, BERTOROTTA, MONTEVECCHI, PAGLINI, MORONESE, SANTANGELO, BULGARELLI, DONNO, MANGILI, GAETTI, LUCIDI, PUGLIA, CASTALDI, CATALFO - Il Senato,

premessò che:

la disponibilità di risorse idriche presenti sul nostro territorio è fortemente compromessa non solo dalla mancata presenza o non idonea manutenzione delle infrastrutture idriche e irrigue, ma anche dal cambiamento climatico, che è causa di fenomeni estremi;

in Italia, prevalentemente nel meridione, le infrastrutture sono state realizzate prevalentemente dagli anni '50 agli anni '90, grazie a strumenti di pianificazione e a programmi finanziari posti in essere dalla Cassa del Mezzogiorno (istituita con legge 10 agosto 1950, n. 646, e soppressa con decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1984) sostituita negli obiettivi e nelle funzioni dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (Agensud), istituita con la legge 1° marzo 1986, n. 64, e soppressa, a sua volta, con la legge 19 dicembre 1992, n. 488;

con decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 1995, n. 104 (art. 19, comma 5), fu istituita la figura del commissario *ad acta* per la gestione delle attività svolte dalla soppressa Agensud;

l'art 6 del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, al fine di razionalizzare le strutture del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ha disposto la soppressione della gestione commissariale;

ad oggi, l'ingente patrimonio infrastrutturale idrico e irriguo dell'ex Agensud è stimato in oltre 2 miliardi di euro e rischia di essere ulteriormente compromesso dalla mancata manutenzione necessaria per il ripristino di infrastrutture, ormai obsolete, indispensabile per contrastare il decadimento della capacità produttiva del settore agricolo irriguo, come avviene, ad esempio, in alcune regioni, come la Puglia e la Sicilia;

in relazione alle infrastrutture irrigue, negli anni '90, al fine di favorire la realizzazione delle opere, nonché la loro riqualificazione, con delibera CIPE, sotto la gestione del commissario ad acta, sono stati finanziati piani irrigui destinati alle regioni meridionali per oltre 100 interventi del valore di 1,2 miliardi di euro. L'ultimo programma nazionale irriguo ha registrato

consistenti ritardi nella fase iniziale di predisposizione dei progetti effettivamente cantierabili, nonostante fossero stati dichiarati esecutivi dalle rispettive Regioni e come tali rubricati dal CIPE con delibera n. 92/2010 "Nuovo programma irriguo nazionale - Regioni del Sud-Italia", al cui comma 1.2 disponeva che: "le procedure di gara non siano concluse, con l'aggiudicazione definitiva, entro 18 mesi dalla notifica del provvedimento di concessione, sono revocate con decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Ai concessionari sono riconosciute le sole spese rendicontate sostenute". È bene precisare che il *deficit* operativo degli enti attuatori di interventi irrigui (consorzi) a realizzare tali opere in tempi congrui, ha comportato la revoca delle concessioni di finanziamenti di interventi concernenti, tra i tanti e a titolo di esempio: i lavori di completamento ed adeguamento funzionale degli impianti irrigui nella val di Sangro e i lavori di completamento della diga di Ponte Chiauci sul fiume Trigno; quest'ultima, solo nel 2014 con delibera CIPE n. 46, è stata rifinanziata. Ciò ha comportato, inevitabilmente, un dispendio di risorse, sia economiche che temporali;

considerato che:

l'utilizzo della risorsa idrica varia molto da un Paese all'altro in relazione alle attività produttive prevalenti. In Italia gli utilizzi principali sono quello irriguo (45 per cento), industriale (20 per cento), energetico (15 per cento) e il restante 20 per cento è destinato al consumo umano attraverso il ciclo integrato SII (captazione, distribuzione, raccolta, depurazione);

da diversi anni si lamenta un pesante *deficit* infrastrutturale, che attanaglia il servizio idrico integrato. Le criticità vanno dall'emergenza qualitativa dell'approvvigionamento idrico alle carenze della rete fognaria e della depurazione. Carenze per le quali il nostro Paese è stato anche oggetto di condanne plurime da parte della Corte di giustizia europea;

già la direttiva 271/91/CEE disponeva agli artt. 3 e 4 che tutti gli agglomerati superiori ai 15.000 abitanti equivalenti avrebbero dovuto essere serviti da reti fognarie e sistemi depurativi entro il 31 dicembre 2000;

il ritardo inerente alla riqualificazione infrastrutturale riguardante il ciclo integrato delle acque (captazione, distribuzione, raccolta, depurazione) non sembra ancora riuscire ad esprimere quel salto di qualità a lungo auspicato, anche a causa delle criticità determinate dalla riforma delle autorità d'ambito (AATO), avviata nel 2009 e più volte prorogata. Infatti, secondo una ricerca condotta dal Laboratorio servizi pubblici locali, uno scenario

che ambisca a recuperare il ritardo dovrebbe prevedere investimenti per almeno 5 miliardi di euro all'anno, quasi 3 volte gli investimenti attuali. Uno sforzo di questa portata avrebbe ricadute economiche non trascurabili, equivalenti a 0,7 punti percentuali di Pil per ciascun anno e consentirebbe la creazione di 182.000 nuovi posti di lavoro;

evidenziato che:

il regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, ha affidato ai consorzi di bonifica la gestione e la manutenzione delle opere idrauliche, nonché la tutela del patrimonio ambientale e agricolo e la difesa del suolo. Essi, inoltre, sono incaricati dell'esercizio e della manutenzione delle opere pubbliche di bonifica, quali la sicurezza idraulica, le opere irrigue e quelle di salvaguardia della qualità e quantità dei corsi d'acqua, attività fondamentali nell'amministrazione e nella conservazione della risorsa idrica;

le competenze in materia di bonifica hanno subito, nel corso degli anni, una serie di modifiche normative. Prima di rientrare nelle competenze regionali erano di competenza statale. Il primo parziale decentramento di competenze dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario è stato introdotto dal decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, in materie quali la caccia e la pesca nelle acque interne, l'agricoltura e le foreste, la bonifica integrale e montana, la classificazione e declassificazione dei comprensori di seconda categoria, l'approvazione e l'attuazione dei piani generali di bonifica e le opere di bonifica, con esclusivo riferimento all'ambito del territorio regionale. Lo Stato si riservò tutte le funzioni di competenza ultraregionale, riguardanti: opere, piani, classificazioni, consorzi interregionali, perché ritenuti di interesse nazionale. Solo con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, si è avuto un trasferimento *tout court* dallo Stato e dai molteplici enti pubblici alle Regioni ed enti locali, con conseguente ricomposizione-trasformazione decentrata delle funzioni pubbliche, stabilendo con legge che la manutenzione dei corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale viene affidata alle Regioni e province autonome per i corsi d'acqua naturali riservando all'attività consortile la realizzazione delle opere pubbliche di bonifica quali canali, impianti idrovori, manufatti, manutenzione ordinaria e straordinaria dei canali di bonifica. Inoltre, ha decretato il passaggio delle competenze dal genio civile alle Regioni, ad eccezione delle funzioni svolte dagli uffici speciali, delle competenze in materia di opere marittime e di un numero di altri servizi, prevedendo la collaborazione per tutte quelle attività di tutela dell'ambiente e delle risorse del territorio. Ma l'attività amministrativa e di esecuzione di opere da parte

dei consorzi ha dovuto confrontarsi con la recente legislazione nazionale di riforma in materia di procedimento amministrativo, di accesso agli atti e di appalti, che, con il continuo evolversi degli assetti territoriali, precludono una loro efficace e pertinente attività;

si segnala, inoltre, che l'insufficiente realizzazione e manutenzione degli impianti dipende, in parte, anche dalle difficoltà di stabilire il riparto di competenze tra i vari enti di diritto pubblico (Regione, genio civile, consorzi di bonifica) per gli interventi sulle reti idriche e sui sistemi di drenaggio;

pertanto, anche la proliferazione di normativa regionale ha comportato una dispersione delle risorse e sovrapposizioni delle funzioni esecutive tra differenti enti (Regioni, Province, Comuni, consorzi di bonifica, autorità di bacino) che sono state fonte di sprechi e sovrapposizioni, tali da non consentire una reale mitigazione dei rischi connessi al dissesto idrogeologico. Pertanto, si rende necessario operare un chiarimento normativo e funzionale, in quanto in alcune Regioni vi è un'evidente sovrapposizione di competenze tra diversi enti che genera confusione ed incertezze operative che poi si ripercuotono sull'attività di prevenzione e di manutenzione del territorio. Sarebbe auspicabile definire, con maggior precisione, i limiti delle competenze di ciascuna istituzione;

