

SENATO DELLA REPUBBLICA

——— XVII LEGISLATURA ———

Giovedì 27 novembre 2014

361^a e 362^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

alle ore 9,30

- I. Seguito della discussione di mozioni sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza (*testi allegati*)**
- II. Discussione di mozioni sulla diffusione dei sistemi elettronici di pagamento (*testi allegati*)**
- III. Discussione del disegno di legge:**

Maurizio ROMANI ed altri. - Modifiche al codice penale e alla legge 1 aprile 1999, n. 91, in materia di traffico di organi destinati al trapianto -
Relatore CASSON (922)

alle ore 16

Interrogazioni a risposta immediata, ai sensi dell'articolo 151-bis del Regolamento, al Ministro dell'Economia e delle Finanze su:

- questioni concernenti la dismissione delle partecipazioni pubbliche e la gestione del debito pubblico;**
- misure in materia di semplificazione fiscale**

MOZIONI SULLE POLITICHE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

(1-00328) (Testo 3) (26 novembre 2014)

MATTESINI, MATURANI, BATTISTA, CARDINALI, FILIPPIN, GRANAIOLA, PADUA, PUGLISI, SILVESTRO, SPILABOTTE, ALBANO, AMATI, BERTUZZI, BIANCONI, CHIAVAROLI, CIRINNA', CUCCA, CUOMO, DALLA ZUANNA, DI BIAGIO, DI GIORGI, ESPOSITO Stefano, FASIOLO, FEDELI, FERRARA Elena, GINETTI, GUERRIERI PALEOTTI, IDEM, LAI, LANZILLOTTA, LO GIUDICE, MANASSERO, MARAN, MARGIOTTA, MERLONI, ORELLANA, ORRU', PAGLIARI, PANIZZA, PEZZOPANE, PIGNEDOLI, ROMANO, ROSSI Gianluca, SAGGESE, SCALIA, SOLLO, VALENTINI, COLLINA - Il Senato,

premessi che:

il 20 febbraio 2013, la Commissione europea ha approvato una raccomandazione (2013/112/UE) che all'art. 5 stabilisce: "Affrontare il disagio sin dalla prima infanzia costituisce uno strumento importante per intensificare la lotta alla povertà e l'esclusione sociale in generale. La prevenzione si realizza in modo efficace quando si concretizza attraverso strategie integrate che associano misure di supporto all'inserimento professionale e lavorativo dei genitori, un sostegno finanziario adeguato e l'accesso a servizi essenziali per il futuro dei minori, come istruzione prescolare di qualità, l'assistenza sanitaria, servizi nel settore degli alloggi e servizi sociali";

la capacità dei genitori di investire sul futuro dei figli dipende da molti fattori, tra questi il loro stato occupazionale, di salute, il livello di istruzione raggiunto ed il sostegno nei compiti di cura che la comunità offre loro. La possibilità di disporre di competenze e risorse, non solo economiche, è essenziale, soprattutto nei primi anni di vita del bambino, quando l'offerta educativa e di relazione è decisiva per farne emergere le potenzialità;

secondo un'analisi condotta da Save the children, affiancando i dati su povertà di reddito, di lavoro e indici di deprivazione, creando quello che a livello europeo viene definito l'indice di povertà ed esclusione sociale (AROPE)³, emerge come l'Italia abbia delle percentuali più alte di minori a rischio povertà ed esclusione sociale dell'Unione europea, pari al 28 per cento, dato al di sopra di 6 punti percentuali della media europea ed inferiore soltanto a quella rilevata in alcuni nuovi Stati membri (Bulgaria,

Romania, Ungheria, Lituania) o in Paesi particolarmente segnati dalla crisi finanziaria come l'Irlanda e la Grecia;

sono più di 1.400.000 i minori che vivono in condizione di povertà assoluta (il 13,8 per cento di tutti i minori del nostro Paese, con un aumento del 34 per cento sul totale) e circa 2.400.000 quelli che vivono in condizione di povertà relativa (il 23 per cento del totale, con un aumento di quasi 300.000 minori in 1 solo anno). I dati più drammatici riguardano il Sud e le isole, ma il peggioramento si registra in tutte le regioni ed è più marcato in relazione al numero dei figli: ad esempio tra le famiglie con 3 o più figli, più di un terzo risulta in condizioni di povertà relativa e più di un quarto in povertà assoluta;

questi dati allarmanti, incidenti sul destino delle nuove generazioni, incrociano le cause e gli effetti della denatalità, una realtà che rende l'Italia penultima in Europa, che frena la ripresa economica e finirà con il determinare un pesante squilibrio generazionale. Secondo il rapporto Svimez 2014, nel 2013, nel Mezzogiorno d'Italia le nascite hanno toccato il minimo storico, 177.000, il numero più basso dal 1861. Questa caduta demografica è strettamente correlata alla crisi economica e occupazionale di un'area del Paese che, tra il 2008 e il 2013 ha visto mancare 800.000 posti di lavoro con un crollo dei redditi pari al 15 per cento;

la marginalità sperimentata, oggi, dai minori privi di opportunità li costringe a retrocedere in una società sempre più competitiva, li priva degli strumenti con cui riscattarsi da una condizione che è perdente in partenza ma, per il principio di uguaglianza, non può né deve rimanere tale lungo il corso della vita. Peraltro, risulta da ricerche internazionali che l'offerta di servizi per la prima infanzia ha un impatto positivo e superiore sulla motivazione dei bambini provenienti da famiglie di basso livello socio-economico. In particolare, il rendimento degli investimenti in istruzione è superiore per i bambini più disagiati. Così come è dimostrato che in Italia, la carenza di servizi alla famiglia, accompagnata da *deficit* strutturali nei servizi per la prima infanzia (con l'11 per cento siamo ben lontani dagli obiettivi europei del 33 per cento, con disparità enormi tra regioni e regioni), è tra le maggiori determinanti delle basse prestazioni di alunni e studenti in Italia;

è, allora, prioritario adottare politiche che, fin dalla nascita, mettano a disposizione dei genitori una pluralità di servizi che ne migliorino le conoscenze e le competenze, in specie sull'educazione e sulla salute, e realizzino una prossimità reale, anche domiciliare, a chi sperimenta forme di disagio o difficoltà, fin dall'età prescolare dei figli. Il contrasto alla

povertà deve iscriversi in scelte di bilancio che integrino un progetto multidimensionale, idoneo per un verso a migliorare gli interventi economici di sostegno e per altro, non da meno, ad individuare politiche che agiscano sulla promozione dei diritti e sull'inclusione sociale dei bambini e degli adolescenti;

le condizioni di povertà e di disagio dell'infanzia si rappresentano, infatti, attraverso numerose espressioni e le relative cifre: si pensi, ad esempio, ai numeri dei maltrattamenti, della dispersione scolastica, del lavoro minorile, della pedofilia e della prostituzione minorile, delle pluridipendenze, del disagio psicologico e psichiatrico, dell'abbandono. Queste ed altre sfaccettature indicano che l'infanzia, ben tutelata in astratto, resta ancora sola e bisognosa di un investimento politico che ne assuma la responsabilità;

il dovere di assicurare un livello più alto di benessere ed una maggiore inclusione sociale delle giovani generazioni pone, oggi, la necessità di considerare parte integrante di questo processo anche i figli delle famiglie immigrate che, pur crescendo nel nostro Paese, sperimentano ancora situazioni di esclusione e di discriminazione, scontano una difficoltà maggiore di accesso alle risorse educative e alle fonti di conoscenza complementari a quelle offerte dal sistema scolastico;

a fronte di dati allarmanti sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, si registrano negli ultimi anni sia l'affievolirsi dell'attenzione mediatica sui diversi fenomeni, sia una inadeguata ed inefficace iniziativa politico-istituzionale sulle politiche per i minori, con un ininterrotto definanziamento e un utilizzo dispersivo dei fondi a ciò destinati;

è necessario, allora, assumere il passo di una programmazione integrata tra tutti i soggetti istituzionali interessati, preceduta dalla condivisione della conoscenza dei bisogni e seguita, nel tempo, attraverso la verifica dei risultati ottenuti e la validazione o meno delle scelte compiute e da compiere. Una visione propositiva sulle potenzialità di questa programmazione deve indirizzare le misure assistenziali, pur necessarie nell'immediato, all'offerta di servizi, l'unico percorso valido per produrre cambiamenti duraturi e nel contempo promuovere politiche di sviluppo e non di solo costo;

una programmazione integrata ed interistituzionale deve occuparsi di tutti gli aspetti della vita del minore (famiglia, tempo libero, sport, salute, istruzione, eccetera), realizzando sinergia tra i diversi interventi, valorizzando l'investimento in quegli ambiti che sono strategici per

determinare il cambiamento, per dare più *chance* di una evoluzione positiva. È quindi doveroso "mettere a sistema" le politiche per l'infanzia e l'adolescenza, superando il limite degli interventi settoriali e disomogenei: a questo riguardo, la modifica del Titolo V della Costituzione ha prodotto un decentramento territoriale delle politiche realizzato fuori da una cornice Comune di garanzia dei diritti, senza la prevista definizione dei livelli essenziali di prestazioni, senza un impegno coerente di risorse e senza il necessario coordinamento che uno specifico tavolo su infanzia ed adolescenza dell'organizzazione della Conferenza Stato-Regioni avrebbe potuto realizzare;

le politiche di sistema sono uno stimolo a valutare e verificare la quantità e la qualità delle risorse investite in favore dell'infanzia ed all'adolescenza, a conoscere e monitorare la realtà dei servizi presenti sul territorio per coinvolgere ogni area del Paese in una azione efficace di promozione,

impegna il Governo a elaborare un "Libro bianco sull'infanzia e l'adolescenza" quale strumento conoscitivo e di messa a sistema delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, nell'ottica di una programmazione organica, integrata e multidimensionale, finalizzata allo sviluppo e rafforzamento delle politiche e della rete dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza.

(1-00344) (18 novembre 2014)

STEFANI, CENTINAIO, CROSIO, ARRIGONI, BISINELLA, DIVINA, MUNERATO, STUCCHI, TOSATO - Il Senato,

premessi che:

il 20 novembre si celebra la giornata internazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questo è il giorno in cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò, nel 1989, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata oggi da oltre 190 Paesi nel mondo;

ad oltre 20 anni dall'entrata in vigore della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, purtroppo, ancora in tutto il mondo i bambini patiscono violenze, sfruttamento e abusi. Sono costretti a combattere guerre o a lavorare in condizioni intollerabili; vengono sottoposti ad abusi sessuali o a violenze punitive; cadono vittime di traffici che li condannano a lavorare in condizioni di sfruttamento. I bambini che vivono in circostanze del genere

vedono i loro diritti umani infranti nei modi più gravi, e patiscono danni fisici e psicologici con effetti talvolta irreparabili. Gli elementi di un'infanzia sana, così come sono specificati nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, vengono negati perché il mondo non riesce a fornire ai bambini la protezione di cui hanno diritto;

al contrario di quanto si crede, i diritti dei bambini non sono violati esclusivamente in quella parte del mondo che vive in situazioni di grave sotto-sviluppo, ma anche in quei Paesi che hanno raggiunto livelli di industrializzazione e benessere elevati;

il 20 febbraio 2013, la Commissione europea ha approvato una raccomandazione (2013/112/UE) che al considerando n. 5 stabilisce che: "affrontare il disagio sin dalla prima infanzia costituisce uno strumento importante per intensificare la lotta alla povertà e l'esclusione sociale in generale. La prevenzione si realizza in modo efficace quando si concretizza attraverso strategie integrate che associano misure di supporto all'inserimento professionale e lavorativo dei genitori, un sostegno finanziario adeguato e l'accesso a servizi essenziali per il futuro dei minori, come un'istruzione (prescolare) di qualità, l'assistenza sanitaria, servizi nel settore degli alloggi e servizi sociali";

la capacità dei genitori di investire sul futuro dei figli dipende da molti fattori, tra questi il loro stato occupazionale, di salute, il livello di istruzione raggiunto ed il sostegno nei compiti di cura che la comunità offre loro. La possibilità di disporre di competenze e risorse, non solo economiche, è essenziale, soprattutto nei primi anni di vita del bambino, quando l'offerta educativa e di relazione è decisiva per farne emergere le potenzialità;

affiancando i dati su povertà di reddito, di lavoro e indici di deprivazione, creando quello che a livello europeo viene definito l'indice di povertà ed esclusione sociale (AROPE)³, emerge come l'Italia abbia delle percentuali più alte di minori a rischio povertà ed esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea, pari al 28 per cento, dato al di sopra di 6 punti percentuali della media europea ed inferiore soltanto a quella rilevata in alcuni nuovi Stati membri (Bulgaria, Romania, Ungheria, Lituania) o in Paesi particolarmente segnati dalla crisi finanziaria come l'Irlanda e la Grecia;

sono più di 1.400.000 i minori che vivono in condizione di povertà assoluta (il 13,8 per cento di tutti i minori del nostro Paese, con un aumento del 34 per cento sul totale) e circa 2.400.000 quelli che vivono in condizione di povertà relativa (il 23 per cento del totale, con un aumento di quasi 300.000

minori in un solo anno). I dati più drammatici riguardano il Sud e le isole, ma il peggioramento si registra in tutte le regioni ed è più marcato in relazione al numero dei figli: ad esempio tra le famiglie con 3 o più figli, più di un terzo risulta in condizioni di povertà relativa e più di un quarto in povertà assoluta;

questi dati allarmanti, che incidono sul destino delle nuove generazioni, incrociano le cause e gli effetti della denatalità, una realtà che rende l'Italia penultima in Europa, che frena la ripresa economica e finirà con il determinare un pesante squilibrio generazionale. Secondo il rapporto Svimez 2014, nel 2013, nel Mezzogiorno d'Italia le nascite hanno toccato il minimo storico, 177.000, il numero più basso dal 1861. Questa caduta demografica è strettamente correlata alla crisi economica e occupazionale di un'area del Paese che, tra il 2008 e il 2013, ha visto mancare 800.000 posti di lavoro con un crollo dei redditi pari al 15 per cento;

il progresso della società moderna è stato viziato dalla rinuncia a quei riferimenti valoriali che rappresentavano le fondamenta di una comunità capace di comprendere l'importanza della tutela dei propri figli quale bene primario, seminando il dubbio del significato stesso della verità e del bene, in ultima analisi della bontà della vita. L'accelerazione dei fenomeni di degenerazione nell'educazione sfocia, oggi giorno, in un vero e proprio allarme educativo. Sempre più in modo repentino si diffonde un pensiero unico laicista che trova sostegno anche in iniziative legislative assurde, come ad esempio quelle volte a cancellare dai documenti ufficiali i riferimenti alla madre e padre per sostituirli con surrogati asettici. Scelte dettate da un'ideologia aberrante che non possono essere sottovalutate e produrranno gravi danni nel medio lungo periodo;

i genitori evidenziano maggiori difficoltà nell'assolvimento delle competenze di cura e di educazione dei figli, le conflittualità intraconiugali e intrafamiliari sfociano in sofferti procedimenti di separazione e di divorzio, sono sempre più evidenti gli episodi di maltrattamento e di violenza intrafamiliare. La frantumazione dell'istituto familiare, in una comunità sempre meno capace di farsi carico della crescita sana dei bambini, è il primo fattore che pone i giovani adolescenti in una condizione di precario equilibrio ed estrema fragilità rendendoli soggetti a rischio. È spaventosa, difatti, la crescita esponenziale di fenomeni quali uso di droga e alcol, violenza, bullismo, gravi disturbi alimentari, emarginazione, disturbi comportamentali affettivi che degenerano anche in situazioni di vera e propria prostituzione minorile;

risulta da ricerche internazionali che l'offerta di servizi per la prima infanzia ha un impatto positivo e superiore sulla motivazione dei bambini provenienti da famiglie di basso livello socio-economico. In particolare, il rendimento degli investimenti in istruzione è superiore per i bambini più disagiati. Così come è dimostrato che, in Italia, la carenza di servizi alla famiglia, accompagnata da *deficit* strutturali nei servizi per la prima infanzia (con l'11 per cento l'Italia è ben lontana dagli obiettivi europei del 33 per cento, con disparità enormi tra le diverse regioni), è tra i maggiori fattori determinanti delle basse prestazioni di alunni e studenti in Italia;

è, allora, prioritario adottare politiche che, fin dalla nascita, mettano a disposizione dei genitori una pluralità di servizi che ne migliorino le conoscenze e le competenze, in specie sull'educazione e sulla salute, e realizzino una prossimità reale, anche domiciliare, per chi sperimenta forme di disagio o difficoltà, fin dall'età prescolare dei figli. Il contrasto alla povertà deve iscriversi in scelte di bilancio che integrino un progetto multidimensionale, idoneo per un verso a migliorare gli interventi economici di sostegno e per altro, non da meno, ad individuare politiche che agiscano sulla promozione dei diritti e sull'inclusione sociale dei bambini e degli adolescenti;

nel mondo industrializzato i problemi dell'infanzia sono, inoltre, spesso connessi all'ondata dei flussi migratori. I minori, sradicati dal proprio ambiente naturale, in condizioni di povertà, divengono facilmente preda di situazioni di violazione dei diritti fondamentali, dallo sfruttamento del lavoro minorile, all'accattonaggio, allo sfruttamento sessuale e all'utilizzo a fini di microcriminalità;

l'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è inderogabile;

se da un lato, a livello legislativo l'Italia può annoverare numerosi provvedimenti adottati in nome dell'interesse superiore dei bambini e degli adolescenti, animati dalle più convinte intenzioni di dar vita ad un reale sistema di tutela e promozione dei loro diritti, dall'altro lato, è unanime la consapevolezza che l'Italia è ben lontana dal poter affermare di essere stata in grado di creare una vera e propria politica per l'infanzia;

il nostro Paese è agli ultimi posti tra i Paesi dell'Unione europea per la spesa per la famiglia e l'infanzia: si spende l'1,2 per cento del PIL, uno dei livelli più bassi, rispetto al resto d'Europa, dove si spende il 2,1 per cento. Un punto di PIL vale circa 16 miliardi, le spese militari costano all'Italia 30 miliardi all'anno. Destinare anche solo mezzo punto di PIL significherebbe

ben 8 miliardi in più. Inoltre è doveroso ricordare che negli ultimi anni il Fondo nazionale per le politiche sociali ha subito continue decurtazioni;

i punti cardine sui quali incentrare le politiche di tutela per l'infanzia devono essere: la conoscenza del problema, il rilancio della scuola come centro di promozione culturale e sociale nel territorio e la centralità del sostegno alla famiglia. La famiglia e la scuola, infatti, sono certamente i primi ambiti dove i bambini possono conoscere il valore e il senso della partecipazione;

l'introduzione del federalismo fiscale, che nella sua applicazione reale fa registrare ancora un ritardo ingiustificabile, segna una netta inversione di rotta in merito alle politiche a tutela della famiglia. Questa nuova autonomia regionale e locale dovrà, infatti, essere guidata in base ai principi di coordinamento che sono elencati nella legge delega. Tra questi principi di delega vi è, infatti, quello del *favor familiae*: "individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti";

in Italia il sistema fiscale si ostina ad operare come se la capacità contributiva delle famiglie non fosse influenzata dalla presenza di figli e dall'eventuale scelta di uno dei 2 coniugi di dedicare parte del proprio tempo a curare, crescere ed educare i figli. Mentre di norma in tutti gli altri Paesi Europei a parità di reddito la differenza tra chi ha e chi non ha figli a carico è consistente. Investire nelle politiche familiari significa pertanto investire sulla qualità della struttura sociale e, di conseguenza, sul futuro stesso della nostra società;

dai dati sul tasso di abbandono scolastico diffusi dall'ISTAT il 12 marzo 2012 si rileva che il 13 per cento dei giovani italiani lascia la scuola per il lavoro, mentre il dato sale a più del 40 per cento per i giovani stranieri presenti in Italia, a causa del grande *deficit* di competenze in ambito linguistico;

gli obiettivi fissati a Lisbona prevedono che il 33 per cento dei minori al di sotto dei 3 anni di età possa usufruire del servizio di asilo nido. Dai dati risulta che in media nel nostro Paese solo il 18,7 per cento dei bambini di 0-2 anni frequenta un asilo nido pubblico o privato;

in tutta la loro gravità si presentano oggi i casi di pedofilia, abuso e violenza sessuale. In Italia 2 bambini al giorno vengono fatti oggetto di abusi sessuali, negli ultimi anni le violenze sui minori sono cresciute di oltre il 90 per cento, i casi di pedofilia nel nostro Paese sono circa 21.000

all'anno e più di 50.000 i siti a sfondo pedofilo stimati che possono essere contattati su *internet*. Questi dati, che vanno considerati per difetto perché, come è ovvio, molti casi sfuggono alle statistiche, mostrano evidentemente la gravità del fenomeno;

l'approvazione della Convenzione di Lanzarote segna un traguardo importante nella lotta contro la pedofilia. Il nostro Paese fu, nel 2007, non solo tra i primi Paesi a sottoscrivere la Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, ma anche tra i maggiori contribuenti, con una cinquantina di articoli, alla sua stesura;

è urgente una riforma processuale che introduca il giusto processo civile minorile, che integri il rito camerale e tenga presente le caratteristiche della giurisdizione civile minorile che differisce da quella civile, perché non è giurisdizione solo di torti e ragioni, ma mira alla ricostruzione delle relazioni familiari su piani giuridici diversi, in funzione dei figli;

occorre una riforma di sistema, con alcune caratteristiche già individuate a livello europeo, la prima delle quali è che il giudice deve essere specializzato con la previsione dell'esclusività delle competenze e una riforma processuale che ponga la centralità della persona minore di età come parte processuale;

è matura ormai e non più rinviabile anche una riflessione sui temi legati all'adozione e all'affidamento e le stesse comunità di tipo familiare devono poter avere risorse certe e criteri definiti del loro ruolo. Il diritto universale di un minore è quello di avere una famiglia;

è necessario impegnarsi al fine di creare i presupposti necessari al fine di sviluppare e potenziare al meglio il ruolo esercitato dal mondo del *no profit* in perfetta sinergia con l'evoluzione che in questi ultimi anni ha visto riformata l'organizzazione dello Stato in un'ottica sempre più federalista. Infatti, il ruolo del volontariato, caratterizzato dalla gratuità e solidarietà, assume un rilievo importantissimo nell'attuazione del principio di sussidiarietà, determinando un plusvalore che risulta decisivo per la qualità della vita di una comunità e per la salvaguardia dei diritti dei soggetti deboli, primi tra tutti i minori;

una società incapace di garantire i diritti dei minori è una società destinata ad implodere. Come insegna Aristotele una buona politica non afferma principi, ma propone risposte fattibili a problemi concreti,

impegna il Governo:

- 1) a promuovere una politica a sostegno della famiglia, quale nucleo fondamentale della società, nel riconoscimento del ruolo primario che riveste nell'educazione e nella crescita dei bambini e dei giovani adolescenti;
- 2) a non farsi promotore di iniziative volte a diffondere posizioni ideologiche che scardinano i riferimenti valoriali che appartengono, da sempre, alla tradizione culturale, sociale e religiosa del nostro Paese;
- 3) a promuovere iniziative volte a contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e a contrastare le associazioni criminali straniere che traggono profitto dalla tratta delle persone;
- 4) a promuovere, anche attraverso iniziative legislative, misure effettive di contrasto al fenomeno dell'accattonaggio minorile;
- 5) ad adottare tutte le iniziative utili al sostegno delle scuole di ogni ordine e grado;
- 6) a promuovere nuove politiche volte a disincentivare l'abbandono scolastico;
- 7) a promuovere nelle scuole specifici corsi per l'alfabetizzazione linguistica al fine di elevare il livello di integrazione dei bambini stranieri;
- 8) a realizzare un'indagine conoscitiva che quantifichi puntualmente l'effettiva domanda di servizi di asili nido, in modo tale da predisporre una programmazione di nuovi posti, in funzione della richiesta effettiva e non soltanto in base al numero complessivo dei bambini;
- 9) a promuovere l'incremento delle risorse destinate al Fondo Nazionale delle politiche sociali verificandone, inoltre, l'equa ripartizione, ponendo attenzione alla reale ricaduta che tali risorse hanno sui minori, garantendo che in tutte le città italiane vi sia la medesima accessibilità ai servizi;
- 10) a porre in essere iniziative, anche di natura normativa, finalizzate ad istituire il tribunale della famiglia, al fine di adeguare il sistema della giustizia minorile alle «Linee guida per il processo minorile in Europa», approvate dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, garantendo, in particolare, il diritto all'ascolto del minore e il diritto del minore a mantenere un rapporto stabile con entrambi i genitori, anche se separati o divorziati, salvo nel caso di impedimenti che giustificano l'allontanamento di un genitore dal proprio figlio.

(1-00349) (25 novembre 2014)

CATALFO, BLUNDO, BERTOROTTA, SERRA, AIROLA, BOTTICI, BUCCARELLA, BULGARELLI, CAPPELLETTI, CIOFFI, GIARRUSSO, GIROTTO, LEZZI, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MOLINARI, NUGNES, PAGLINI, SCIBONA, SIMEONI, TAVERNA, VACCIANO, DONNO, MORONESE - Il Senato,

premessò che:

sono piú di 1.400.000 i minori che vivono in condizione di povertà assoluta (il 13,8 per cento di tutti i minori del nostro Paese) e circa 2.400.000 quelli che vivono in condizione di povertà relativa (il 23 per cento del totale, con un aumento di quasi 300.000 minori in un solo anno);

i dati piú drammatici riguardano il Sud e le isole, ma il peggioramento si registra in tutte le Regioni ed è piú marcato tra le famiglie con 3 o piú figli, delle quali piú di un terzo risulta in condizioni di povertà relativa e piú di un quarto in povertà assoluta;

secondo un'analisi condotta dall'organizzazione "Save the children", affiancando i dati su povertà di reddito, di lavoro e indici di deprivazione, creando quello che a livello europeo viene definito l'indice di povertà ed esclusione sociale (AROPE)³, la percentuale di minori a rischio povertà ed esclusione sociale in Italia è pari al 28 per cento;

tale dato pone l'Italia al di sopra di 6 punti percentuali rispetto alla media europea ed è inferiore soltanto a quello rilevato in alcuni nuovi Stati membri (Bulgaria, Romania, Ungheria, Lituania) o in Paesi particolarmente segnati dalla crisi finanziaria come l'Irlanda e la Grecia;

considerato che:

a fronte di questi dati allarmanti sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, si registrano negli ultimi anni sia l'affievolirsi dell'attenzione mediatica sui diversi fenomeni, sia una inadeguata ed inefficace iniziativa politico-istituzionale sulle politiche per i minori, con un ininterrotto definanziamento e un utilizzo dispersivo dei fondi a ciò destinati;