per la prevenzione del rischio idrogeologico, di rilevante interesse sono le opere di regimazione idraulica e di scolo, importanti per la difesa del suolo che stentano a realizzarsi, a causa di una poco efficiente e in alcuni casi mancante politica d'uso del suolo, che necessita di un sistema realmente integrato di interventi di difesa attiva dello stesso (interventi di forestazione, ingegneria naturalistica, eccetera, programmati sulla base di indagini conoscitive e cartografie tematiche di rischio geomorfologico e idrologico) e di un sistema di manutenzione programmatica del territorio;

non trascurabili sono le criticità riscontrate dai consorzi di bonifica per la realizzazione e la manutenzione di opere volte a tutelare i territori dal rischio di inondazioni, che necessiterebbero di una programmazione e di manutenzione adeguata delle reti di drenaggio delle acque superficiali indispensabili per raccogliere, convogliare e smaltire le acque meteoriche in eccesso. Al fine di garantire un'ottimale ed efficiente realizzazione e manutenzione delle suddette opere da parte dei consorzi di bonifica, urge un adeguamento delle reti di drenaggio, che tenga conto del consumo di suolo e del livello di urbanizzazione dei territori;

sul punto, uno dei problemi più gravi è dovuto al forte incremento della superficie delle coltivazioni a serre, che aumentando in maniera significativa il coefficiente di deflusso, determina la necessità di un adeguamento delle sezioni dei corsi d'acqua naturali e artificiali per evitare esondazioni;

a tal proposito, si segnala come numerose opere idriche (si veda la diga di Campolattaro, in provincia di Benevento, costruita con finanziamenti Cassa del Mezzogiorno) siano state costruite senza prevedere delle opportune opere di derivazione delle acque raccolte ai piedi della cittadina di Campolattaro, che imbrigliano le acque del fiume Tammaro, la cui omissione non ha consentito, per circa un ventennio, l'utilizzo dell'opera con conseguente aggravio economico per lo Stato;

si rende necessario operare un chiarimento normativo e funzionale, in quanto in alcune Regioni vi è un'evidente sovrapposizione di competenze tra diversi enti che genera confusione ed incertezze operative, che poi si ripercuotono sull'attività di prevenzione e di manutenzione del territorio (ad esempio in Campania i consorzi di bonifica, l'Agenzia regionale difesa del suolo, i geni civili, le autorità di bacino e diversi commissariati si occupano della difesa del suolo e del dissesto idrogeologico); sarebbe auspicabile definire con maggior precisione i limiti delle competenze di ciascuna istituzione. Sarebbe auspicabile affidare alle autorità di bacino solamente compiti di pianificazione territoriale, programmazione e controllo sulle progettazioni redatte con esclusione di qualsiasi attività di progettazione, al fine di evitare conflitti di interessi tra soggetti controllati e controllori. Agli uffici del genio civile potrebbe essere assegnato unicamente il compito di eseguire la manutenzione delle opere di interesse regionale ed in particolare quelle di sistemazione idraulica delle aste fluviali, nonché la progettazione degli interventi di sistemazione idraulica sulle aste. Ai consorzi di bonifica spetterebbe invece la progettazione, gestione e manutenzione, sia delle opere di bonifica (opere artificiali) che delle aste torrentizie naturali;

andrebbe poi rivalutato il ruolo dei consorzi che non può essere ricondotto soltanto ad una mera attività di supporto all'agricoltura, considerato che la gran parte degli interventi che si eseguono vanno a beneficio degli insediamenti urbani; a tal proposito sembra anacronistica la dipendenza dei consorzi (almeno in Campania) dal solo Assessorato regionale per l'agricoltura;

considerato altresì che per un'efficiente gestione delle reti e degli impianti irrigui si dovrebbe procedere ad una valutazione più accurata della gestione delle risorse idriche, che tenga conto, non solo dello sviluppo di adeguate

politiche e strategie di gestione, ma anche delle problematiche di carattere ambientale in un'ottica di "sostenibilità" della risorsa idrica. A tal fine, lo sviluppo di nuove tecnologie (ad esempio contatori elettronici, monitoraggio reti, sensoristica) si rende necessario per garantire la conservazione quali-quantitativa della risorsa idrica e per migliorare, nelle varie fasi interessate da problemi di contaminazione, del suolo e delle falde lo stato delle matrici ambientali (come ad esempio la chiusura dei pozzi, sia quelli che prelevano in zone inquinate, sia quelli che producono incremento dell'ingressione salina nelle falde costiere);

considerato infine che sono note le condizioni economiche e finanziarie della maggior parte dei consorzi di bonifica meridionali, che spesso non hanno consentito di affrontare adeguatamente i crescenti impegni tecnici ed amministrativi connessi alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere di bonifica in un contesto di sempre maggiore complessità. Ciò, oltre alle problematiche di carattere generale connesse alla continua evoluzione del quadro normativo in tema di appalti pubblici ed alle connesse criticità del sistema, ha comportato, in generale, una progressiva riduzione della capacità operativa, sia in termini di predisposizione di idonee proposte progettuali, sia in termini di gestione delle varie fasi di appalto,

impegna il Governo:

- 1) ad assumere le opportune iniziative, volte ad assicurare agli enti attuatori le condizioni minime per realizzare al meglio le infrastrutture necessarie agli interventi idrici e irrigui;
- 2) a favorire l'adozione, nel rispetto delle competenze regionali, di opportune misure di carattere normativo, volte a contenere la proliferazione normativa in materia di procedimento amministrativo, di accesso agli atti e di appalti, che con il continuo evolversi degli assetti territoriali precludono un'efficace e pertinente attività dei consorzi;
- 3) a fornire, nel rispetto delle competenze regionali, indicazioni di indirizzo generale, al fine di rendere più omogenee le legislazioni regionali e di rafforzare la qualità dei processi di produzione agricola;
- 4) a sollecitare le Regioni, nel rispetto del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, affinché provvedano a un riordino normativo che definisca le competenze dei vari enti operanti sul territorio e consentano ai soggetti attuatori della gestione, realizzazione e manutenzione di opere idriche e irrigue un'efficiente bonifica per la difesa del suolo.

(1-00666) (25 ottobre 2016)

CAMPANELLA, DE PETRIS, BAROZZINO, BOCCHINO,
CERVELLINI, DE CRISTOFARO, MINEO, MASTRANGELI,
PETRAGLIA - Il Senato,

premessi che:

le risorse idriche rappresentano un patrimonio di eccezionale importanza nel nostro Paese, su cui impattano, in modo imponente, i fenomeni di cambiamento climatico e innalzamento delle temperature, dovuti a metodi produttivi poco lungimiranti e scarsamente sostenibili degli ultimi secoli;

l'effettiva disponibilità di tali risorse ha risvolti drammatici per i cittadini, con particolare riguardo alle regioni dell'Italia meridionale;

si calcola che circa il 60 per cento dell'acqua prelevata in Italia sia destinato all'utilizzo in agricoltura;

a sua volta, la produzione agricola, in particolar modo nel Sud d'Italia, dipende in modo prevalente dalla disponibilità d'acqua per il prosieguo delle attività. I dati mostrano come, mentre al Nord Italia la quasi totalità del prelievo provenga da acque di falda (circa il 90 per cento), al Sud le acque accumulate negli invasi siano una componente che va dal 15 a 25 per cento del totale: un elemento che rende le regioni settentrionali strutturalmente meno esposte alle crisi idriche. Inoltre, le aree del Nord presentano prevalentemente grandi bacini idrografici, mentre al Sud sono prevalenti i corsi d'acqua irregolari e torrentizi;

i fenomeni di siccità che si verificano in modo frequente in molti territori meridionali compromettono in modo significativo non soltanto le semplici attività quotidiane, ma anche un intero settore, quello agricolo, ad essi fortemente esposto. Allo stesso tempo, anche il notevole aumento di eventi calamitosi, tra cui le piogge di forte entità, è in grado di produrre danni inestimabili al settore;

le risorse idriche sono inoltre strettamente connesse con la difesa del suolo e la tutela del territorio, ambiti dimostratisi nel corso degli ultimi anni estremamente vulnerabili;

un ulteriore fronte su cui è necessario intervenire è quello degli sprechi, che aggravano in modo determinante la scarsità d'acqua connessa con i fenomeni di riscaldamento globale. È sempre più urgente, dunque, risolvere altresì il problema delle dispersioni nelle reti degli acquedotti;

la doppia dimensione delle criticità riferibili al settore, sia di approvvigionamento che di gestione, richiede un'attenta pianificazione di interventi e investimenti. La garanzia di disponibilità va infatti strettamente connessa con la qualità delle acque, al fine di evitare fenomeni di depauperamento e di inquinamento;

è fuori di dubbio che la rete infrastrutturale connessa con la gestione delle risorse idriche necessita di interventi che ne assicurino il mantenimento e la funzionalità, al fine non soltanto di evitarne il decadimento, ma di allinearla anche alle nuove esigenze connesse con i fenomeni di cambiamento climatico;

appare dunque urgente impiegare pienamente e correttamente le risorse disponibili per le infrastrutture idriche, sostenendo l'attività degli enti preposti alla progettazione e alla realizzazione degli interventi,

impegna il Governo:

- 1) ad avviare un monitoraggio completo delle opere necessarie alla rete infrastrutturale idrica, segnalando in particolar modo le opere avviate ma non completate;
- 2) a dare immediata priorità alla realizzazione delle opere che risultino essere già iniziate;
- 3) a garantire, per la cantierizzazione degli interventi, l'impiego immediato delle risorse disponibili nel piano irriguo nazionale, a cui si sono aggiunti i fondi comunitari del Fondo di coesione per circa 500 milioni di euro, portando le risorse disponibili per il periodo di programmazione 2014-2020 a circa 800 milioni di euro;
- 4) a dare priorità agli interventi nei territori interessati da fenomeni di siccità, con particolare riguardo alle regioni del Sud Italia;
- 5) ad integrare l'implementazione del risparmio idrico tra i criteri centrali degli interventi;
- 6) a procedere ad una riorganizzazione del sistema dei consorzi di bonifica, in modo da garantire gli strumenti utili al loro funzionamento e ad una piena valorizzazione del loro ruolo nella gestione delle risorse a livello locale;
- 7) a valutare la possibilità di elaborare, d'intesa con le Regioni, un piano per la realizzazione di piccoli invasi gestiti da consorzi di agricoltori.

MOZIONI SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE A ROMA

(1-00652) (Testo 2) (18 ottobre 2016)

BARANI, MAZZONI, AMORUSO, AURICCHIO, COMPAGNONE, CONTI, D'ANNA, FALANGA, GAMBARO, IURLARO, LANGELLA, LONGO Eva, PAGNONCELLI, PICCINELLI, RUVOLO, SCAVONE, VERDINI - Il Senato,

premessi che:

Roma è il comune più popoloso ed esteso d'Italia; infatti, la città si estende per una superficie di 1.287,36 chilometri e conta una popolazione residente di 2.866.761 milioni di persone;

nei giorni feriali, si stima che il numero delle persone salga a ben 6 milioni, la prossimità con lo Stato Città del Vaticano la rende meta di milioni di pellegrini, che si recano nella città eterna anche per motivi di fede, vieppiù in presenza di eventi periodici come il Giubileo o comunque altri grandi eventi;

il trasporto pubblico locale si compone di: 3 linee di metropolitana per un totale di 60 chilometri, gestite dall'ATAC, società *inhouse* di proprietà comunale; 8 relazioni regionali, operate da Trenitalia sul nodo ferroviario di Roma e numerate da FL1 a FL8, oltre al collegamento rapido Leonardo Express fra la stazione Termini e l'aeroporto di Fiumicino; 3 ferrovie regionali Roma-Lido, Roma-Giardinetti e Roma-Civitacastellana-Viterbo gestite dall'ATAC. Le linee di superficie su autobus, tram e filobus, sono gestite per l'80 per cento dall'ATAC e per il restante dal consorzio privato Roma TPL, per un totale di 2.305 chilometri, con 2.750 vetture e 401 linee;

la mobilità di tutte queste persone dovrebbe essere garantita con un sistema di trasporto pubblico veramente di qualità, efficiente, regolare, puntuale, sicuro, igienico, egualitario, solidale, eco-sostenibile, con un buon grado di soddisfacimento accertato da parte degli utenti;

non si può, al contrario, non rilevare le carenze del sistema di gestione dell'ATAC, sotto ognuno dei profili citati. Si assiste quotidianamente, nelle fasce orarie di punta, a bus e metropolitane iperaffollati; i mezzi di superficie, soprattutto, scontano ritardi incredibili, determinando l'accumulo eccessivo di passeggeri alle fermate e rendendo i bus impraticabili e troppo spesso le corse saltano per mancanza di personale, o addirittura di mezzi. Non sfuggirà ad alcuno, infatti, come il sovraffollamento rende i mezzi pubblici insicuri, essendo più difficile

prevenire furti da parte di mestieranti del borseggio. Tale situazione espone, inoltre, le persone a una maggiore facilità di contagio durante il picco dell'influenza, e, favorendo eccessivamente il contatto fisico, determina nella migliore delle ipotesi stati di disagio spesso non facilmente gestibili, oltre a problemi di carattere igienico;

accanto alle legittime rimostranze dei cittadini, bisogna evidenziare anche le lagnanze del personale che sempre più chiede che vengano presi provvedimenti per assicurare l'incolumità degli autisti. Cresce, infatti, il numero dei casi di cronaca che raccontano di autisti minacciati o aggrediti da malviventi o da balordi;

con riguardo al trasporto sotterraneo, i problemi, oltre al sovraffollamento nelle ore di punta, riguardano lo stato dei treni, spesso sporchi e resi indecorosi da troppi graffiti;

c'è poi il problema del mancato pagamento del titolo di viaggio. Troppo pochi i controlli, uniti a una dilagante cultura del "menefreghismo", in base alla quale si stenta a far comprendere che pagare il biglietto è un obbligo;

in ogni caso, da un *report* di Eurostat, relativo al 2015, è emerso che Roma sta al penultimo posto delle città europee, in cui gli abitanti si ritengono insoddisfatti per la mobilità;

troppe le conseguenze negative che vengono da una gestione incontrollata dell'ATAC, scossa da scandali, da mancati introiti rispetto alle spese, da indebitamento galoppante;

le irregolarità riguarderebbero la fornitura di pneumatici, la gestione del dopolavoro, i distacchi sindacali, come pure il conferimento di incarichi di consulenze non necessarie e il depauperamento dei beni aziendali;

anche l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) si è occupata a lungo dell'ATAC e in un rapporto ha avuto modo di affermare che "oltre il 90% dei lavori e dei servizi degli ultimi cinque anni sono stati affidati senza gara". Anomalie del sistema, insomma, che hanno portato al collasso di trasporto pubblico capitolino, con centinaia di bus inutilizzati, per assenza di pezzi di ricambio, mancata manutenzione, pochi autisti costretti ai doppi turni, ma tantissimi amministrativi. Lo stesso dicasi per il trasporto sotterraneo;

considerato che:

il nuovo processo di rivisitazione della *governance* dell'ATAC è ancora interessato da parecchia incertezza, dal momento che sia l'amministratore

unico che il direttore generale, nel mese di settembre 2016, hanno rassegnato le loro dimissioni;

la situazione dei trasporti gestiti dall'ATAC è peggiorata di molto nelle ultime settimane, atteso che a settembre sono state tagliate 3.800 corse, con una riduzione di 200 autobus in giro per la città. Sembrerebbe che la riduzione sia dovuta al mancato pagamento di taluni fornitori, incaricati di effettuare la manutenzione dei mezzi e in effetti dal mese di febbraio 2016 a luglio 2016 si è registrata una diminuzione costante della quantità di corse, ed esattamente: meno 7,9 per cento a febbraio, meno 8,1 per cento ad aprile, meno 12,2 per cento a giugno e meno 10 per cento a luglio;

il problema dei disservizi nel trasporto locale di Roma finisce per travalicarne i confini e si pone come un problema di tipo nazionale data la mole di pendolari, turisti e comunque utenti provenienti da tutta Italia e dal mondo,

impegna il Governo:

- 1) a favorire il miglioramento del trasporto pubblico locale, dando attuazione al decreto legislativo sui servizi pubblici locali in corso di emanazione;
- 2) per quanto di competenza, a intervenire affinché sia garantita la sicurezza di passeggeri e personale in tutti i mezzi di trasporto pubblico circolanti a Roma.