è necessario, allora, porre in essere una programmazione integrata tra tutti i soggetti istituzionali interessati, preceduta dalla condivisione della conoscenza dei bisogni e seguita, nel tempo, attraverso la verifica dei risultati ottenuti e la validazione o meno delle scelte compiute e da compiere. Una visione propositiva sulle potenzialità di questa programmazione deve indirizzare le misure assistenziali, pur necessarie

nell'immediato, all'offerta di servizi, l'unico percorso valido per produrre cambiamenti duraturi e nel contempo promuovere politiche di sviluppo e non di solo costo;

risulta da ricerche internazionali che l'offerta di servizi per la prima infanzia ha un impatto positivo e superiore sulla motivazione dei bambini provenienti da famiglie di basso livello socio-economico: il rendimento degli investimenti in istruzione, in particolare, è superiore per i bambini più disagiati. È dimostrato invece che in Italia, la carenza di servizi alla famiglia, accompagnata da *deficit* strutturali nei servizi per la prima infanzia (l'11 per cento contro il 33 per cento fissato dagli obiettivi europei, con disparità enormi tra Regioni e Regioni), è tra le maggiori determinanti delle basse prestazioni di alunni e studenti in Italia;

risulta prioritaria l'adozione di politiche che, fin dalla nascita, mettano a disposizione dei genitori una pluralità di servizi che ne migliorino le conoscenze e le competenze, in specie sull'educazione e sulla salute, e realizzino una prossimità reale, anche domiciliare, a chi sperimenta forme di disagio o difficoltà, fin dall'età prescolare dei figli;

in Italia negli ultimi anni c'è stata una costante riduzione dei finanziamenti destinati a famiglie, infanzia e maternità ed inoltre, sono stati drasticamente ridotti i fondi per i servizi educativi e scolastici e depauperati i bilanci degli enti locali, rendendo insostenibili molte reti di *welfare* inclusivo, anche nelle realtà in cui esiste una forte tradizione culturale di sostegno sociale e comunitario;

la sempre più crescente povertà delle famiglie influisce sulle concrete possibilità delle stesse di assicurare ai minori le cure mediche e la prevenzione sanitaria di cui necessitano e può portare a gravi provvedimenti come l'allontanamento dei figli dal nucleo familiare con disastrose conseguenze sul loro benessere psicofisico;

il contrasto alla povertà deve iscriversi in scelte di bilancio che integrino un progetto multidimensionale, idoneo per un verso a migliorare gli interventi economici di sostegno e per l'altro, non da meno, ad individuare politiche che agiscano sulla promozione dei diritti e sull'inclusione sociale dei bambini e degli adolescenti,

impegna il Governo:

1) a elaborare un "Libro bianco sull'infanzia e l'adolescenza" quale strumento conoscitivo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza che individui mezzi idonei a dar luogo a politiche di sistema anche mediante un unico sistema informativo di raccolta organica dei dati, operativo a livello

interministeriale e a più livelli istituzionali, finalizzato a una conoscenza approfondita delle dinamiche che coinvolgono i minori per adeguare ad esse le priorità di intervento sul breve e sul lungo periodo;

2) a prevedere ed attivare meccanismi di controllo e vigilanza maggiormente efficaci sulle attività svolte dalle comunità o case famiglia, al fine di testare l'effettiva necessità, validità ed utilità dei progetti di affido previsti per ciascun minore;

3) ad assumere iniziative per introdurre il reddito di cittadinanza, quale strumento generale di contrasto alla povertà, anche al fine di evitare l'allontanamento dei figli dal nucleo familiare per motivi economici, predisponendo un piano che individui la platea delle famiglie aventi diritto, considerando come indicatore il numero di cittadini che vivono al di sotto della soglia di povertà;

4) ad attuare specifiche politiche sociali e dell'occupazione per inoccupati e disoccupati tra i 30 e i 54 anni in generale, e per la donne inattive in particolare, quali categorie a più alto rischio di povertà ed esclusione sociale.

(1-00351) (25 novembre 2014)

PETRAGLIA, DE PETRIS, BAROZZINO, CERVELLINI, DE CRISTOFARO, STEFANO, URAS, DE PIN, ROMANI Maurizio, BIGNAMI, CAMPANELLA, PEPE, DE PIETRO, BOCCHINO, GAMBARO, MASTRANGELI, BENCINI, ANITORI - Il Senato,

premessi che:

in base ai dati Istat, in Italia, in un solo anno, più di 300.000 minori sono diventati poveri, tra il 2011 e il 2012 il numero di bambini e adolescenti che vivono in condizioni di povertà assoluta è passato da 723.000 a 1.058.000 individui, pari al 10,3 per cento del totale dei minori, con una crescita omogenea su tutto il territorio italiano di quasi tre punti percentuali: dal 4,7 per cento all'8,3 per cento al Nord, dal 4,7 per cento all'8,2 al Centro e dal 10,9 per cento al 13,9 per cento al Sud;

negli ultimi anni il reddito delle famiglie degli adolescenti in stato di povertà assoluta è diminuito del 31 per cento;

come evidenziato dal 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2013-2014,

a cura dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, "il perdurare della crisi economica ha continuato ad aggravare quegli aspetti manchevoli nel contrasto della povertà minorile nel nostro Paese, già segnalati nei precedenti Rapporti, quali il disequilibrio della spesa sociale (specie quella destinata alla famiglia e alla maternità) e la fragilità dei servizi di *welfare*, aggravata dalle politiche di forte riduzione e frammentarietà delle risorse finalizzate agli interventi sociali". E il dato che più di altri aiuta ad individuare il fallimento delle politiche sinora adottate è quello relativo al rischio di povertà ed esclusione sociale per i bambini e gli adolescenti che vivono in famiglie con 3 o più minorenni: esso è pari al 70 per cento nel Mezzogiorno a fronte del 46,5 per cento a livello nazionale. 70 su 100 minorenni che nascono in una famiglia numerosa del Mezzogiorno d'Italia rischiano di essere poveri. Le peggiori condizioni di privazione ricadono sui figli degli immigrati, delle famiglie operaie o delle famiglie giovani o con un solo genitore, spesso la madre, che, per il tasso di impiego delle donne molto più basso della media europea, non riesce a mantenere il bambino;

l'Italia è al 33esimo posto su 41 Paesi nella classifica Ocse che registra il numero dei minorenni in stato di povertà;

nella classifica del benessere dei bambini contenuta nella "Report Card" n. 12 "Figli della recessione. L'impatto della crisi economica sul benessere dei bambini nei Paesi ricchi" (ottobre 2014) dell'UNICEF, l'Italia occupa il 22° posto su 29 Paesi: alle spalle di Spagna, Ungheria e Polonia e prima di Estonia, Slovacchia e Grecia e risulta il Paese con il tasso "NEET" (Not in education, Employment or training) più elevato tra tutti Paesi industrializzati, dopo la Spagna. L'11 per cento dei nostri giovani tra 15 e 19 anni non sono iscritti a scuola, non lavorano e non frequentano corsi di formazione;

secondo gli esperti dell'UNICEF nel periodo della recessione (2008-2012) preso in esame dal rapporto, la maggior parte dei Governi hanno abbandonato una politica economica di stimolo della crescita in favore di una improntata all'austerità, con grave impatto sui bambini e sulle famiglie in tutta la UE e l'area OCSE in particolar e nella regione del Mediterraneo. Altri Paesi hanno invece perseguito politiche di sostegno alle famiglie con bambini, con il risultato di una migliore protezione dell'infanzia dagli effetti più devastanti della crisi;

i risultati dell'analisi dell'UNICEF nel Report Card mostrano che la realizzazione di politiche di protezione sociale è un fattore decisivo per prevenire la povertà e che molti Paesi, a partire dal 2010, con l'adozione di

politiche restrittive hanno compiuto un "grande passo indietro nelle politiche sociali" in termini di reddito, con ripercussioni a lungo termine per i bambini, le famiglie e per le comunità: nel 2012 in Grecia il reddito medio dei nuclei familiari con bambini è ritornato ai livelli del 1998 - l'equivalente di una perdita di 14 anni di progresso in termini di reddito. Secondo la stessa rilevazione l'Irlanda, il Lussemburgo e la Spagna hanno perso un decennio, l'Islanda ha vanificato 9 anni e l'Italia, l'Ungheria e il Portogallo ne hanno persi 8;

già nella relazione del 2013 l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza aveva sollevato la problematica relativa all'impatto negativo della mancanza di investimenti, da parte della Stato, a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e l'impatto negativo che i costi sociali ed economici dei mancati investimenti sull'infanzia e l'adolescenza avranno sull'Italia del presente ma soprattutto del futuro;

al forte ridimensionamento dell'intervento pubblico in questo ambito, si aggiunge la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio italiano;

il Fondo per le politiche sociali è stato in questi ultimi anni costantemente defianziato. Lo stesso Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, finanziato annualmente dalla legge di stabilità, ha visto ridursi negli, anni la sua dotazione finanziaria: se la legge di stabilità per il 2012 stanziava quasi 40 milioni di euro per il 2012, il disegno di legge di stabilità attualmente all'esame del Parlamento prevede per il 2015 uno stanziamento di 28,7 milioni senza alcun incremento rispetto al 2014. Ciò si è tradotto in una riduzione in 3 anni del 28 per cento delle risorse assegnate al medesimo Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;

l'associazione "Save the children", ha presentato un rapporto in concomitanza dell'avvio di una campagna sull'infanzia per accendere i riflettori sulla condizione dei minori in Italia;

secondo il rapporto dell'organizzazione, sono 4 i principali pregiudizi determinati dalle politiche pubbliche ai danni di bambini e adolescenti: il taglio dei fondi per minori e famiglia, la mancanza di risorse per una vita dignitosa, il basso livello di istruzione e il lavoro. L'Italia è al 18mo posto per la spesa per l'infanzia e la famiglia pari all'1 per cento del pil. Quasi il 29 per cento di bambini sotto i 6 anni vive ai limiti della povertà, tanto che il nostro Paese è al 21° posto in Unione europea per rischio povertà ed esclusione sociale fra i minori di età 0-6 anni e il 23,7 per cento vive in stato di deprivazione materiale. Ancora, il nostro Paese è al 22° posto per

quanto riguarda il basso livello d'istruzione, per dispersione scolastica ed è all'ultimo posto per tasso di laureati;

il rapporto, inoltre, mette in evidenza come «tutta la politica italiana nei confronti dell'infanzia appare caratterizzata da evidenti "amputazioni e protesi": 1) l'assenza di un piano organico di contrasto alle povertà minorili e di interventi di sostegno alle famiglie in questa condizione (agevolazioni fiscali, voucher, eccetera); 2) l'assenza di politiche organiche e attive di sostegno al lavoro femminile e alla conciliazione lavoro-famiglia; 3) l'impalpabilità del sistema di servizi per la prima infanzia in tante Regioni del Mezzogiorno, e il suo ritardo anche in alcune aree del Centro e del Nord; 4) la fragilità del sistema di orientamento e formazione professionale soprattutto nel Mezzogiorno, malgrado le significative riforme degli ultimi 10 anni; 5) l'assenza di un programma urgente di investimenti per il recupero e la ristrutturazione dell'edilizia scolastica; 6) la mancata riforma legislativa per garantire la cittadinanza ai minori di origine straniera nati in Italia»;

il generale impoverimento delle generazioni più giovani va in parallelo con una colpevole disattenzione nei loro confronti, che si sta traducendo in una gravissima privazione di prospettive. Da qui la richiesta avanzata da Save the children, per un piano specifico di contrasto alla povertà minorile, un piano d'investimento a favore dell'istruzione pubblica e un nuovo piano per l'utilizzo dei fondi europei;

finora il nostro Paese non si è dato obiettivi precisi per la riduzione della povertà minorile, e non esiste nessun piano serio di intervento al riguardo;

tutta questa «disattenzione», nonostante il fatto che la Commissione europea abbia inserito tra i principali obiettivi dei Governi degli Stati dell'Unione europea la prevenzione e la lotta alla povertà minorile;

uno dei principali problemi del nostro Paese e che contribuisce fortemente al costante calo demografico, risiede principalmente nella sostanziale assenza di mirati, aiuti finanziari, di adeguati servizi all'infanzia a supporto delle famiglie, e di politiche mirate a sostenere le pari opportunità tra uomini e donne;

non è solo il reddito della famiglia a determinare la condizione di povertà di un bambino, ma è fondamentale poter contare anche su una rete di opportunità e di servizi, come l'asilo nido e una scuola di qualità, così come di spazi adeguati per il gioco e il movimento. La povertà è soprattutto disuguaglianza;

il primo rapporto di Save the children sulla povertà minorile in Europa diffuso a maggio 2014 evidenzia che sul fronte del *welfare*, dove la parità di accesso ai servizi per l'infanzia e all'educazione è fondamentale per garantire uguali opportunità e spezzare il circolo della povertà, solo meno della metà dei Paesi europei, tra cui non figura l'Italia, hanno reso disponibili i servizi per l'infanzia ad almeno un terzo della popolazione sotto i 3 anni entro il 2010, come stabilito dagli obiettivi condivisi;

dal rapporto Istat presentato il 25 luglio 2013 sull'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio educativi per la prima infanzia in Italia emerge che i bambini che usufruiscono di asili nido comunali o finanziati dai Comuni variano dal 3,5 per cento al Sud al 17,1 per cento al Nord-Est, mentre la percentuale dei Comuni che garantiscono la presenza del servizio varia dal 24,3 per cento al Sud all'82,6 per cento al Nord-Est;

uno dei problemi strutturali dell'Italia è peraltro l'evidente carenza di strutture per l'infanzia e di asili nido comunali, e un quadro avvilente in fatto di *welfare*, con alti costi e forti disparità nell'offerta tra le diverse aree del Paese. Gli asili nido comunali sembrano più strutture a pagamento che statali, con costi medi che si aggirano intorno ai 300 euro mensili, e tariffe in crescita rispetto agli anni passati. La distribuzione sul territorio nazionale di nidi comunali o finanziati dal comune è peraltro fortemente squilibrata;

i pesanti tagli agli enti locali attuati in questi ultimi anni non hanno fatto che peggiorare la situazione dal punto di vista sia della qualità del servizio che dei costi. Il dato di fondo resta sempre l'enorme scarto esistente tra le esigenze delle famiglie e la reale possibilità di soddisfare tali esigenze;

il *dossier* di "Cittadinanzattiva" 2012 ha confermato in pieno le difficoltà in questo ambito: le strutture comunali su cui possono contare le famiglie superano di poco quota 3.600 e sono in grado di soddisfare circa 147.000 richieste di iscrizione. I genitori di un bambino su 4 (23,5 per cento) restano in lista d'attesa e sono costretti a rivolgersi, altrove;

di fronte a questi dati non stupisce il fatto che molte giovani donne siano spinte a rinunciare o a rinviare *sine die* una maternità, comunque desiderata, come confermano i dati Istat;

l'insufficienza nell'offerta dei servizi socio-educativi per l'infanzia, influisce negativamente e scoraggia la partecipazione femminile al mercato del lavoro, facendole rinunciare. Infatti questo rappresenta uno dei maggiori ostacoli che ancora oggi una donna incontra nel mondo del lavoro, tanto che il tasso di occupazione femminile pone l'Italia all'ultimo posto nella graduatoria europea del livello di attività;