(1-00655) (18 ottobre 2016)

DE PETRIS, CERVELLINI, BAROZZINO, BOCCHINO, CAMPANELLA, DE CRISTOFARO, PETRAGLIA, MASTRANGELI - II Senato,

premessi che:

nella città di Roma la quota di spostamenti afferita al trasporto pubblico locale si attesta tuttora attorno al 28 per cento, un valore decisamente inferiore a quanto riscontrabile nelle altre grandi capitali europee dove spesso tale percentuale supera il 50 per cento del totale, con un tasso *record* di motorizzazione privata pari a 62 auto ogni 100 abitanti;

la forte prevalenza del trasporto automobilistico privato comporta pesanti riflessi sulla qualità della vita dei cittadini romani, con una stima di 135 milioni di ore perse ogni anno nel traffico e una corrispondente perdita di

circa 1,5 miliardi di euro all'anno di valore, a cui vanno aggiunti i costi sociali per l'incidentalità, circa 1,3 miliardi di euro, e quelli ambientali;

le emissioni atmosferiche da traffico automobilistico incidono pesantemente sulla qualità dell'aria nella città, con 65 giorni di superamento, nel corso del 2015, della soglia limite concernente le polveri sottili (PM10) ed una forte incidenza, nelle fasce vulnerabili di popolazione, di patologie respiratorie;

la qualità del servizio di trasporto pubblico locale risulta in costante peggioramento nell'ultimo decennio, con riduzione delle corse e della qualità dell'esercizio, incremento della frequenza di interruzione dei servizi, scadimento costante della manutenzione delle vetture, con i conseguenti rischi in termini di sicurezza per gli utenti, in particolare nelle linee della metropolitana;

lo scadimento complessivo del servizio marcia di pari passo con la crisi finanziaria e gestionale di ATAC SpA che presenta una preoccupante crescita dell'indebitamento, la persistenza di una consistente evasione dagli obblighi tariffari, la riduzione del numero di autisti operativi e delle vetture circolanti, nel quadro di una politica di gestione da parte del *management* che ha a più riprese favorito le assunzioni clientelari, con ricorrenti situazioni di scarsa trasparenza e irregolarità accertata nella conduzione degli appalti ed un evidente ritardo nell'implementazione degli indispensabili interventi di risanamento aziendale;

anche le ispezioni aziendali condotte dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'ANAC hanno evidenziato la dimensione del danno procurato dall'inefficiente gestione di ATAC all'erario e al bilancio di Roma capitale, con un debito consolidato che supera un miliardo e mezzo di euro;

considerato che:

con deliberazione della Giunta capitolina n.273 del 6 agosto 2015 è stato approvato il nuovo contratto di servizio fra Roma capitale ed ATAC SpA relativo al periodo 2015-2019, con il quale è stato avviato un faticoso e complesso procedimento per la riduzione del disavanzo aziendale ed il riequilibrio strutturale dei costi, fondato su un piano triennale di efficientamento che prevede il miglioramento progressivo degli indicatori di efficacia ed efficienza del servizio, la riqualificazione del parco veicoli, l'incremento della produttività delle officine aziendali e degli investimenti nelle infrastrutture e nelle nuove tecnologie;

il processo di risanamento aziendale di ATAC SpA, in un quadro di riferimento che mantenga il carattere pubblico dell'azienda, deve essere

fortemente sostenuto dall'indirizzo politico e dal supporto dell'amministrazione capitolina che non può esimersi dall'assicurare la presenza di un *management* all'altezza del compito e dalla coerente implementazione di interventi rivolti a promuovere e rafforzare il trasporto pubblico nella capitale, nel quadro di politiche per lo sviluppo sostenibile della città;

la complessità dell'azione di risanamento e riqualificazione del trasporto pubblico romano deve vedere ugualmente impegnati la Regione Lazio, per quanto di competenza anche sul fronte finanziario, e il Governo nazionale che deve manifestare con atti concreti la consapevolezza che si tratta di una sfida decisiva per la capitale del Paese e per la qualità della vita dei circa 4 milioni di cittadini che gravitano sull'area metropolitana romana,

impegna il Governo:

- 1) a supportare adeguatamente l'azione di risanamento finanziario dell'azienda di trasporto pubblico della capitale e la riduzione dell'attuale esposizione con gli istituti di credito, valutando l'opportunità di incrementare, nell'ambito del disegno di legge di bilancio per il 2017, la dotazione del Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale di cui all'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;
- 2) a prevedere un'adeguata priorità e una congrua dotazione finanziaria per gli investimenti contenuti nel programma delle infrastrutture strategiche per il triennio 2017-2019 destinati alle opere rivolte al completamento della rete metropolitana e al potenziamento della rete di superficie su ferro della città di Roma, con particolare riferimento al potenziamento e alla ristrutturazione della Roma-Lido, al prolungamento della Linea B della metropolitana, al completamento della Linea C, all'implementazione del piano di rilancio del trasporto su ferro in superficie;
- 3) a monitorare costantemente, per tramite degli organi di controllo, le condizioni di esercizio e di sicurezza della rete del trasporto pubblico di Roma, con particolare riferimento allo stato delle linee della metropolitana, a tutela della sicurezza degli utenti e del personale addetto.

(1-00657) (18 ottobre 2016)

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

premessi che:

il tema della mobilità rappresenta per una grande città come Roma una delle questioni più importanti per lo sviluppo economico e quello produttivo, per l'organizzazione delle funzioni, per l'attrattività e, non ultimo, per la qualità della vita dei cittadini;

la qualità e l'efficienza dell'offerta di mobilità (infrastrutture, servizi) incidono infatti sensibilmente sulla disponibilità e sul consumo di tempo, una risorsa sempre più scarsa e preziosa per i cittadini e le famiglie in particolare, tanto più a fronte dei processi di trasformazione, che ne hanno fortemente ridotto, negli ultimi decenni, la disponibilità. Si stima infatti che il cittadino romano percorra mediamente 33 chilometri al giorno sui mezzi pubblici, che corrispondono a circa un'ora e mezza;

ma se da una parte la crisi economica e l'abbassamento dei livelli di consumo e di reddito dei cittadini hanno comportato un aumento della domanda di trasporto pubblico, dall'altra il taglio ai finanziamenti destinati al settore ne hanno causato una riduzione;

particolarmente preoccupante appare la situazione del Lazio, a fronte della rilevanza del fenomeno del pendolarismo in questa regione: 48,2 per cento, rispetto a una media nazionale del 47 per cento, con 2,5 milioni di spostamenti giornalieri della popolazione residente e 160.000 persone che entrano ed escono quotidianamente dalla capitale in treno;

a Roma, lo stato dell'applicazione della normativa evidenzia un quadro disorganico e stratificato nel tempo. Se non è mancata negli ultimi 15 anni un'attività di elaborazione e produzione di strumenti di pianificazione per singoli comparti a livello di sistema, l'incerta collocazione nella linea gerarchica delle fonti e la mancata tempestività nell'approvazione nelle sedi deliberative deputate non hanno consentito a questi ultimi strumenti di esercitare un effettivo potere di indirizzo per la programmazione di settore;

il trasporto pubblico romano è stato, negli ultimi anni, oggetto di diverse fasi di riordino organizzativo e societario comunale. Il piano di riassetto ha comportato l'integrazione in un unico soggetto controllato al 100 per cento dal Comune, mediante fusione per incorporazione, delle attività commerciali ausiliarie, già gestite da Atac, con la gestione del trasporto pubblico locale in capo a Trambus e Met.ro, nonché con i servizi per la mobilità privata;

dal 2005, la gestione del trasporto pubblico locale è stata regolata da 3 contratti di servizio bilaterali di 7 anni: il primo stipulato fra Comune e Atac, e gli altri 2 stipulati fra Atac e, rispettivamente, Met.ro e Trambus. Anche dopo il riassetto societario, in cui Atac è subentrata a Trambus e Met.ro nei loro compiti operativi, ad esclusione dei servizi ausiliari e strumentali trasferiti a Roma Servizi per la mobilità, i contratti non sono mai stati aggiornati in base alla mutata organizzazione;

l'articolo 6 del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 68 del 2014, ha imposto a Roma capitale l'adozione di idonee misure atte alla riduzione del disavanzo e al contenimento dei costi scaturite nel piano di rientro. Tale provvedimento ha interessato anche la società partecipata Atac SpA per la quale è stato predisposto un piano di efficientamento e risanamento per il triennio 2014-2016, finalizzato ad una riprogrammazione del servizio, secondo criteri di sostenibilità e di efficacia;

nel periodo regolatorio i costi *standard* sono stati utilizzati solo come costi obiettivo, ossia come un valore tendenziale che i costi del servizio avrebbero dovuto raggiungere, senza specificare in che misura si sarebbero dovuti annualmente avvicinare al valore *standard*, al fine di eguagliarlo al termine dell'arco temporale di transizione;

la legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) ha individuato (art. 9, comma 1, lettera *f*)), per il settore del trasporto pubblico regionale, un criterio "misto" di finanziamento, disponendo che l'ammontare del finanziamento del trasporto pubblico vada determinato tenendo conto, oltre che dei costi *standard*, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio. In questa ottica, si prevede, per le spese di parte corrente, l'assegnazione delle quote del previsto fondo perequativo in misura tale da ridurre adeguatamente le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante, ma senza garantire l'integrale copertura del fabbisogno *standard*, mentre, per le spese in conto capitale, si dovrà assicurare l'integrale copertura del fabbisogno *standard*;

sembra quanto mai urgente che la ripartizione delle risorse fra le Regioni per il trasporto pubblico locale debba superare il criterio della spesa storica, per ispirarsi a criteri idonei a premiare l'efficienza e l'efficacia nella gestione del servizio, individuando obiettivi quali l'incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, la migliore corrispondenza tra l'offerta e la domanda, la definizione di livelli occupazionali appropriati, la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e verifica. La definizione dei fabbisogni e costi *standard* anche per il settore del trasporto pubblico

locale può rappresentare uno strumento appropriato per superare il criterio della spesa storica,

impegna il Governo:

1) a mettere in atto i provvedimenti normativi necessari affinché si proceda ad una ripartizione dei finanziamenti destinati al trasporto pubblico locale sulla base dei fabbisogni e costi *standard*, al fine di premiare gli enti che riescono ad erogare il servizio a costi minori, tenendo conto non tanto della spesa effettivamente sostenuta, relazionata soltanto alle variabili di contesto, quanto del costo relativo al singolo servizio;

2) nella determinazione del fabbisogno *standard*, ad assumere obiettivi di costo dei fattori più rilevanti, ai fini della produzione e fornitura del servizio, in modo da premiare l'efficienza, valutando altresì il servizio effettivamente erogato rispetto ad un livello quantitativo *standard* per verificarne l'efficacia.

(1-00658) (18 ottobre 2016)

CIOFFI, CIAMPOLILLO, SCIBONA, GAETTI, AIROLA, BERTOROTTA, BLUNDO, BOTTICI, BUCCARELLA, BULGARELLI, CAPPELLETTI, CASTALDI, CATALFO, COTTI, CRIMI, DONNO, ENDRIZZI, FATTORI, GIARRUSSO, GIROTTO, LEZZI, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MONTEVECCHI, MORONESE, MORRA, NUGNES, PAGLINI, PETROCELLI, PUGLIA, SANTANGELO, SERRA, TAVERNA - Il Senato,

premessi che:

il trasporto pubblico rappresenta uno dei settori più rilevanti per il nostro Paese, sia sotto il profilo sociale che sotto quello economico. Nelle grandi città come Roma, esso rappresenta il volano dell'inclusione sociale, tenuto conto che un trasporto pubblico efficiente è segno di democrazia, riduce le diseguaglianze e unisce il tessuto sociale;

l'enorme espansione delle periferie avvenuta a Roma nei decenni passati non ha seguito idonei criteri di pianificazione del territorio, ma ha favorito un'incontrollata cementificazione, senza, tra l'altro, prevedere di predisporre un'adeguata rete di trasporto;

a tale scenario estremamente problematico si aggiunge la pluriennale inadeguatezza del sistema di servizi pubblici, che ha prodotto una densità

di traffico privato enormemente superiore rispetto a quello registrato nelle altre capitali europee. Oltre il 66,55 per cento dei cittadini romani si sposta abitualmente in auto. A Berlino soltanto il 31 per cento, a Parigi il 17 per cento;

la città si trova da sempre e perennemente congestionata dalle auto. Roma è, infatti, la tredicesima città più trafficata al mondo, la quinta in Europa, la prima in Italia. Questo provoca un forte degrado della qualità della vita dei cittadini e dei turisti che vi si recano;

la velocità commerciale delle vetture di trasporto pubblico è la più bassa d'Europa. Gli spostamenti sono lenti e farraginosi e sono causa di *stress* ed inquinamento, anche con gravi danni economici ed un peggioramento estetico e paesaggistico della città stessa;

considerato che:

la Commissione europea, nel gennaio 2014, ha pubblicato le nuove linee guida per lo sviluppo e l'implementazione dei piani urbani della mobilità sostenibile, in cui sono contenuti esempi di buone pratiche, strumenti e fonti per il corretto svolgimento di ogni attività. In particolare, secondo la Commissione europea, i piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) devono mirare a creare un sistema urbano dei trasporti che persegua almeno i seguenti obiettivi: garantire a tutti i cittadini opzioni di trasporto che permettano loro di accedere alle destinazioni ed ai servizi chiave; migliorare le condizioni di sicurezza; ridurre l'inquinamento atmosferico e acustico, le emissioni di gas serra e i consumi energetici; migliorare l'efficienza e l'economicità dei trasporti di persone e merci; contribuire a migliorare l'attrattività del territorio e la qualità dell'ambiente urbano e della città in generale, a beneficio dei cittadini, dell'economia e della società nel suo insieme;

risulta ai proponenti che, anche sulla base di quanto indicato nella memoria di Giunta capitolina datata 14 ottobre 2016, relativa agli indirizzi per la redazione delle linee guida del PUMS di Roma capitale, è obiettivo strategico dell'amministrazione quello di dotare la città di un sistema di mobilità competitivo con le altre capitali europee e mondiali, nonché di recuperare nel medio-lungo periodo il *gap* infrastrutturale storico, aggravato dall'incongruente sviluppo insediativo degli ultimi 15 anni;

al riguardo, al fine di favorire una visione di stretta integrazione fra politiche urbanistiche e politiche della mobilità, le linee programmatiche presentate dalla nuova Giunta capitolina e approvate con deliberazione di Assemblea n. 9 del 3 agosto 2016, nell'ambito della redazione del PUMS,

evidenziano come sia necessario operare una rivoluzione di metodo, cambiando alla radice il criterio di selezione delle opere, che dovrà essere trasparente e condiviso. Per il futuro occorrerà sostenere la mobilità su ferro sicura ed interconnessa e la realizzazione di opere a basso impatto ambientale;

a tal fine, la Giunta capitolina ha deciso di dare mandato all'assessore alla Città in movimento di avviare il gruppo di lavoro che dovrà provvedere alla stesura delle linee guida del piano di Roma, adottando il documento elaborato dalla Commissione europea, quale strumento per orientare e supportare il lavoro di redazione, e per procedere all'elaborazione del PUMS anche attraverso la predisposizione e l'impiego di idonei strumenti di coinvolgimento dei cittadini;

rilevato che:

occorre evidenziare come negli anni, sotto il profilo gestionale, il trasporto pubblico di Roma è stato caratterizzato da politiche di affidamenti diretti, assunzioni clientelari e operazioni amministrative di controversa trasparenza. Il sistema di trasporto pubblico locale di Roma è stato così caratterizzato da mancati investimenti, scandali legati al *management*, scarse *performance* aziendali e ricavi inferiori alle spese sostenute;

Roma capitale ha disposto, con la deliberazione di Assemblea capitolina n. 47 del 15 novembre 2012, l'affidamento *in house* ad ATAC SpA, per il periodo dal 1° gennaio 2013 al 3 dicembre 2019: del servizio di trasporto pubblico locale di superficie e di metropolitana; della gestione dei parcheggi di interscambio; della gestione della sosta tariffata su strada; della gestione della rete di rivendite e di commercializzazione dei titoli di viaggio; dell'esazione e del controllo dei titoli di viaggio relativi alle linee della rete periferica esercita da Roma TPL Scarl alla società ATAC;

ATAC rappresenta il primo operatore della mobilità urbana in Italia. La forte precarietà economico-finanziaria dell'azienda protrattasi sin dalla fusione con Met.Ro SpA e Trambus SpA del 2010, con progressivo consolidamento di un indebitamento verso i fornitori di 325 milioni di euro, ha determinato inevitabili ripercussioni in termini di servizi erogati ai cittadini residenti, ai lavoratori pendolari, agli studenti e ai turisti. La capitale registra circa 180.000 presenze di turisti al giorno;

nonostante l'azienda capitolina sia un tassello fondamentale nell'espletamento dei servizi di trasporto urbano e giochi un ruolo strategico ai fini della promozione di forme di mobilità sostenibile, la sua attività, negli anni, non è stata adeguatamente vigilata e supportata, sia

dalle amministrazioni locali che da quelle regionali e centrali che si sono avvicinate;

a livello centrale, si registrano evidenti disparità di trattamento nella ripartizione delle somme del Fondo nazionale trasporto fra le varie Regioni. Il Lazio, infatti, riceve dal fondo circa 100 euro per ogni abitante, la Basilicata oltre 120, la Toscana circa 120. Appare evidente che lo Stato non distribuisce le risorse rispettando criteri di carico insediativo e funzioni oggettive svolte da ciascuna Regione;

l'iniqua distribuzione delle somme destinate al trasporto pubblico è ulteriormente aggravata in sede di trasferimento delle risorse fra la Regione Lazio e Roma capitale. Il corrispettivo per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale (TPL), infatti, è finanziato in parte con risorse di Roma capitale e in parte con risorse della Regione, ai sensi della legge regionale 16 luglio 1998, n. 30, che, all'art. 30 comma 1, istituiva il "Fondo Regionale Trasporti il cui ammontare è determinato, annualmente, con legge di bilancio della Regione sulla base di risorse finanziarie proprie e di quelle trasferite dallo Stato ai sensi del citato D.Lgs. 422/97" e, al comma 2, elenca le finalità del predetto "Fondo Regionale Trasporti" e, tra queste, alla lettera c), quella "per far fronte agli oneri relativi all'effettuazione dei servizi di trasporto pubblico su strada e con metropolitane";