in questo ambito è quindi improcrastinabile individuare efficaci politiche attive del lavoro che puntino a favorire la buona e stabile occupazione femminile nel nostro Paese. Per far ciò, tali politiche non possono non intrecciarsi inevitabilmente con le esigenze di cura della famiglia, e quindi anche con un aumento dell'offerta qualitativa e quantitativa della scuola, del tempo pieno, dei servizi socio-educativi per l'infanzia;

ulteriore aspetto centrale che riguarda le politiche di tutela dei minori, è quello relativo ai minori non accompagnati;

secondo i dati delle Nazioni Unite, nel 2013 i migranti nel mondo sono stati 232 milioni, pari al 3,2 per cento della popolazione globale, contro 175 milioni nel 2000 e 154 milioni nel 1996;

si calcola che siano 33 milioni i migranti di età inferiore ai 20 anni (il 16 per cento di tutte le persone migranti), di cui 11 milioni hanno un'età compresa tra i 15 e i 19 anni;

all'interno di questo processo migratorio i minori non accompagnati, negli ultimi 10 anni sono notevolmente aumentati. Anche nel nostro Paese i minori stranieri e quelli non accompagnati in particolare, costituiscono una realtà sempre più importante, dalle caratteristiche molto variegata e composita. Ciò comporta anche la difficoltà di quantificare con precisione il fenomeno;

i dati dell'ultimo rapporto bimestrale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali riportano, all'8 settembre 2014, la segnalazione di 11.010 minori, stranieri non accompagnati di cui 2.776 risultano irreperibili;

nella XVI Legislatura la Commissione parlamentare bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza avviò e concluse un'indagine conoscitiva sulla condizione dei minori stranieri non accompagnati. L'obiettivo principale dell'indagine, è stato proprio quello di voler approfondire la situazione e il destino dei suddetti minori immigrati clandestinamente in Italia, una volta abbandonati i centri di prima accoglienza per gli immigrati. È evidente infatti come sia estremamente critica la fase del loro primo inserimento nella società civile, che li espone inevitabilmente a gravi rischi di sfruttamento da parte della criminalità, oltre che per la loro stessa incolumità;

il fenomeno per il quale molti minori si allontanano senza lasciare traccia dalle strutture di ospitalità per loro previste impone, di conseguenza l'individuazione di efficaci strumenti di contrasto alla loro scomparsa e alla tutela dei loro diritti fondamentali. Va sottolineato come una delle ragioni dell'allontanamento di questi giovani dalle comunità che li ospitano è da

rinvenirsi anche nella riduzione delle risorse finanziarie assegnate ai comuni e conseguentemente ai relativi centri di prima accoglienza;

peraltro i Comuni hanno sempre maggior difficoltà a far fronte agli oneri derivanti dalla presenza di minori stranieri non accompagnati sul proprio territorio. Il Comune infatti, per competenza, deve provvedere a collocarli temporaneamente in un luogo sicuro sino a quando non si possa provvedere in modo definitivo alla loro protezione;

un importante passo avanti in questo ambito è stato l'accordo raggiunto con il Governo del 30 marzo 2011 che ha portato poi allo stanziamento dei fondi necessari al contributo per le spese di accoglienza solo per i minori provenienti dal nord Africa e che ha creato le premesse per l'istituzione nel 2012, del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati;

la legge di stabilità per il 2014 prevede uno stanziamento di 20 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Risorse indispensabili ma ancora insufficienti per assicurare effettiva copertura delle spese sostenute dai comuni per l'accoglienza di tutti i minori presenti, senza alcuna distinzione di provenienza, età, periodo o luogo di ingresso sul territorio italiano;

un ulteriore aspetto centrale delle politiche di integrazione e di tutela dei minori, è la concessione della cittadinanza ai figli di immigrati, nati in Italia;

l'applicazione del principio dello *ius soli* consentirebbe di sostenere il processo di integrazione socio-culturale verso un'effettiva convivenza tra le persone di origine diversa;

il bambino nato in Italia da genitore straniero, pur non essendo cittadino italiano, impara la nostra lingua, frequenta la scuola italiana, acquisisce la cultura e le abitudini locali. Inoltre, il bambino vive in un Paese del quale assorbe le regole e i comportamenti, ma il cui ordinamento giuridico non lo riconosce come cittadino;

un problema drammatico riguarda la violenza sui minori;

la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza riconosce ad ogni bambino e adolescente il diritto alla protezione da ogni tipo di abuso, sfruttamento e violenza;

è noto che gran parte delle violenze avviene all'interno dell'ambiente familiare, conseguentemente il numero degli abusi e delle violenze risulta certamente sottostimato e il fenomeno tende a rimanere sommerso;

i casi di abusi sessuali e pedofilia sono in aumento nell'età adolescenziale. Da quanto riportato dall'associazione "Telefono azzurro, risulta che la percentuale di adolescenti vittime di abusi sessuali è passato dal 13,4 per cento nel 2009 al 22,3 per cento nel 2012;

dai dati emerge anche che un numero considerevole di segnalazioni riguarda casi di adescamento *on line*, che hanno registrato un aumento del 10 per cento dal 2008 al 2012. Sebbene anche per questa tipologia di abusi il responsabile sia prevalentemente un familiare, molti adescatori sono soggetti estranei alla vittima o amici/conoscenti. Inoltre, la percentuale di abusi su bambini e adolescenti stranieri risulta in progressivo aumento, dal 9 per cento nel 2011 al 19 per cento nel 2012;

vanno poi evidenziate le criticità conseguenti alla frammentazione delle competenze istituzionali sull'infanzia e l'adolescenza, criticità già più volte sottolineate dalla stessa Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, e che si traducono in un limite ad un'azione realmente efficace. Tali competenze, divise tra Ministeri, commissioni, comitati ed osservatori, rischiano di rendere le politiche per l'infanzia e l'adolescenza non efficaci e troppo frammentate;

la normativa vigente attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per la famiglia, con la gestione delle relative risorse. Sono, inoltre, affidate alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso il dipartimento per le politiche della famiglia, in coordinamento con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le funzioni di competenza del Governo riguardanti l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e quelle concernenti il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Inoltre la Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso il dipartimento per le pari opportunità, in cui opera l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, svolge le funzioni inerenti alla prevenzione, assistenza e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale dei minori. L'Osservatorio nazionale per l'infanzia predispone il piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che sottopone all'approvazione del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE). Per quanto riguarda le funzioni in tema di minori il Ministero del lavoro monitora gli interventi ed i progetti sperimentali finanziati previsti dalla legge n. 285 del 1997, recante "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", e ne predispone la relazione annuale al Parlamento. Sempre il Ministero del

lavoro, inoltre, provvede a monitorare, in coordinamento con il Ministero della giustizia e le Regioni, lo stato di attuazione della legge n. 149 del 2001 rivolta agli interventi in favore dei minori fuori famiglia;

è evidente quindi, come risulti indispensabile giungere a un coordinamento efficace di compiti e funzioni, e di compartecipazione alle politiche sull'infanzia, e all'unificazione, o perlomeno a una sensibile riduzione delle competenze in materia di infanzia e adolescenza, al fine di evitare inutili e controproducenti sovrapposizioni fra soggetti e istanze diverse,

impegna il Governo:

- 1) a sostenere politiche attive e misure efficaci di sostegno alla conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia, al fine di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, con particolare riguardo a chi ha redditi bassi e discontinui;
- 2) a promuovere politiche sociali di sostegno alla maternità e alla paternità, anche attraverso lo stanziamento di adeguate risorse finanziarie per la messa in sicurezza e l'incremento delle strutture e dei servizi socio-educativi per l'infanzia e in particolare per la fascia neo-natale e pre-scolastica, garantendone l'attuazione e l'uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale;
- 3) ad assumere iniziative per incrementare le risorse per le politiche sociali, e per l'infanzia e l'adolescenza;
- 4) a farsi promotore, nell'ambito del semestre europeo, di un piano europeo per contrastare la povertà infantile in particolare attraverso politiche volte a controbilanciare la recessione e redistributive in modo tale che il benessere dei bambini sia al centro del futuro programma di stabilità, di crescita e di occupazione in Europa;
- 5) a concordare con gli organismi dell'Unione europea la rinegoziazione della "*golden rule*" per tutti gli investimenti degli enti territoriali in tema di tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- 6) ad assumere iniziative per prevedere interventi, anche di tipo fiscale, per il sostegno alle famiglie in condizione di povertà estrema;
- 7) ad assumere iniziative dirette ad incrementare le risorse da destinare per la piena attuazione dei diritti dei minori che vivono in Italia;
- 8) a favorire l'inclusione sociale dei minori stranieri, prevedendo, tra l'altro, una propria iniziativa normativa volta a concedere la cittadinanza ai nati in Italia da genitori stranieri legalmente residenti in Italia;

9) ad assumere opportune iniziative volte ad aumentare le risorse finanziarie a favore delle Regioni e degli enti locali sulla base delle rispettive presenze, per il potenziamento e il miglioramento dei progetti di accoglienza a favore dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso un aumento delle risorse destinate all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati;

10) ad attuare efficaci iniziative, anche normative, al fine di intervenire nella fase estremamente critica del primo inserimento nella società civile dei minori non accompagnati, aiutandoli in una fase che li espone inevitabilmente a gravi rischi per la loro incolumità e di sfruttamento da parte della criminalità, e a favorirne la loro integrazione, agevolando a tal fine opportune forme di affido temporaneo;

11) a potenziare il settore della giustizia minorile, al fine di rendere concreto il recupero sociale dei giovani entrati nel circuito penale e in disagio sociale;

12) ad assumere iniziative dirette a un accentramento delle competenze istituzionali sull'infanzia e l'adolescenza, attualmente eccessivamente frammentate, al fine di consentire un'azione realmente efficace delle politiche in materia.

(1-00355) (25 novembre 2014)

ROMANI Paolo, D'AMBROSIO LETTIERI, GIRO, BRUNO, PELINO, BRUNI, ALICATA, CARRARO, SERAFINI, CONTI, PAGNONCELLI, GALIMBERTI, ZIZZA, PERRONE, MANDELLI, BONFRISCO, LONGO Eva - Il Senato,

premesso che:

la "patologia" che crea i danni più gravi ad un bambino e che si trasmette dai genitori ai figli è la povertà, perché comporta un altissimo rischio di esclusione sociale e condanna in modo quasi ineluttabile una parte consistente della popolazione ad un destino di marginalità in grado di determinare per la società un carico di devianza, che può minare alla base qualsiasi possibilità di sviluppo economico e sociale dell'intero Paese;

l'investimento sul capitale umano per il futuro del Paese è basilare e occorre metterlo in atto con interventi concreti di lunga durata e di ampio respiro, in luogo di finanziamenti sporadici e a pioggia, e con programmi

chiari, organici e valutabili affinché gli stessi possano essere produttivi anche da un punto di vista economico;

la Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, definisce in modo organico i diritti fondamentali che devono essere riconosciuti e garantiti a tutti i bambini;

in particolare, la Convenzione si ispira a 4 principi prioritari: 1) la non discriminazione, prevedendo che i diritti sanciti dalla convenzione devono essere garantiti a tutti i minori, senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione, opinione del bambino o adolescente o dei genitori; 2) il superiore interesse, disponendo che in ogni legge, provvedimento, iniziativa pubblica o privata e in ogni situazione problematica, l'interesse del bambino o adolescente deve avere la priorità; 3) il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino, impegnando gli Stati a riservare il massimo delle risorse disponibili per tutelare la vita e il sano sviluppo dei bambini; 4) l'ascolto delle opinioni del minore, prevedendo il diritto dei bambini a essere ascoltati in tutti i processi decisionali che li riguardano, e il corrispondente dovere, per gli adulti, di tenerne in adeguata considerazione le opinioni;

il nostro Paese ha reso esecutiva la Convenzione con la legge 27 maggio 1991, n. 176, facendo registrare nel corso degli ultimi anni importanti progressi nella legislazione per il sostegno ai minori, prima fra tutte l'approvazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, recante "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", con la quale è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, finalizzato, proprio in attuazione dei principi della convenzione sui diritti del fanciullo, alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente loro più confacente, ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria;

successivamente, con la legge 23 dicembre 1997, n. 451, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, che predispone ogni 2 anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, e individua le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti, nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli enti locali;

la medesima legge ha disposto l'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia, con il compito, fra gli altri, di vigilare sulla rispondenza della legislazione nazionale alla normativa fissata in sede di Unione europea e ai principi di cui alla convenzione del 1989, nonché a prevedere la celebrazione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia, da svolgere il 20 novembre di ogni anno, nella ricorrenza della firma della convenzione stessa;

con la legge 12 luglio 2011, n. 112, è stata istituita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77;

con riferimento alla prevenzione, alla protezione ed al diritto penale in materia di lotta contro tutte le forme di sfruttamento e di abuso sessuale rivolte ai bambini, è di assoluta importanza la legge 1° ottobre 2012, n. 172, recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno", con la quale sono state inasprite le pene per lo sfruttamento e l'induzione alla prostituzione minorile, anche attraverso l'introduzione di 2 nuovi reati: l'istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia e l'adescamento di minorenni;

giòva evidenziare che, nonostante l'impegno, sul piano istituzionale e normativo, di perseguire con ogni sforzo per garantire un sensibile livello di tutela ai minori, l'Italia deve purtroppo, ancora, misurarsi con una condizione minorile che appare sempre più grave;