nel periodo 2010-2011 la Regione Lazio trasferiva circa 305 milioni di euro all'anno alla città di Roma; successivamente si è assistito ad una netta riduzione delle risorse trasferite, sino ad arrivare ai 220 milioni di euro nel 2016. Le risorse necessarie per la gestione della quota di trasporto pubblico locale gestito da ATAC sono, dunque, per lo più a carico di Roma capitale, cioè dei cittadini romani. La quota che deve sopportare la città si aggira intorno al 50 per cento;

occorre inoltre aggiungere che la ripartizione delle risorse non risponde a criteri oggettivi legati all'effettiva erogazione dei servizi. Roma capitale offre quasi il 50 per cento dei servizi di tutta la Regione Lazio (veicoli su chilometri), ma riceve dalla medesima Regione solo il 20 per cento delle risorse totali, mentre all'azienda di trasporto pubblico regionale Cotral viene trasferito il 45 per cento delle risorse a fronte di una percentuale di servizi offerti pari al 20 per cento;

le carenze della Regione nei confronti di Roma capitale non riguardano esclusivamente l'esigua entità dei trasferimenti, ma anche la mancata erogazione dei trasferimenti di competenza nei tempi stabiliti. L'ultimo versamento regionale, eseguito nel mese di luglio 2016, si riferisce al

contributo del secondo semestre 2014 e del primo semestre 2015. Tale iato temporale impedisce ogni attività di programmazione e crea un permanente problema di disponibilità di cassa;

da ultimo, occorre sottolineare un problema decisamente rilevante, legato al mancato riconoscimento, da parte della Regione, dei rimborsi per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro. Il debito legato a questa voce ammonta a circa 554 milioni di euro, una cifra consistente e sufficiente a rimettere ATAC in pieno esercizio;

la legittimità delle somme relative al rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro è asserita dalla Corte di cassazione, con sentenze n. 23246 del 2015 e n. 3318 del 2015, oltre che dalla delibera n. 35 del 24 dicembre 2015 del commissario straordinario Francesco Paolo Tronca. La Regione Lazio ha sempre disconosciuto la legittimità dei citati crediti, affermando che si trattava di somme già comprese in quelle corrisposte per l'erogazione del servizio. Tuttavia, giova precisare che tale affermazione è priva di fondamento, in quanto le sottovoci di pagamento sono tutte elencate e quella relativa alla ricontrattazione del contratto collettivo nazionale di lavoro non è presente (vedi *ex multis* una determina dirigenziale della stessa Regione Lazio del 2009, la determina regionale del 2009 sul capitolo D41507);

considerato inoltre che:

l'età media del parco mezzi di ATAC è fra le più alte di Italia. Negli ultimi 8 anni, è stato rinnovato poco più del 15 per cento della flotta. A fronte di un totale di circa 1.900 mezzi, più di 1.500 hanno un'età compresa tra gli 8 e i 16 anni. Appare evidente la necessità di provvedere alla sostituzione del parco mezzi, procedendo all'acquisto di circa 900 nuovi mezzi, che l'azienda potrebbe avviare anche attraverso un maggior supporto economico da parte della Regione e dello Stato, tenuto conto della specificità e delle esigenze di una città come Roma;

ad un parco progressivamente vecchio avrebbe dovuto corrispondere, inoltre, un incremento di pezzi di ricambio per far fronte ad un maggior numero di interventi da svolgere, ma in ATAC ciò non è avvenuto, anzi si è finiti per erodere le scorte di magazzino;

al riguardo, occorre inoltre rilevare che, con delibera n. 773 del 6 luglio 2016, depositata in data 2 agosto 2016, l'ANAC ha riconosciuto il mancato rispetto da parte di ATAC, relativamente agli affidamenti attivati nel periodo 2011-2015, di quanto disposto dall'art. 29 del vecchio codice dei contratti, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (art. 35 del

nuovo codice), «non avendo la società provveduto ad effettuare le verifiche richieste dal richiamato articolo per la definizione dell'importo dell'appalto ai fini dell'individuazione della soglia, operando così un artificioso frazionamento degli acquisti di materiali di ricambio ed adottando procedure che non garantiscono adeguata pubblicità e competitività»;

la nuova Giunta capitolina si è adoperata, sin dal suo insediamento, per sbloccare l'acquisto di 150 nuovi autobus. Fino a fine agosto, infatti, il *management* di ATAC affermava che non fosse possibile procedervi senza prima apportare modifiche al contratto di servizio. A seguito di approfondimenti avviati dalla nuova amministrazione, l'acquisto è stato prontamente sbloccato, rompendo la perdurante *impasse* burocratico-amministrativa creatasi in questi anni;

valutato che:

l'articolo 114, comma 3, della Costituzione dispone che: "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento". Da ciò pare evidente la necessità costituzionale di una disciplina specifica che consideri la duplice natura della "Città di Roma": da un lato ente locale che, al pari degli altri, rappresenta una comunità territoriale specifica e, dall'altro, organismo di carattere generale che rappresenta l'unità della Repubblica e svolge funzioni proprie di capitale. In questo quadro, occorre sostenere il percorso di riforma della mobilità che la Giunta in carica sta definendo;

la nuova amministrazione capitolina, sin dal suo insediamento, ha dato piena fiducia alla *governance* societaria in carica, come dimostra, a solo titolo di esempio, la nota del 16 agosto 2016, a firma dell'assessore alla Città in movimento, dottoressa Linda Meleo, indirizzata ai vertici dell'azienda, in cui si precisa testualmente: "la mia fiducia nei confronti dell'operato è stata più volte sottolineata e la ribadisco con la presente", avendo provveduto l'assessore esclusivamente a muovere alcuni rilievi specifici, legati a criticità oggettive, che in un'ottica di maggiore trasparenza, rimarcata anche in campagna elettorale, non potevano non essere stigmatizzati;

nell'esercizio del controllo analogo spettante all'amministrazione era, dunque, doveroso effettuare verifiche sugli organi, sugli atti, ovvero sulle azioni e sui comportamenti della società. Nelle società titolari di affidamenti *in house* è, infatti, maggiormente pregnante l'obbligo dell'ente di vigilare sui risultati di bilancio, trattandosi di un obbligo di diligenza che discende dal dovere di equilibrio economico settoriale e complessivo,

impegna il Governo:

- 1) a supportare il percorso di riforma che la nuova Giunta capitolina intende porre in essere per ottimizzare il servizio di trasporto romano e regolare in modo più efficiente la domanda di mobilità dei cittadini;
- 2) a sostenere, in ragione della specificità di Roma quale capitale della Repubblica, le richieste di cofinanziamento per l'attuazione degli interventi da prevedere nell'ambito del piano urbano della mobilità sostenibile, al fine di definire un insieme organico di interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradali, sui parcheggi di interscambio, sulle tecnologie, sul parco veicoli, sul governo della domanda di trasporto attraverso la struttura dei *mobility manager*, i sistemi di controllo e regolazione del traffico, l'informazione all'utenza, la logistica e le tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città, così come previsto ai sensi dell'articolo 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340, così da dotare la città di un sistema di mobilità efficiente e di qualità;
- 3) ad assumere le opportune iniziative presso la Regione Lazio al fine di favorire una ripartizione più equa e tempestiva delle risorse destinate a Roma capitale, per far fronte agli oneri relativi all'effettuazione dei servizi di trasporto pubblico;
- 4) in forza della normativa vigente, a udire il sindaco di Roma capitale nelle riunioni in cui il Consiglio dei ministri esamina questioni concernenti, direttamente ed indirettamente, il trasporto pubblico locale e la mobilità della capitale della Repubblica;
- 5) a dare attuazione alla risoluzione 7-00613, presentata presso la Camera dei deputati e approvata il 17 dicembre 2015, finalizzata ad incrementare le risorse del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, di un importo non inferiore a 50 milioni di euro annui, anche attraverso l'aumento del prelievo erariale unico attualmente applicato ai giochi pubblici ed eventuali addizionali.