è doveroso sottolineare che la situazione è ancor più preoccupante se si considera la congiuntura economica negativa, come fattore che colpisce soprattutto le fasce deboli della popolazione, limitativo delle opportunità educative e di crescita, e a fronte del quale le politiche adottate sul piano nazionale, condizionate anche da un'eccessiva frammentazione di competenze in ordine alle questioni della famiglia, non hanno posto la dovuta attenzione al rispetto dei diritti e alla condizione di vita dei minori;

considerato il ruolo fondamentale che rivestono le politiche sociali ed economiche nel contrasto ai problemi dell'infanzia e dell'adolescenza, sarebbe auspicabile un maggior impiego di risorse per garantire livelli di vita dignitosi; definire i livelli essenziali delle prestazioni, senza disuguaglianze nell'accesso, al fine di contrastare il divario tra Nord e Sud; investire nel sostegno allo studio e rimuovere le cause della dispersione scolastica; superare l'eccessiva frammentazione delle competenze sulla materia, per evitare ulteriore dispersione delle risorse destinate alle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza;

considerato che:

dai dati Istat sulla povertà in Italia e da quelli del rapporto di verifica dei livelli essenziali di assistenza, curato dal Ministero della salute, è emerso che vivono in situazioni di povertà relativa 1.822.000 minorenni, pari al 17,6 per cento di tutti i bambini e gli adolescenti. Il 7 per cento dei minorenni, pari a 723.000 persone, invece, vive in condizioni di povertà assoluta. Tale situazione è molto disparata a seconda del luogo di nascita: è del 10,9 per cento nel Mezzogiorno, a fronte del 4,7 per cento nel Centro e nel Nord del Paese;

per quanto concerne il tema dell'abbandono scolastico l'indicatore utilizzato per l'analisi del fenomeno in ambito europeo è quello degli *early school leaver* (ESL) con cui si prende a riferimento la quota dei giovani dai 18 ai 24 anni d'età in possesso della sola licenza media e che risultano fuori dal sistema nazionale e regionale di istruzione e formazione professionale;

secondo i dati più recenti, relativi alla media del 2012, i giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato prematuramente gli studi o qualsiasi altro tipo di formazione sono 758.000 (29.000 in meno rispetto al 2011), di cui il 59,6 per cento di sesso maschile. Nella fascia di età considerata, l'incidenza dei giovani in possesso della sola licenza media e non più in formazione è pari al 17,6 per cento (18,2 nel 2011) contro una media UE del 12,8 per cento (13,5 nel 2011);

a questo proposito, nella graduatoria dei 27 Paesi UE, l'Italia occupa ancora una posizione di ritardo, collocandosi nella quart'ultima posizione, subito dopo il Portogallo. Il divario con il dato medio europeo è più accentuato per la componente maschile (20,5 per cento contro 14,5), in confronto a quella femminile (14,5 per cento contro 11);

a livello regionale la situazione appare eterogenea: il Molise è l'unica Regione ad avere raggiunto il *target* europeo, con un valore dell'indicatore pari al 9,9 per cento. Il fenomeno dell'abbandono scolastico continua a

interessare in misura più sostenuta il Mezzogiorno, con punte del 25,8 per cento in Sardegna, del 25 per cento in Sicilia e del 21,8 per cento in Campania. In confronto al 2011, Marche, Trentino-Alto Adige, Liguria e Umbria hanno registrato un innalzamento significativo dell'indicatore (rispettivamente, un aumento di 2,7, 1,9, 2,1 e 1,9 punti percentuali). Molise, Lazio, Veneto e Lombardia segnalano invece le maggiori diminuzioni (con cali di 3,2, 2,7, 2,7 e 2 punti percentuali);

il rapporto UNICEF "Report Card" n. 12 "Figli della recessione" presenta un'analisi comparativa dei principali indicatori di benessere (e malessere) dell'infanzia e dell'adolescenza in 41 Stati ad alto reddito (area OCSE e UE) colpiti dalla recessione globale nel periodo 2008-2012 e colloca l'Italia al 33° posto, ossia nella terza fascia inferiore della classifica sulla povertà infantile;

l'Italia è altresì al 37° posto nella classifica relativa ai NEET (giovani tra i 15 e i 24 anni che non studiano, non lavorano e non seguono corsi di formazione) ossia quasi in fondo alla graduatoria. La quota di NEET fra i giovani è aumentata di quasi 6 punti, raggiungendo il 22,2 per cento ed è il tasso NEET più alto dell'Unione europea;

anche secondo le indagini dell'organizzazione "Save the children", si è di fronte ad una vera e propria emergenza infanzia, per la quale quasi il 32 per cento dei bambini sotto i 6 anni vive ai limiti della povertà, e il 23,7 per cento vive in stato di deprivazione materiale;

un'indagine della Società italiana di pediatria dal titolo "Abitudini e stili di vita degli adolescenti", invece, ha rivelato che il 60 per cento degli adolescenti passa almeno 11 ore al giorno seduto: tra scuola, televisione e *internet*. La sedentarietà, come è noto, è un fattore determinante importante dell'obesità, quindi della sindrome metabolica come fattore predisponente delle principali malattie cardiovascolari degenerative e tumorali dell'adulto e dell'anziano. D'altro canto non sono sufficienti 2 ore a settimane di educazione fisica nell'ambito scolastico per recuperare le numerose ore passate seduti;

dall'ultima relazione sullo stato di salute del Paese è emerso che i bambini e gli adolescenti italiani sono fra i più obesi d'Europa. Su base nazionale il 26,9 per cento dei giovani dai 6 ai 17 anni ha un peso superiore di quello che dovrebbe avere, con livelli maggiori soprattutto al Sud e nelle isole (oltre il 30 per cento). A peggiorare le cose i dati del Ministero della salute che evidenziano come il fenomeno dell'obesità interessi e inizi soprattutto in età precoce, tra i 6 e i 10 anni, quando la percentuale raggiunge il 35,7

per cento, dimostrando come oltre un bambino su 3 soffre della patologia. Se si prendono in riferimento i più piccoli, tra i 3 e gli 11 anni, le cose non cambiano di molto: il 25,2 per cento di bimbi italiani pesa troppo;

altri dati significativi emersi dall'indagine della Società italiana di pediatria vengono di seguito riportati: per il 77,7 per cento del campione le regole imposte dai genitori sono eque, mentre solo il 16,5 per cento le considera inique e un altro 6 per cento addirittura poche. Più del 50 per cento si corica dopo le ore 23 anche se il giorno successivo c'è scuola, e la percentuale raggiunge il 90 per cento se invece non ci sono lezioni. Durante queste ore i *baby* nottambuli trascorrono il loro tempo davanti alla televisione o, molto più spesso, navigando in *internet*, indisturbati e liberi di accedere a qualsiasi tipo di sito, dalla propria stanza. Il 68 per cento, infatti, ha il *personal computer* in camera e il 61 per cento il televisore. Il 45 per cento li detiene entrambi;

dal medesimo sondaggio è emerso altresì che il 62 per cento degli adolescenti non è mai stato in oratorio, il 67 per cento non ha mai fatto volontariato, l'89 per cento non ha mai fatto attività politica e il 76 per cento non è mai stato in centri di aggregazione. Fortunatamente, il 60 per cento dei medesimi adolescenti si fida dei genitori più che degli amici reali, di un fratello o di una sorella, degli insegnanti, dell'allenatore di calcio, del parroco o, addirittura, dell'amico virtuale conosciuto su "Facebook";

alla luce di quanto sopra è fondamentale che i genitori trascorrano la maggior parte del loro tempo libero dedicandosi ai propri figli, impongano loro delle sane regole e dei sani principi, tentino il più possibile di tutelarli dai nuovi mezzi di comunicazione che, se non utilizzati con il giusto criterio, portano alla sedentarietà, all'isolamento e, talvolta, alla devianza;

tenuto conto che:

proteggere l'infanzia dalla povertà è un dovere etico e morale che dovrebbe essere prioritario per ogni Governo, poiché i bambini e gli adolescenti di oggi saranno i cittadini di domani e compromettere il loro avvenire vuol dire minare le basi e il futuro stesso della società. In fasi in cui l'agenda politica di chi governa deve conciliare rigore, crescita e equità, deve essere ben chiaro che una strategia di sviluppo necessariamente include la protezione dei minori dall'indigenza;

l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ora parte integrante del Trattato di Lisbona, sancisce la preminenza del diritto del minore e il diritto alla protezione e alle cure necessarie per il suo benessere;

il dato ancor più drammatico della povertà, in tutte le sue forme, si manifesta con l'allontanamento dei minori dal nucleo familiare per l'indigenza della famiglia di origine e con il rischio di arrivare addirittura alla perdita della capacità genitoriale. Effetto sconvolgente, che dovrebbe bastare da solo a scuotere le coscienze e attivare nel più breve tempo possibile i dovuti interventi, per garantire al minore di crescere nella sua famiglia, così come previsto dall'articolo 315-*bis* del codice civile, opportunamente introdotto dalla legge n. 219 del 2012, recante "Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali";

a questo proposito la 2a Commissione permanente (Giustizia) del Senato, dopo un lungo dibattito iniziato nel mese di marzo 2014, ha licenziato il disegno di legge n. 1209 recante "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozioni dei minori da parte delle famiglie affidatarie", che prossimamente sarà al vaglio dell'Assemblea,

impegna il Governo:

- 1) ad assumere iniziative volte ad assicurare una maggiore integrazione delle diverse competenze cui sono ricondotte le politiche per l'infanzia, consentendo in tal modo una più efficace e coordinata gestione delle priorità ed una migliore verifica dei risultati che tali politiche sono chiamate a realizzare;
- 2) ad adottare iniziative tese al sostegno di progetti per l'incentivazione allo studio, in favore di minori che si trovano in situazioni familiari di particolare disagio, o a rischio di esclusione sociale;
- 3) ad adottare con urgenza politiche di crescita adeguate anche attraverso una maggiore destinazione di risorse economiche e strumentali, volta a superare l'attuale situazione di stallo che ha causato un ulteriore impoverimento delle famiglie italiane e, in particolar modo, di quelle con figli minori;
- 4) ad elaborare un piano strategico per il contrasto della povertà minorile e giovanile, contro la dispersione scolastica e per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, con particolare riferimento alle aree più disagiate del Paese;
- 5) ad assumere iniziative per sviluppare i servizi integrativi volte a colmare il divario tra domanda e offerta di servizi delle singole Regioni;
- 6) a valorizzare in ogni modo il rapporto con le associazioni di volontariato radicate sul territorio e a far proprie, ove possibile, le buone pratiche da esse proposte o già realizzate a livello locale;

7) a promuovere politiche in sostegno della famiglia, quale entità cardine della società moderna, attribuendole un ruolo basilare per quanto concerne la crescita, lo sviluppo e l'educazione dei bambini e degli adolescenti;

8) a prevedere un'incentivazione delle attività sportive con accesso all'iscrizione senza oneri a carico delle famiglie;

9) a incentivare una campagna di sensibilizzazione contro lo stile di vita sedentario, sottolineandone gli aspetti deleteri, causa delle principali malattie cardiovascolari degenerative e tumorali nel soggetto adulto e nell'anziano;

10) a promuovere l'adozione di leggi nazionali volte a incentivare strumenti normativi *ad hoc*, al fine di oscurare siti *internet* sospetti con l'ausilio di apposite forme di avvertenza (*warning*) degli stessi.

MOZIONI SULLA DIFFUSIONE DEI SISTEMI ELETTRONICI DI PAGAMENTO

(1-00246) (23 aprile 2014)

CANDIANI, BITONCI, ARRIGONI, BELLOT, BISINELLA, CALDEROLI, CENTINAIO, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DIVINA, MUNERATO, STEFANI, STUCCHI, VOLPI - Il Senato,

considerato che:

tra le priorità contenute nel Documento di economia e finanza del 2014, vi è anche quella di semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese anche allo scopo di sostenere il flusso del credito alle attività produttive, diversificando e migliorando l'accesso ai finanziamenti;

attraverso l'utilizzo della moneta elettronica le associazioni dei consumatori, e il Movimento consumatori in particolare, hanno avviato azioni inibitorie *ex* articolo 140 del decreto legislativo n. 206 del 2005 (codice del consumo) contro i principali intermediari nella vendita di biglietti aerei per la violazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 11 del 2010, in attuazione della direttiva 2007/64/CE (o PSD, "payment service directive"), relativa ai servizi di pagamento;

secondo tale direttiva è vietata l'applicazione di spese al pagatore per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento, e ciò al fine di agevolare l'utilizzo degli strumenti elettronici di pagamento in sostituzione della moneta e degli assegni;

il legislatore italiano nel recepire la direttiva si è avvalso della libertà, lasciata sul punto agli Stati membri, di vietare espressamente l'imposizione di spese aggiuntive in caso di pagamento con carte di credito (articolo 3, comma 4). Lo stesso divieto è stato anche recepito dall'articolo 21, comma 4-*bis*, del codice del consumo, come introdotto dall'articolo 15 del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012) secondo cui «È considerata, altresì scorretta la pratica commerciale che richieda un sovrapprezzo dei costi per il completamento di una transazione elettronica con un fornitore di beni o servizi»;

le commissioni sono a carico degli esercenti (salvo pompe di benzina dove non ci sono costi aggiuntivi), fatto che produce una ricaduta indiretta sul prezzo finale a carico dei consumatori e la preferenza da parte dell'esercente per l'utilizzo del denaro contante (o solo di alcune carte di

credito più economiche), e che ciò non necessariamente per eludere il fisco, ma anche in ragione del minor costo della transazione;

allo scopo di incrementare l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici per contrastare l'evasione fiscale, con il decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, articolo 12, comma 9, dopo le misure per la riduzione del limite e per la tracciabilità dei pagamenti a 1.000 euro, è stato previsto che l'Associazione bancaria italiana e le associazioni delle imprese rappresentative a livello nazionale definissero, entro 3 mesi dall'entrata in vigore della legge, le regole generali per assicurare un'equilibrata riduzione delle commissioni a carico dei beneficiari delle transazioni effettuate mediante carte di pagamento, e che entro i 6 mesi successivi, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, avrebbe dovuto quindi verificare l'efficacia delle misure definite dalle rappresentanze di impresa;

in attuazione di quanto previsto da tali disposizioni si sono tenute riunioni tra l'Associazione bancaria italiana, le associazioni dei prestatori di servizi di pagamento, Poste italiane SpA, il Consorzio Bancomat, le imprese che gestiscono circuiti di pagamento e le associazioni delle imprese maggiormente significative a livello nazionale, senza tuttavia giungere all'elaborazione di un testo condiviso secondo le modalità e nei termini previsti;

inoltre, tenuto conto che:

nel luglio 2013 anche l'Unione europea ha elaborato una proposta di regolamento per cercare di normare il mercato dei pagamenti dell'Unione, mercato frammentato e caro, con un costo che supera l'1 per cento del PIL della UE, ovvero 130 miliardi all'anno. Obiettivo della UE è proporre un tetto alle commissioni interbancarie dello 0,2 per cento con carta di debito e 0,3 per cento per quelle con carta di credito, ora con massimi fino all'1,5 per cento;

sul tema si è pronunciata anche la Corte dei conti con parere espresso nell'adunanza del 9 maggio 2013 come segue: «Questa vicenda, in linea con recenti schemi di direttive allo studio presso la Comunità europea (in materia di trasparenza e confrontabilità della gestione dei costi connessi ai conti bancari e alle operazioni retail) conferma l'obiettiva difficoltà a rilasciare questa regolamentazione alla sfera autonomistica dei soggetti coinvolti, sulla base di schemi di auto regolamentazione. Si conferma la necessità che la cornice relativa alla confrontabilità e alla trasparenza dei

servizi bancari deve trovare in una fonte eteronoma i fondamentali punti di riferimento, idonei a garantire la fluidità del mercato e gli interessi dei risparmiatori e degli utilizzatori dei servizi bancari: in primo luogo potenziando la trasparenza, così da mettere l'esercente nella condizione di valutare la migliore offerta del mercato. La fluidità del mercato, quando gli interessi in gioco tendono a paralizzarsi a vicenda, deve essere rimessa ad una fonte che sia in condizione di far prevalere gli interessi generali dei consumatori e degli operatori»,

impegna il Governo:

- 1) ad attuare i provvedimenti necessari ad ottenere la riduzione delle commissioni, dei costi e dei canoni che gravano sugli esercenti commerciali e sui consumatori che si avvalgono dell'utilizzo della moneta elettronica (carta di credito o di debito) nelle transazioni superiori a 1.000 euro e alla cancellazione di ogni commissione, costo o canone per le transazioni inferiori a 1.000 euro;
- 2) ad accrescere la trasparenza da parte degli operatori finanziari del segmento "moneta elettronica" nei confronti dei consumatori, promuovendo altresì la concorrenzialità tra gli operatori del mercato.

(1-00248) (24 aprile 2014)

PALERMO, DE MONTE, LO MORO, LO GIUDICE, BUEMI, BOCCHINO, ROMANI Maurizio, ICHINO, MARAN, ORELLANA, PAGLIARI, DALLA ZUANNA, MANCONI, BATTISTA, BISINELLA, MUSSINI, BENCINI, CAMPANELLA, ZIN, DE PETRIS, BIGNAMI, PUPPATO, CRIMI, MORRA, FUCKSIA, FERRARA Elena - Il Senato,

premesso che:

lo sviluppo economico beneficia della disponibilità di sistemi di pagamento veloci, efficaci e sicuri;

i dati evidenziano come, tra il 2001 e il 2012, il numero delle transazioni elettroniche nel mondo sia più che raddoppiato, arrivando al 60 per cento del valore dei pagamenti totali e le carte di debito e di credito siano ormai i principali strumenti di pagamento elettronico con il 70 per cento delle operazioni;

l'esperienza di diversi Paesi europei dimostra come si vada progressivamente nella direzione dell'eliminazione della moneta fisica (in

Svezia il 3 per cento del PIL si muove per via elettronica, in Danimarca le transazioni con la pubblica amministrazione sono quasi totalmente smaterializzate, nel Regno Unito, in Finlandia e in Portogallo i pagamenti elettronici sono in forte crescita);

in Italia, dove il 90 per cento dei pagamenti al dettaglio (e oltre il 30 per cento di quelli tra i 200 e i 1.000 euro) avviene per contante, il cambiamento è più lento;

il cittadino italiano infatti esegue mediamente 68 operazioni annue con sistema elettronico, contro le 188 dell'eurozona e le 250 di Paesi come l'Olanda, il Belgio e la Francia;

un rapporto di VISA Europe, pubblicato nel maggio 2013, ha stimato che l'economia sommersa in Europa è compresa in un *range* che va dall'8-10 per cento del PIL in Svizzera, Austria, Olanda e Regno Unito, fino a toccare il 30 per cento del PIL in Bulgaria, Croazia, Lituania ed Estonia. Escludendo l'Europa dell'est, l'economia sommersa in Italia rappresenta il terzo più alto livello in Europa (appena dopo Turchia e Grecia), attestandosi a circa il 21 per cento del PIL del Paese, per un valore di 333 miliardi di euro;

tra i benefici della diffusione dei sistemi di pagamento non basati sul contante, un ruolo fondamentale giocano infatti l'emersione del sommerso, la lotta alla criminalità organizzata e al lavoro nero, che la tracciabilità dei pagamenti aiuta in modo consistente;

una recente ricerca del CNEL del 23 gennaio 2014 ("Moneta elettronica: osservazioni e proposte") sottolinea questi ed altri benefici sociali della moneta elettronica, che semplificano radicalmente la contabilità per i cittadini e le imprese e riducono i costi per banche e imprese legati alla gestione del contante;

l'interesse dell'Unione europea è confermato dalla pubblicazione, nel gennaio 2012, del libro verde "Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti via carte, *internet* e telefono mobile" (COM (2011)941 def.), dall'emanazione, nel luglio 2013, di un nuovo pacchetto di proposte (COM (2013)547 def.) per facilitare l'uso dei pagamenti via *internet*, che aggiorna le disposizioni delle direttive sui sistemi di pagamento del 2007 (2007/64/CE) e sulla moneta elettronica del 2009 (2009/110/CE);

la normativa nazionale prevede da tempo misure restrittive sull'uso del denaro contante e dei mezzi di pagamento al portatore. In particolare, fonte di questa disciplina è l'articolo 49 del decreto legislativo n. 231 del 2007, recante "Attuazione della direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione

dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo", che è stato modificato più volte nel corso del tempo;

il regolamento (CE) n. 974/98 sull'introduzione dell'euro, chiarisce al considerando 19 che "le eventuali limitazioni di banconote o monete metalliche, decise dagli Stati membri per motivi d'interesse pubblico, non sono incompatibili con il corso legale delle banconote e delle monete metalliche in euro, a condizione che esistano altri mezzi legali di estinzione dei debiti pecuniari";

la politica legislativa in ordine ai decrementi dell'uso del contante è stringente e continua, specie negli ultimi anni: con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 231 del 2007, il limite all'uso del contante e dei titoli al portatore è stato ridotto da 12.500 a 5.000 euro; la nuova soglia è rimasta in vigore fino a quando il decreto-legge n. 112 del 2008 (art. 32, comma 1, lett. *a*), ha ripristinato il limite di 12.500 euro; successivamente, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla soglia di tracciabilità dei pagamenti con il decreto-legge n. 78 del 2010 (art. 20, comma 2, lett. *a*), che, a partire dal 31 maggio 2010, ha riportato il valore a 5.000 euro, cifra che è stata poi ridotta a 2.500 euro dal decreto-legge n. 138 del 2011 (art. 2, comma 4); in ultimo, il decreto-legge n. 201 del 2011 (cosiddetto salva Italia) ha fissato, all'articolo 12, in 1.000 (cioè 999,99) euro il limite all'uso del contante e dei titoli al portatore, con decorrenza dal 6 dicembre 2011;

l'articolo 9, comma 1, lett. *f*), della legge n. 23 del 2014, recentemente approvata per la riforma del sistema fiscale, delega il Governo ad adottare, nell'ambito delle attività conoscitive e di controllo, un decreto legislativo per il rafforzamento della tracciabilità dei mezzi di pagamento per il riconoscimento, ai fini fiscali, di costi, oneri e spese sostenuti e per i disincentivi all'utilizzo del contante, nonché incentivi all'utilizzo della moneta elettronica;

dal 30 giugno 2014, per effetto del decreto "milleproroghe", decreto-legge n. 150 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2014, diventerà operativo l'obbligo di accettare pagamenti con POS per acquisti, da parte di privati, di prodotti e servizi di importo superiore a 30 euro. Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 21 del 27 gennaio 2014, è stato infatti pubblicato il decreto interministeriale 24 gennaio 2014, «Definizioni e ambito di applicazione dei pagamenti mediante carte di debito», in attuazione dell'articolo 15 del decreto-legge n. 179 del 2012;

il settore del turismo sarebbe notevolmente avvantaggiato dal ricorso alla moneta elettronica come esclusivo mezzo di pagamento, in quanto un numero consistente di piccoli e medi operatori turistici potrebbe evitare i costi operativi connessi alla gestione di valuta estera offerta in contanti come mezzo di pagamento;

numerosi, infine, sarebbero gli ulteriori vantaggi derivanti dalla progressiva eliminazione del denaro contante, tra cui il taglio della spesa per la gestione del contante (produzione, trasporto, distribuzione, custodia, eliminazione), la possibilità di creare imprese destinate a gestire questo tipo di *business*, nonché nuove attività all'interno delle banche, le pari condizioni di concorrenza tra tutte le categorie di prestatori di servizi di pagamento, aumentando così scelta, efficienza, trasparenza e sicurezza dei pagamenti al dettaglio, la semplificazione della contabilità per banche, imprese e pubbliche amministrazioni, la riduzione dell'evasione fiscale e dei reati di riciclaggio, finanziamento al terrorismo e dei reati di furto, scippo e rapina;

si ritiene evidente, alla luce dell'evoluzione legislativa, degli studi nazionali ed internazionali e dell'esperienza comparata, il beneficio generale che può derivare dalla progressiva eliminazione del contante,

impegna il Governo ad adottare, anche nel contesto europeo ed internazionale, ogni provvedimento utile a:

1) diffondere l'utilizzo dei pagamenti elettronici incentivando, tra l'altro, gli esercenti all'installazione di terminali POS e modernizzando l'infrastruttura per consentire pagamenti in modalità *contactless* e tramite dispositivi mobili;

2) favorire la distribuzione di terminali POS, da parte delle banche e dei circuiti di credito, agli esercizi commerciali tramite la modalità del comodato gratuito (come già avviene ad esempio per i *modem ADSL*). Una generalizzazione di tale prassi faciliterebbe anche il passaggio dai POS attuali a quelli di nuova generazione dotati di sensori NCF per i telefoni mobili;

3) varare misure premiali per i consumatori che utilizzino carte di pagamento e sistemi di pagamento avanzati;

4) prevedere la possibilità di detrarre dal proprio reddito le spese documentate con scontrino o fattura, strumento questo che può rivelarsi molto utile soprattutto se unito ad incentivi per chi dimostra di non accettare contante per le proprie prestazioni professionali e che privilegino il consumatore finale con l'obiettivo di stimolarlo al progressivo passaggio verso forme di pagamento *non cash*;

- 5) promuovere, con il coinvolgimento attivo delle aziende di credito e dei circuiti di moneta elettronica, una diffusa campagna di informazione agli utenti, in particolare alle fasce più critiche come gli anziani, per la familiarizzazione e il corretto uso dei nuovi strumenti di pagamento. Inoltre, è auspicabile maggiore informazione sui livelli di sicurezza delle carte, oggi molto alti, ma ancora percepiti come inadeguati dal pubblico;
- 6) valutare la possibilità di abolire le banconote da 500 euro, al fine di ridurre l'evasione, la corruzione ed il riciclaggio di denaro sporco;
- 7) valutare la possibilità prevedere l'abolizione delle commissioni bancarie sui pagamenti POS, o comunque intervenire nella disciplina di commissioni interbancarie più incentivanti. Potrebbe trattarsi di formule che diminuiscano il costo delle commissioni al crescere del numero delle transazioni, al fine di facilitare soprattutto i micro-pagamenti in modalità elettronica. Altrimenti, potrebbero essere ipotizzate formule forfettarie del tipo di quelle offerte dai gestori di telefonia mobile. Si potrebbe, altresì, pensare di utilizzare lo strumento del consorzio tra esercenti per aumentare il loro potere contrattuale rispetto ai circuiti bancari;
- 8) prevedere un credito di imposta per gli esercenti che debbano ancora dotarsi dell'infrastruttura necessaria;
- 9) incentivare la progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione, nel quadro dell'Agenda digitale italiana e più in generale *e-government*, attraverso la possibilità per gli utenti di effettuare *on line* i pagamenti dei servizi resi dalla pubblica amministrazione e consentire alle imprese di integrare la fatturazione elettronica verso le amministrazioni con le procedure di pagamento al fine di ridurre i costi di esecuzione delle attività amministrative, contabili e finanziarie. Provvedere alla contestuale e necessaria dotazione di POS presso tutte le strutture della pubblica amministrazione;
- 10) rendere il più possibile trasparente per il consumatore il costo che grava sul commerciante per l'accettazione delle carte di pagamento. L'assenza di regolamentazione circa il limite minimo per gli acquisti tramite POS genera incertezza nei confronti dei consumatori finali. Infatti, gran parte degli esercizi commerciali non accettano pagamenti tramite *bancomat* o carte di credito al di sotto di un limite arbitrariamente deciso dal commerciante stesso.