MOZIONI SULLA SOMMINISTRAZIONE DEI FARMACI

(1-00555 p. a.) (6 aprile 2016)

D'AMBROSIO LETTIERI, GRANAIOLA, AIELLO, ALBANO, ALBERTINI, AMATI, AMIDEI, AMORUSO, ANITORI, AZZOLLINI, BERTUZZI, BIANCO, BIANCONI, BILARDI, BOCCARDI, BONFRISCO, BRUNI, CALEO, CALIENDO, CANDIANI, CARDINALI, CARRARO, CENTINAIO, CERONI, CIRINNA', COLLINA, COMPAGNA, COMPAGNONE, CONTI, DAVICO, DE BIASI, DI GIACOMO, DI MAGGIO, DIRINDIN, DIVINA, FAVERO, FILIPPI, FLORIS, FORMIGONI, FORNARO, GAETTI, GALIMBERTI, GAMBARO, GATTI, GINETTI, GIOVANARDI, GOTOR, GUERRA, GUERRIERI PALEOTTI, IDEM, LAI, LIUZZI, LO GIUDICE, LO MORO, LUCHERINI, MANDELLI, MARCUCCI, MARINO Luigi, MATTESINI, MATURANI, MAURO Mario, MAZZONI, MILO, MIRABELLI, MORGONI, MOSCARDELLI, ORRU', PAGANO, PAGLIARI, PAGNONCELLI, PICCINELLI, PIGNEDOLI, RIZZOTTI, SCAVONE, SCOMA, TARQUINIO, VALENTINI, VILLARI, ZANONI, ZIZZA, ZUFFADA - Il Senato,

premessi che:

il decreto direttoriale 11 settembre 2012, n. 14, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, successivamente integrato dal decreto 4 ottobre 2012, n. 17, ha istituito il "Comitato paritetico nazionale per le malattie croniche e la somministrazione dei farmaci", composto da rappresentanti del Ministero dell'istruzione, del Ministero della salute, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza unificata e dell'Istat e da esperti del settore;

gli obiettivi del comitato, nato anche a seguito delle segnalazioni relative alle numerose difficoltà di inserimento dei bambini affetti da diverse patologie (per esempio asma bronchiale, diabete, allergia) in ambito scolastico sono: 1) effettuare, anche in collaborazione con il sistema statistico nazionale, una ricognizione dei dati relativi alla somministrazione dei farmaci nelle scuole di ogni ordine e grado, al fine di conoscere l'entità del fenomeno; 2) definire le linee guida nazionali in tema di assistenza a studenti con patologie croniche che necessitano di somministrazione di farmaci in orario scolastico (con particolare riferimento alle patologie croniche maggiormente prevalenti in ambito scolastico, cioè diabete mellito, asma bronchiale ed epilessia) con i relativi protocolli operativi; 3)

definire i compiti e le responsabilità delle figure professionali coinvolte; 4) individuare i criteri più idonei in base ai quali promuovere campagne di sensibilizzazione, formazione e informazione sul tema;

L'Istat, su incarico del comitato, ha svolto un'indagine conoscitiva, riferita agli anni 2013-2014, riguardante la gestione delle emergenze, la continuità terapeutica e le modalità organizzative del fenomeno, con particolare riferimento alle patologie soprariportate;

detta indagine ha evidenziato che: 1) la richiesta di somministrazione di farmaci interessa un numero rilevante di scuole: nell'anno scolastico 2013/2014 sono state 2.911 le scuole primarie e secondarie di primo grado (15 per cento del totale delle scuole) che hanno ricevuto almeno una richiesta di somministrazione di farmaci per continuità terapeutica, per un ammontare complessivo di ben 5.816 richieste, con un incremento del 10 per cento del numero complessivo di richieste rispetto all'anno scolastico precedente; nelle scuole primarie la richiesta di somministrazione di farmaci è risultata pari al 71 per cento delle richieste complessivamente pervenute con una differenziazione sensibile tra le regioni centrosettrionali e quelle meridionali: in particolare sono stati registrati valori superiori al 20 per cento in Emilia-Romagna e Lombardia e valori inferiori al 4 per cento in alcune regioni del Mezzogiorno; 2) i farmaci, nel 48 per cento delle richieste, sarebbero stati somministrati all'alunno direttamente da soggetti appartenenti al personale docente o non docente (dirigente scolastico, insegnante, addetto di segreteria, collaboratore scolastico) o sotto la vigilanza del personale medesimo; nel 26 per cento delle richieste i farmaci sarebbero stati assunti direttamente dall'alunno (autosomministrazione) e nel 17 per cento sarebbero stati somministrati direttamente da un familiare dell'alunno cui sarebbe stato autorizzato l'accesso alla scuola;

nella scuola secondaria la somministrazione dei farmaci ad alunni da parte del personale scolastico è risultata ancora più marcata (57 per cento) rispetto a quella registrata nella scuola primaria (40 per cento);

sulla base dei dati forniti dall'Istat, il comitato, il 3 marzo 2013, ha approntato, presso il Ministero dell'istruzione, un tavolo di confronto con le Regioni al fine di approfondire le problematiche relative alla somministrazione di farmaci nelle scuole e concertare modalità comuni con tutti i soggetti coinvolti atte alla loro risoluzione;

al termine di un lavoro lungo e complesso, durato circa 2 anni, il comitato ha stilato le "Linee guida per la somministrazione dei farmaci a scuola"

contenenti un unico "modello" organizzativo e procedurale, sia per la continuità terapeutica che per la gestione delle emergenze, tale da rispondere alle necessità di ciascun soggetto affetto da patologie croniche, con particolare riferimento agli alunni malati di asma, diabete ed epilessia;

le Linee guida paiono essere perfettamente in linea con le innovazioni normative introdotte dalla legge n. 107 del 2015, in particolare in tema di obbligatorietà della formazione del personale docente quale parte integrante del processo di accoglienza degli alunni e delle loro famiglie all'interno delle scuole;

dette Linee guida, condivise anche dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dalle diverse società scientifiche e dalle associazioni delle famiglie degli alunni malati, dopo essere state integrate ed emendate con le proposte migliorative scaturite da un confronto fra tutti i soggetti coinvolti, sono state approvate in via definitiva dal comitato il 23 settembre 2015;

successivamente, il 9 novembre 2015, Federsanità ha indetto una consultazione sul tema della somministrazione dei farmaci nelle scuole fra le Regioni italiane che ha evidenziato l'importanza della formazione del personale scolastico e la "volontarietà" degli insegnanti a somministrare farmaci in classe agli alunni bisognosi a seguito di idonei corsi formativi;

le Regioni hanno auspicato la rapida adozione di uno strumento normativo comune a tutto il territorio nazionale atto a garantire il diritto all'istruzione e, al contempo, il diritto alla salute di tutti i bambini;

allo stato le Linee guida contenenti il modello organizzativo e procedurale sono all'attenzione del Ministero dell'istruzione;

rilevato che appare ormai improcrastinabile l'esigenza di consentire a tutte le Regioni di dotarsi di un modello organizzativo e procedurale unitario e condiviso che consenta di superare le disparità attualmente esistenti in materia di somministrazione di farmaci all'interno delle scuole,

impegna il Governo:

1) a valutare, promuovere e sostenere ogni iniziativa utile ad un'appropriata gestione del diabete a scuola, garantendo la continuità terapeutica in orario scolastico e la somministrazione dei farmaci;

2) a procedere quanto prima all'assunzione dell'atto definitivo delle "Linee guida per la somministrazione dei farmaci a scuola" onde consentire il recepimento e l'attuazione delle stesse in via definitiva da parte di tutte le Regioni;

3) a consentire, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del citato decreto direttoriale 11 settembre 2012, n. 14, che il Comitato paritetico nazionale per le malattie croniche e la somministrazione dei farmaci vigili sull'attuazione del documento di indirizzo da parte delle Regioni e sul successivo monitoraggio finalizzato alla valutazione dei risultati ottenuti e delle eventuali criticità emerse.

(1-00648) (12 ottobre 2016)

ORELLANA, ZELLER, ROMANI Maurizio, ROMANO, FRAVEZZI, LANIECE, BATTISTA, ZIN, BERGER, SIMEONI, BENCINI, ANITORI, VACCIANO, DE PIN, CAMPANELLA, BOCCHINO, DE PIETRO, BIGNAMI, MUSSINI, GAMBARO, MASTRANGELI - Il Senato,

premesso che:

l'ordinamento italiano riconosce e promuove il diritto universale allo studio, sancendo inoltre, con l'articolo 3 della Costituzione, che è "compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana";

da questi principi deriva la necessità di assicurare il pieno godimento del diritto allo studio a bambini, adolescenti e giovani affetti da patologie croniche, ovvero che necessitano della periodica somministrazione dei farmaci, anche in orario scolastico;

le "Linee-Guida per la somministrazione di farmaci in orario scolastico", predisposte nel novembre 2005 congiuntamente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero della salute hanno fornito una prima forma di regolamentazione del settore;

anche al fine di vagliare e valutare le diverse soluzioni adottate nelle regioni per dar seguito alle citate linee guida del 2005, nell'ottobre 2012 il Ministero dell'istruzione ha istituito il "Comitato paritetico nazionale per le malattie croniche e la somministrazione dei farmaci a scuola", composto da: Ministero della salute, Conferenza unificata, ANCI, Regioni, ISTAT e consulenti su specifiche patologie croniche;

il lavoro del comitato si è concluso con la stesura e la conseguente approvazione del documento finale sulle linee guida in materia di somministrazione dei farmaci a scuola, il cui precipuo scopo è quello di superare alcune limitazioni delle linee guida del 2005, nonché le

problematiche e le discriminazioni derivanti dall'eterogeneità degli ordinamenti regionali;

tuttavia, il documento, pur avendo ricevuto il parere favorevole dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e delle associazioni rappresentative, non è ancora stato pubblicato;

in tale contesto, una sfida particolarmente pressante per il sistema sanitario nazionale è l'incremento costante di incidenza e di prevalenza del diabete mellito nel bambino, nell'adolescente e nel giovane, che, unito alla progressiva riduzione dell'età alla diagnosi, pone problemi di assistenza del tutto peculiari nei settori che riguardano il controllo della malattia, l'aspettativa di salute in età adulta, nonché aspetti legati allo sviluppo della persona;

difatti, le esigenze che questi alunni pongono alla scuola ruotano principalmente intorno alla centralità della persona e dei suoi bisogni e all'assoluta necessità di tutelarne la salute e il benessere, in accordo e collaborazione con gli altri soggetti istituzionali responsabili in materia di tutela della salute e del diritto allo studio;