(1-00299) (Testo 2) (26 novembre 2014)

BERGER, ZELLER, LANIECE, PANIZZA, FRAVEZZI, ZIN, MAURO Mario, LIUZZI, RAZZI, CARIDI, PICCOLI, CONTE, BOCCA, MALAN, BONFRISCO - Il Senato,

premesso che:

la normativa italiana riguardante il limite del trasferimento del denaro contante manifesta un susseguirsi di misure dal 2007. Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, ha ridotto il limite all'uso del contante e dei titoli al portatore da 12.500 a 5.000 euro; la nuova soglia è rimasta in vigore fino a quando l'articolo 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha ripristinato il limite di 12.500 euro; successivamente, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla soglia di tracciabilità dei pagamenti con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (articolo 20, comma 2, lettera *a*)), che, a partire dal 31 maggio 2010, ha riportato il valore a 5.000 euro, cifra che è stata poi ridotta a 2.500 euro dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (articolo 2, comma 4); da ultimo, il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha fissato, all'articolo 12, il limite all'uso del contante e dei titoli al portatore, con decorrenza dal 6 dicembre 2011 ad un importo inferiore a 1.000 euro;

anche il quadro normativo europeo esprime la necessità di intervenire sul mercato dei pagamenti e a tal fine ha emanato l'atto numero COM (2013) 547 def. "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 2002/65/CE, 2013/36/UE e 2009/110/CE e che abroga la direttiva 2007/64/CE ";

secondo dichiarazioni del commissario per il mercato interno europeo, "nell'Unione europea il mercato dei pagamenti è frammentato e caro. Il suo costo supera infatti l'1 per cento del prodotto interno lordo della Unione europea, ovvero 130 miliardi di euro l'anno e l'obiettivo della proposta

sarebbe quello di contribuire a un ulteriore sviluppo del mercato UE per i pagamenti elettronici, in cui consumatori, dettaglianti e altri operatori di mercato potranno godere appieno dei vantaggi offerti dal mercato interno dell'UE, in linea con la strategia Europa 2020 e con l'agenda digitale. A questo fine la proposta di Direttiva uniforme a livello europeo alcune procedure relative all'autorizzazione degli istituti di pagamento, armonizza ulteriormente diritti e obblighi in materia di pagamenti elettronici, eliminando alcune delle opzioni esercitate a livello dei diversi Stati, inoltre, introduce nuove norme per favorire la nascita di innovativi sistemi di pagamento elettronico per gli acquisti *on line* ";

alle norme che limitano l'uso del denaro contante si aggiunge il decreto attuativo del Ministero dello sviluppo economico 24 gennaio 2014, in vigore dal 28 marzo, che prevede l'obbligo di accettare pagamenti effettuati attraverso carte di debito per tutti i pagamenti superiori a 30 euro, disposti a favore di professionisti ed imprese, per l'acquisto di prodotti o prestazione di servizi;

il termine di decorrenza della nuova disposizione è stato poi prorogato, tuttavia dal 30 giugno 2014 vige l'obbligo per ogni artigiano e libero professionista di munirsi di POS (*point of sale*) e farsi carico di tutti i costi di mantenimento visto che appunto che per prestazioni o prodotti del valore superiore a 30 euro, al cliente dovrà essere consentito l'uso del POS per usare carta *bancomat* o di credito. I costi aggiuntivi del servizio, in ogni transazione, sono a carico dell'esercente;

considerato che:

secondo le stime realizzate dalla Confederazione generale italiana dell'artigianato al netto delle offerte contrattuali che alcune banche stanno proponendo ai propri clienti, su un campione significativo di istituti di credito italiani, un'azienda con 100.000 euro di ricavo annuo, con il POS, tra canone mensile, canone annuale e la percentuale di commissione sull'incasso, dovrà sostenere una spesa media annua di 1.200 euro;

accanto ai vantaggi che genera l'incremento del ricorso alla moneta elettronica nelle sue diverse forme, come il miglior servizio al cliente e la lotta al riciclaggio, si sono dunque anche creati delle problematiche e delle distorsioni che necessitano di bilanciare vantaggi e svantaggi per i diversi soggetti, evitando che i soggetti più forti come le banche e i circuiti di pagamento, impongano soluzioni ai soggetti più deboli come i piccoli esercenti e le fasce più deboli della popolazione;

considerato inoltre che non solo nelle zone di vocazione turistica e soprattutto nelle zone di confine, bensì in tutto il settore del commercio, artigianato e agricoltura, il limite per il trasferimento del denaro contante crea una grande distorsione della libera concorrenza e un grande deflusso di capitale di spesa verso l'estero,

impegna il Governo:

- 1) a prevedere che i costi relativi alla diffusione della moneta elettronica siano ridotti ed equamente ripartiti tra tutti i soggetti coinvolti;
- 2) ad attuare i provvedimenti necessari ad ottenere l'eliminazione o una sensibile riduzione delle commissioni, dei costi e dei canoni che gravano sugli esercenti commerciali e sui consumatori che si avvalgono della moneta elettronica (carte di credito o debito);
- 3) a prevedere l'eliminazione dell'obbligo dell'uso dei POS per tutti gli esercizi e attività commerciali ubicati in posti con problema di collegamento POS, perché non collegati alla rete elettrica, rete telefonica e rete di banda larga, quali i rifugi alpini. Alcuni di essi infatti trovandosi in situazioni estreme non hanno un flusso continuo di elettricità o non ne dispongono per niente, inoltre, molti dei rifugi alpini non possiedono ne una linea telefonica o connessione *internet*, né accesso alla banda larga;
- 4) a valutare di modificare la legislazione italiana, anche eventualmente prendendo in considerazione situazioni specifiche, riguardo al limite del trasferimento del denaro contante prevedendo per i cittadini italiani una soglia più alta di quella attualmente prevista di 1.000 euro;
- 5) nel rispetto del diritto della libera circolazione del denaro, a prevedere che i limiti per il trasferimento del denaro contante in Italia per i cittadini di cittadinanza diversa da quella italiana, che abbiano residenza fuori dal territorio dello Stato, siano quelli vigenti nei Paesi di residenza del cessionario.

(1-00321) (15 ottobre 2014)

PAGLIARI, MARINO Mauro Maria, ROSSI Gianluca, AMATI, BORIOLI, DI GIORGI, GIACOBBE, LUCHERINI, MATTESINI, MATURANI, ORRU', PEGORER, PEZZOPANE, SCALIA, SOLLO, VACCARI, VATTUONE - Il Senato,

premessi che:

diversi studi dimostrano come un ricorso più diffuso ai pagamenti elettronici permetterebbe, da un lato, attraverso la tracciabilità delle transazioni, di coadiuvare le azioni di contrasto all'evasione fiscale ed al riciclaggio di denaro, di *compliance* fiscale, favorendo quindi l'emersione di ricchezza sommersa, e, dall'altro, di ridurre il costo di gestione del denaro contante a tutto vantaggio dell'economia italiana, aspetto, quest'ultimo, spesso sottovalutato dagli esercenti stessi, ma che, secondo dati diffusi dalla Banca d'Italia, sfiorerebbe, anche a causa dell'eccessiva rigidità della filiera del trasporto e della contazione del denaro, gli 8 miliardi di euro all'anno, che corrispondono allo 0,5 per cento del PIL, il 49 per cento dei quali sarebbe sostenuto da banche ed infrastrutture per l'offerta dei servizi di pagamento, mentre il restante 51 per cento sarebbe a carico delle imprese;

alcune direttive europee e norme interne spingono in questa direzione, nella convinzione che tutto il sistema economico e finanziario tragga vantaggi da questa innovazione: al fine di dare un impulso importante alla maturazione del mercato italiano dei pagamenti elettronici ed avvicinarlo così agli *standard* europei, nell'ultimo anno Governo e Parlamento hanno varato, accanto ad una serie di misure restrittive sull'uso del denaro contante e dei mezzi di pagamento al portatore e di definizione dell'ambito di applicazione dei pagamenti mediante carte di debito, anche una disposizione per la quale, dal 30 giugno 2014, diviene operativo l'obbligo di accettare da privati pagamenti per acquisti di prodotti e prestazioni di servizi di importo superiore a 30 euro a mezzo del cosiddetto POS (*point of sale*);

inoltre, nell'ambito di una regolamentazione unitaria della disciplina dei pagamenti effettuati a mezzo di strumenti elettronici da armonizzare con quella più ampia della trasparenza del costo delle commissioni, è stato emanato un decreto interministeriale (pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 75 del 31 marzo 2014) recante il «Regolamento sulle commissioni applicate alle transazioni effettuate mediante carte di pagamento presso i gestori di carburante», in vigore dal 29 luglio 2014 che cancella la gratuità prevista, sia per l'acquirente sia per il venditore, delle transazioni regolate con carte di pagamento (quali *bancomat* o carte di credito) presso gli impianti di distribuzione di carburante, ponendo così fine ad una previsione equivoca, molto spesso ignorata dagli istituti bancari o volutamente disattesa dagli stessi per trasferire sul sistema altri costi, come ad esempio quelle dei canoni per il noleggio dei terminali POS;

invero, il regime di gratuità aveva un limite temporale, essendo vincolato all'applicazione dell'articolo 12, commi 9 e 10, del decreto-legge n. 201 del 2011 (cosiddetto salva Italia), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, che affidava all'Abi, a Poste italiane, al consorzio *bancomat*, alle associazioni dei prestatori dei servizi di pagamento ed alle imprese che gestiscono i circuiti di pagamento, la definizione, peraltro mai completata, delle regole per l'applicazione delle commissioni a carico degli esercenti in relazione alle transazioni effettuate mediante carte di pagamento, tenuto conto della necessità di assicurare trasparenza e chiarezza dei costi, nonché di promuovere l'efficienza economica nel rispetto delle regole di concorrenza; la categoria dei benzinai si è però opposta a tale soluzione e la stessa VI Commissione permanente (Finanze) della Camera ha approvato una risoluzione (7-00378) che impegna il Governo ad intervenire per garantire la gratuità delle transazioni POS;

un'altra categoria che, al pari di quella dei gestori di carburante manifesta l'esigenza della gratuità delle transazioni al fine di consentire di poter offrire il servizio di pagamento con moneta elettronica ai cittadini per l'acquisto della carta stampata è quella delle vendite autorizzate di giornali, settore fortemente colpito dalla crisi economica in cui le marginalità di guadagno sono vincolate e concretizzate in funzione delle copie vendute che a livello nazionale ad oggi registrano cali significativi di oltre il 20 per cento. In tale settore è impensabile poter applicare dei costi sulle transazioni che nella maggior parte dei casi ruotano attorno ad un *range* da 1,30 euro (costo medio di un quotidiano) a 5 euro su punti vendita che svolgono la funzione sociale di garantire il diritto all'informazione ai cittadini prevista dalla Costituzione. Pertanto ai fini di salvaguardare tale categoria e nell'interesse dell'intera filiera editoriale di incrementare gli strumenti a favore della stessa ai fini di incrementare le vendite contrastando la crisi in atto, si ritiene debba anch'essa rientrare nell'impegno del Governo per garantire la gratuità di tali transazioni;

un'altra categoria che si oppone all'applicazione della commissione sulle transazioni è quella dei tabaccai, che, negli anni, accanto alla distribuzione e vendita dei prodotti da fumo e alla rivendita di valori bollati e postali, si sono visti attribuire l'erogazione, attraverso i circuiti «Lottomatica» e «Sisal», di molti servizi di pubblica utilità, quali l'attività di certificazione e riscossione di tributi locali, tasse automobilistiche, o di pagamento di multe, canoni e bollette, e la funzione di raccolta di giochi come lotto, superenalotto e lotterie istantanee, il tutto a fronte di «aggi» fissi e predeterminati, in percentuale, rispetto ai volumi conseguiti;

tale evoluzione ha fatto sì che le tabaccherie assumessero sempre più un valore ad alto contenuto sociale ma, al contempo, gli incassi giornalieri ed i beni presenti all'interno dei locali, che costituiscono dei veri e propri valori (tabacchi, ricariche telefoniche, tagliandi delle lotterie, e altro), hanno reso le rivendite di generi di monopolio una delle categorie maggiormente esposte agli attacchi della criminalità: l'ultimo "Rapporto intersettoriale sulla criminalità predatoria" dell'Ossif, centro di ricerca dell'Abi sulla sicurezza anticrimine, segnala infatti una recrudescenza delle rapine in tabaccheria con un andamento annuo costante pari a un aumento del 5,9 per cento;

a tale ultimo riguardo occorre evidenziare inoltre come oltre il 90 per cento del denaro che transita nelle tabaccherie deve essere riversato allo Stato o ai concessionari: per questo motivo il singolo rivenditore vittima delle attenzioni della criminalità paga in prima persona i danni subiti;

per le stesse ragioni, anche tale categoria ha espresso il suo malcontento, poiché, in ragione di un obbligo ad esercitare una funzione pubblica impostole per legge, rischia di subire un danno derivante da un calo di redditività, soprattutto quando il margine di guadagno dell'operazione di pagamento è inferiore a quello del costo medio da sostenere per la transazione elettronica: in tale contesto la categoria minaccia soprattutto di uscire dal mercato, rifiutandosi di offrire, nello specifico, alcuni servizi di pagamento all'utenza;

se, da una parte, l'uso di strumenti di pagamento elettronici consente di limitare, se non eliminare, la presenza di denaro contante nei suddetti esercizi (edicole e tabaccherie), riducendone in misura significativa l'esposizione al rischio di rapine, dall'altro esso riduce ulteriormente quei già esigui margini di guadagno imposti per legge. Le società di *acquiring*, che svolgono le attività relative alla gestione dell'accettazione delle carte di pagamento ed alla negoziazione delle transazioni, hanno fino ad oggi aggirato la gratuità delle transazioni effettuate mediante pagamenti elettronici, nella mancata considerazione che trattasi di milioni di microtransazioni che oggi non hanno la possibilità di transitare sul sistema;

tra tutte queste società spicca in senso negativo il comportamento di Setefi, che detiene un abbondante 20 per cento del mercato, la quale, nel periodo di vigenza del regime di gratuità delle transazioni, ha comunicato l'interruzione del servizio ed il recesso dal contratto per sopraggiunta maggiore onerosità, proponendo nuovi contratti con costi assolutamente proibitivi per qualsiasi gestore, a partire dal pagamento di un canone mensile per l'uso del POS correlato al fatturato oscillante da un minimo di

500 euro, per un fatturato annuo pari a 500.000 euro, ad un massimo di 11.000, per un fatturato annuo oltre i 36.000.000 euro;

in Italia i costi complessivi legati al mantenimento ed all'uso del POS sono più alti del 50 per cento rispetto alla media europea; l'*interchange fee* rappresenta circa il 70-90 per cento dell'importo della commissione che viene applicata nel rapporto fra banca dell'esercente e banca del consumatore nel momento della transazione con carte di pagamento; in tale contesto nel luglio del 2013 la Commissione europea, nell'ambito della revisione della direttiva sui servizi di pagamento (*payment services directive*), ha presentato una proposta di limitazione dell'*interchange fee* che prevede un tetto dello 0,2 per cento della transazione per le carte di debito e dello 0,3 per cento della transazione per le carte di credito, tetto che per i primi 22 mesi sarà in vigore solo per le transazioni internazionali e successivamente entrerà in vigore anche per quelle nazionali: la stessa UE si aspetta che da questa riduzione derivi una parallela riduzione delle commissioni finali sugli acquisti,

impegna il Governo:

- 1) ad assicurare un abbattimento dei costi fissi del terminale POS, eventualmente anche mediante forme di defiscalizzazione che contemplino il riconoscimento di un credito d'imposta;
- 2) ad assumere iniziative per prevedere la completa gratuità, per ulteriori 12 mesi, delle transazioni effettuate presso le rivendite di giornali e presso le rivendite di tabacchi per servizi prestati dalle stesse, per conto dello Stato, all'utenza, in attesa della completa abrogazione della commissione applicata.

(1-00350) (25 novembre 2014)

MOLINARI, BOTTICI, VACCIANO, GIROTTO, CRIMI, BLUNDO, SERRA, BERTOROTTA, LUCIDI, GAETTI, DONNO, CASTALDI, MORONESE, SCIBONA, PAGLINI, SANTANGELO - Il Senato,

premessi che:

in controtendenza rispetto al panorama europeo, in Italia, purtroppo, oltre l'86 per cento delle transazioni per pagamenti al dettaglio, avviene ancora mediante denaro in contante. Diversi studi dimostrano invece come un utilizzo più diffuso dei pagamenti elettronici permetterebbe un importante risparmio per l'economia italiana;

lo stesso Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alberto Giorgetti ha recentemente dichiarato, rispondendo a un'interrogazione in VI Commissione permanente (Finanze) alla Camera, che: «Si può stimare un risparmio complessivo per l'economia pari allo 0,3 per cento del PIL, ovvero circa 4,5 miliardi all'anno, qualora l'Italia si posizioni al livello dei Paesi europei più evoluti in termini di diffusione di strumenti di pagamento elettronici in sostituzione sia del contante, sia delle tecnologie transattive tradizionali»;

i dati indicati dal Sottosegretario sono peraltro coerenti, come ordine di grandezza, con le stime dell'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano, secondo il quale se si riuscisse a incrementare la quota di transazioni tramite strumenti di pagamento elettronici del 50 per cento, almeno 17 miliardi di euro potrebbero emergere dall'economia sommersa. Cifra che, tra IVA e imposte sul reddito, porterebbe un gettito incrementale per le casse dello Stato intorno ai 6-7 miliardi di euro all'anno. Guardando invece al costo della gestione del contante, lo stesso 50 per cento in più di transazioni in elettronico porterebbe a un ulteriore risparmio di circa 800 milioni di euro per il "Sistema Paese", ripartiti per il 45 per cento a vantaggio del sistema bancario, e per il restante 55 per cento a vantaggio degli esercenti;

l'aumento dell'utilizzo di strumenti elettronici di pagamento potrebbe generare infatti 2 tipologie di benefici: da un lato permetterebbe di ridurre l'entità del "sommerso" in Italia, dall'altro consentirebbe di ridurre il costo di gestione del contante, spesso sottovalutato dagli esercenti stessi, ma che secondo i dati della Banca d'Italia ammonta a circa 8 miliardi di euro all'anno;

valutato altresì che:

lo stesso legislatore, di recente, ha adottato numerosi interventi legislativi volti a limitare l'uso del contante, da ultimo con il decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 (cosiddetto "salva Italia"), che, con l'articolo 12, ha fissato in 1.000 euro il limite all'uso del contante e dei titoli al portatore, con decorrenza dal 6 dicembre 2011;

a partire dal 30 giugno 2014 è altresì diventato obbligatorio, in virtù del decreto-legge n. 150 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2014 (cosiddetto "mille proroghe") accettare pagamenti elettronici tramite POS per acquisti, da parte di privati, di prodotti e servizi di importo superiore a 30 euro;

con l'articolo 9, comma 1, lettera *f*) della legge n. 23 del 2014, recante la delega al Governo per la riforma del sistema fiscale, dovranno essere emanati i necessari decreti legislativi volti al rafforzamento della tracciabilità dei mezzi di pagamento per il riconoscimento, ai fini fiscali, di costi, oneri e spese sostenuti e per disincentivare all'utilizzo del contante, nonché incentivi all'utilizzo della moneta elettronica,

impegna il Governo ad adottare ogni misura necessaria volta:

1) a promuovere, con il coinvolgimento attivo delle aziende di credito e dei circuiti di moneta elettronica, una diffusa campagna di informazione agli utenti per familiarizzare con l'uso dei nuovi strumenti di pagamento elettronici;

2) ad assicurare che venga reso conveniente l'utilizzo dei mezzi elettronici di pagamento sia con l'eliminazione, o comunque un significativo abbattimento, dei costi fissi del terminale POS, sia con l'abolizione delle commissioni bancarie sui pagamenti, eventualmente anche mediante forme di defiscalizzazione che contemplino il riconoscimento di un credito d'imposta agli esercenti che ancora non si sono dotati degli strumenti necessari al pagamento elettronico, per incentivarli al loro utilizzo;

3) a favorire la distribuzione agli esercizi commerciali di terminali POS evoluti, anche tramite la modalità del comodato gratuito, in modo tale da consentire altresì la modalità di pagamento *contactless*, da parte delle aziende di credito e dei circuiti creditizi in genere;

4) ad adottare misure premiali che incentivino i consumatori all'utilizzo di sistemi di pagamento avanzati quali, ad esempio, la tutela e l'impignorabilità delle somme al di sotto della soglia di sopravvivenza rivenienti dalle carte di pagamento;

5) a verificare le opportunità di sviluppo e diffusione di ulteriori sistemi di pagamento elettronico, alternativi al POS (quali, a solo titolo esemplificativo, il *Quick Image Payment* e i *Bitcoin*), al fine di proseguire nella costante e progressiva eliminazione dell'utilizzo del contante, educando così i consumatori, ed in particolare le nuove generazioni, all'utilizzo di strumenti innovativi di pagamento.

(1-00353) (Testo 2) (26 novembre 2014)

BIGNAMI, DE PETRIS, ROMANI Maurizio, MUSSINI, PEPE, URAS, MASTRANGELI, BENCINI, CAMPANELLA, ORELLANA - Il Senato,

premessi che:

la progressiva diffusione di strumenti di pagamento elettronici nelle transazioni commerciali è stata avviata, con il decreto interministeriale del 24 gennaio 2014 che, in attuazione dell'articolo 15 del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012, ha disposto che i soggetti che effettuano attività di vendita di prodotti o di prestazione di servizi, anche professionali, sono tenuti ad accettare i pagamenti superiori a 30 euro effettuati con carte di debito o di credito;

tutti gli esercenti, ivi compresi i professionisti, hanno dovuto dotarsi di un terminale abilitato al pagamento elettronico, il cosiddetto POS (*point of sale*), collegato con il centro di elaborazione della banca che offre il servizio e consente di autorizzare ed effettuare contestualmente, in tempo reale, l'addebito sul conto corrente del soggetto abilitato e l'accredito sul conto corrente dell'esercente (ovvero il professionista),

pur riconoscendo la necessità di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, non si può non sottolineare come l'obbligo di dotarsi di POS comporti costi non trascurabili, corrispondenti alle spese per l'acquisto, l'installazione ed il canone mensile di utilizzo del terminale, nonché alle commissioni addebitate dall'istituto di credito per ciascun pagamento effettuato elettronicamente;

tali costi, in special modo per le realtà professionali meno strutturate e di più modeste dimensioni, non paiono proporzionati rispetto alle pur legittime finalità di contrasto all'evasione, le quali peraltro si ritiene che risultino già ampiamente tutelate dal divieto di pagamento in contanti per importi pari o superiori a 1.000 euro, previsto dalla normativa antiriciclaggio;

l'articolo 12 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, ha ridotto da 2.500 a 1.000 euro la soglia massima per l'utilizzo del contante e dei titoli al portatore, con finalità di contrasto al riciclaggio e all'evasione fiscale. Nell'ottica dello snellimento burocratico e della semplificazione, inoltre, diverse norme (medesimo articolo 12 del decreto-legge n. 201 e articolo 16 del decreto-legge n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012) hanno esteso al bacino delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici (anche previdenziali) l'obbligo di effettuare pagamenti mediante strumenti diversi dal contante. Da ultimo, l'articolo 3 del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012, ha

previsto una deroga al tetto per l'uso del contante per determinate transazioni legate al turismo effettuate da cittadini non europei;

l'uso del contante comporta una minore tracciabilità delle operazioni e il conseguente maggior rischio di elusione della normativa fiscale e antiriciclaggio, determinando ripercussioni sulla collettività, una distorsione del mercato e conseguenze anche per gli esercenti, legate sia alla gestione del contante sia all'incremento di rischio di essere vittime di reati;

tenuto conto che:

il 29 luglio 2014 è entrato in vigore il «Regolamento sulle commissioni applicate alle transazioni effettuate mediante carte di pagamento», decreto ministeriale n. 51 del 14 febbraio 2014, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 75 del 31 marzo 2014, che cancella la gratuità, sia per l'acquirente che per il venditore, delle transazioni regolate con carte di pagamento presso gli impianti di distribuzione di carburanti. Il regolamento inoltre detta le regole sulla pubblicità delle commissioni di interscambio, stabilendo che i gestori dei circuiti di carte di pagamento accettate in Italia devono pubblicare, ed aggiornare regolarmente, sul proprio sito *internet*, in maniera chiara, completa, trasparente e facilmente accessibile, le eventuali commissioni d'interscambio applicate alle operazioni di pagamento eseguite sul territorio italiano, con adeguata informativa degli eventuali provvedimenti adottati dalle autorità europee e nazionali preposte alla tutela della concorrenza;

l'articolo 3 del medesimo decreto ministeriale detta le modalità di applicazione delle commissioni secondo cui gli *acquirer* (il prestatore di servizi di pagamento che sottoscrive gli accordi contrattuali anche in qualità di intermediario per l'accettazione, da parte degli esercenti, di carte di pagamento curando, di regola, la gestione dei relativi flussi finanziari) sono tenuti a distinguere le commissioni da applicare per ciascuna tipologia di carte di pagamento (di debito, di credito, prepagate) anche in relazione ai diversi circuiti di riferimento nonché a ulteriori eventuali specifiche caratteristiche funzionali delle carte medesime;

gli stessi *acquirer* differenziano l'importo delle commissioni applicate agli esercenti e le sottopongono a revisione tenendo anche conto delle economie di scala e di scopo collegate ai volumi delle transazioni eseguite con carta presso ciascun esercente ovvero presso gruppi di esercenti unitariamente convenzionati;

inoltre, tenuto conto dell'obiettivo di riduzione delle commissioni applicate dal soggetto convenzionante all'esercente, nel contratto di

convenzionamento (art. 6) è inserita una clausola di revisione periodica, almeno annuale, delle commissioni correlata anche al volume e al valore delle operazioni di pagamento effettuate presso l'esercente, nonché alla revisione delle eventuali commissioni d'interscambio;

il provvedimento persegue l'obiettivo di disegnare una regolamentazione unitaria della disciplina dei pagamenti effettuati a mezzo di strumenti elettronici armonizzandola con quella più ampia della trasparenza del costo delle commissioni, ponendo così fine ad una normativa equivoca, molto spesso ignorata dagli istituti bancari o volutamente disattesa dagli stessi per trasferire sul sistema altri costi, come ad esempio quelle dei canoni per il noleggio dei POS;

considerato che:

l'articolo 9, comma 1, lettera *f*), della legge n. 23 del 2014, recante "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", prevede un incremento dell'attività conoscitiva e di controllo attraverso il rafforzamento della tracciabilità dei mezzi di pagamento per il riconoscimento, ai fini fiscali, di costi, oneri e spese sostenuti, e prevede disincentivi all'utilizzo del contante, nonché incentivi all'utilizzo della moneta elettronica;

nel mese di luglio 2014 la Commissione europea ha proposto un pacchetto legislativo, in cui è compreso tra l'altro uno schema di regolamento volto a porre un limite alle commissioni di interscambio dei circuiti di carte di credito e di debito al fine, anche in questo caso, di ridurre le commissioni finali applicate agli esercenti incentivando, per tale via, l'utilizzo di strumenti alternativi al denaro contante;

pur riconoscendo i benefici che potrebbero derivare da un ricorso più diffuso alla moneta elettronica, occorre far sì che i costi relativi ricadano innanzitutto sul sistema bancario, primo beneficiario del cosiddetto *e-payment*, riducendo i canoni della carte di credito a carico dei consumatori e riducendo i costi delle commissioni bancarie a carico degli esercenti, introducendo inoltre sistemi premiali per questi ultimi se favoriscono il pagamento elettronico rispetto a quello in contanti,

impegna il Governo:

1) ad assumere ogni iniziativa utile per far sì che le commissioni, i canoni e i costi derivanti dall'utilizzo della moneta elettronica, esclusi unicamente quelli concernenti l'acquisto, il noleggio e l'attivazione relativi ai POS che ricadono sugli esercenti e sui professionisti siano eliminati, prevedendo

inoltre l'introduzione di sanzioni per coloro che non rispettino l'obbligo di munirsi di POS;

2) a prevedere che i costi relativi alla diffusione della moneta elettronica siano posti a carico degli istituti di credito;

3) a modificare la legislazione vigente, al fine di introdurre sgravi fiscali per coloro che sono tenuti all'utilizzo del POS siano essi titolari d'impresa o professionisti i cui incassi, derivanti da operazioni effettuate con moneta elettronica, superino quelli derivanti da operazioni effettuate con pagamento in contanti;

4) a prevedere che le nuove carte di credito emesse a partire dal 1° aprile 2015 siano personalizzate con fototessera, per ridurre i casi di truffe e furto di identità;

5) a modificare le disposizioni normative vigenti che limitano il trasferimento del denaro contante, innalzando a 1.500 euro la soglia attualmente prevista di 1.000 euro per i cittadini italiani;

6) ad attivarsi nelle opportune sedi dell'Unione europea al fine di promuovere l'adozione di una disciplina comune relativa ai limiti della circolazione del denaro contante.