è bene specificare che in età evolutiva il diabete mellito è caratterizzato da una forte instabilità e, conseguentemente, da una gestione estremamente difficile del paziente a causa di peculiarità fisiologiche, psicologiche e nutrizionali, che interferiscono in ogni aspetto della vita e delle esperienze del minore affetto da patologia diabetica e della sua famiglia;

come ricordato nel "Documento strategico di intervento integrato per l'inserimento del bambino, adolescente e giovane con diabete in contesti scolastici, educativi, formativi al fine di tutelarne il diritto alla cura, alla salute, all'istruzione e alla migliore qualità di vita", la terapia da somministrare al soggetto diabetico, che, nella maggior parte dei casi, non può essere eseguita in maniera autonoma, deve essere garantita anche in ambito scolastico ed ha quale obiettivo primario la sicurezza, in particolare per quanto riguarda la somministrazione di insulina e la gestione di eventuali emergenze metaboliche, quali l'ipoglicemia;

pertanto, l'inserimento del bambino, adolescente e giovane con diabete in ambito scolastico, deve necessariamente seguire principi che assicurino il pieno godimento del diritto alla salute psicofisica, all'accesso protetto ai percorsi formativi scolastici e alla rimozione di ogni ostacolo per la sua piena integrazione sociale;

la maggior parte di questi pazienti frequenta una scuola e ad oggi non tutti gli istituti scolastici hanno predisposto un piano integrato di accoglienza e

assistenza dei soggetti con diabete in età evolutiva, concordato fra tutti gli attori interessati;

considerato che:

nell'ordinamento italiano sono diverse le fonti che disciplinano l'assistenza diabetologica in età evolutiva, l'unica norma di rango primario attualmente vigente è la legge 16 marzo 1987, n. 115, recante "Disposizioni per la prevenzione e la cura del diabete mellito", che, delineando i tratti fondamentali del modello assistenziale di riferimento, considera il diabete come una malattia di alto interesse sociale;

è bene ricordare che tale normativa non ha subito significativi aggiornamenti negli ultimi 20 anni;

il 6 dicembre 2012 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha approvato il piano sulla malattia diabetica con lo scopo di definire alcuni obiettivi strategici per migliorare le attività di prevenzione, cura e riabilitazione e favorire percorsi che garantiscano al paziente uniformità di risposte e continuità di tutela;

tra i punti cardine del documento vi è sicuramente il principio della "de-medicalizzazione", che prevede una valorizzazione di tutte le figure professionali, in primo luogo quelle infermieristiche, coinvolte nella gestione della malattia sul territorio e necessarie a rispondere adeguatamente alla multidimensionalità della patologia diabetica che, attraverso adeguati processi formativi, potranno gestire *follow up* autonomi in seno a piani di cura concordati tra specialista e medico di medicina generale o pediatra di libera scelta con il coinvolgimento attivo della persona con diabete;

ciò nonostante, occorre evidenziare una certa discrepanza tra le modalità di assistenza diabetologica dell'età adulta, fondate effettivamente su specifici percorsi assistenziali integrati e personalizzati, e quelle riferite all'età evolutiva che, di fatto, come enunciato chiaramente nel piano sulla malattia diabetica, si incentrano principalmente sul coinvolgimento della famiglia, che diventa responsabile della cura;

tale principio non può certamente essere messo in discussione, ma il fatto che l'intervento dei familiari nel tempo sia assunto a pressoché unica fonte di assistenza del minore diabetico non può non essere considerato una distorsione. Difatti, sono ormai sempre più frequenti i casi di genitori di minori affetti da patologia diabetica che, pur di garantire la necessaria

assistenza durante l'orario scolastico, sono costretti a prendere lunghi periodi di aspettativa o, in determinati casi, a rinunciare al proprio impiego; le criticità di tale approccio emergono con specifico riferimento al contesto scolastico anche in virtù delle peculiarità e degli elementi di complessità insiti nel trattamento del paziente che lo differenziano dalle altre patologie; infatti, lo stesso piano evidenzia come le raccomandazioni del 2005 non esauriscono tutta la gamma di situazioni da affrontare;

tuttavia, la proposta elaborata dal comitato paritetico nazionale per le malattie croniche e la somministrazione dei farmaci a scuola pare non colmare le principali lacune che caratterizzano la disciplina della somministrazione di farmaci in orario scolastico, con specifico riferimento alla patologia diabetica. Questa, infatti, continuerebbe a vertere principalmente sull'assistenza dei familiari e su interventi eseguiti in forma volontaria dal personale scolastico previa formazione sull'argomento. Una formazione che però, come evidenziato da numerose associazioni di pazienti e dallo stesso corpo docenti, non potrà mai essere sufficientemente elevata da rendere gestibile in totale sicurezza una patologia complessa come il diabete in età scolare, che comporta tra l'altro la somministrazione di farmaci salvavita;

in tale contesto particolare importanza assumerebbe la concreta attuazione dell'obiettivo 9 del citato piano nazionale diabete, che punta a definire criteri di selezione condivisi per un uso mirato della terapia con microinfusori e di altre tecnologie complesse (come i sensori per la misurazione continua della glicemia) e a stabilire modalità organizzative che consentano equità di accesso alle tecnologie. In tal senso il Governo si era già pronunciato favorevolmente con l'accoglimento dell'ordine del giorno G2.100 presentato nel corso dell'esame presso il Senato della Repubblica del disegno di legge n. 1324, recante "Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali, nonché disposizioni per l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute";

è evidente che i sensori glicemici, consentendo un monitoraggio pressoché continuo dei livelli di zucchero nel sangue e la possibilità di un controllo a distanza tramite smartphone, contribuiscono ad agevolare notevolmente l'attività di assistenza svolta dal personale scolastico abilitato,

impegna il Governo ad adottare tutte le misure necessarie al fine di:

- 1) eliminare concretamente qualsiasi forma di discriminazione dei bambini e adolescenti con diabete;

2) garantire le migliori condizioni per promuovere un percorso competente ed attento di accoglienza e di inserimento degli alunni affetti da patologia diabetica al fine di tutelarne il diritto allo studio, alla salute e al benessere all'interno della struttura scolastica, in particolare assicurando:

a) che anche durante l'orario scolastico, oltre allo svolgimento in sicurezza delle attività ludico-sportive, vengano garantiti i controlli periodici della glicemia, la gestione di eventuali crisi ipoglicemiche e la somministrazione dei farmaci in orario scolastico, tale da garantire sia la somministrazione programmata, sia la somministrazione al bisogno o in condizioni di emergenza-urgenza, tramite personale infermieristico, attuando le forme di accordo, organizzazione e collaborazione che si rendano a tal fine necessarie;

b) oltre a un'adeguata alimentazione, anche una specifica assistenza durante lo svolgimento dei pasti, che preveda la pesa delle portate e il relativo calcolo dei carboidrati, ai fini della corretta somministrazione dell'insulina;

c) il diritto della famiglia o degli esercenti la potestà genitoriale di introdurre all'interno dell'edificio scolastico alimenti e bevande necessari al controllo della patologia;

3) garantire il rapido aggiornamento dell'elenco dei presidi per persone affette da patologia diabetica di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 aprile 2008 (allegato 3), con specifico riferimento ai sensori glicemici, nel rispetto degli equilibri della finanza pubblica;

4) avviare la progressiva elaborazione di un disegno unitario nazionale, tale da garantire in ogni Regione, nel rispetto delle rispettive competenze, adeguati processi diagnostici-terapeutici e misure di assistenza anche in ambito familiare e scolastico;

5) realizzare una revisione e un aggiornamento della normativa di riferimento, in modo da renderla organica, sistemica e rispondente alle esigenze emergenti;

6) fornire agli istituti scolastici nazionali i mezzi necessari al fine di svolgere al meglio il loro ruolo nei confronti dello studente diabetico, sia sotto il profilo della crescita psicologica sia sotto quello dell'assistenza e della vigilanza attraverso i *team* specialistici e la medicina territoriale, che garantiscano la loro disponibilità per incontri di formazione con i dirigenti e gli insegnanti o altro personale scolastico.

