



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 510

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 16 dicembre 2015

I N D I C E

Commissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali:		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	5
2 ^a - Giustizia:		
<i>Plenaria</i>	»	8
6 ^a - Finanze e tesoro:		
<i>Plenaria</i>	»	41
7 ^a - Istruzione:		
<i>Plenaria</i>	»	61
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 100)</i>	»	72
<i>Plenaria</i>	»	72
10 ^a - Industria, commercio, turismo:		
<i>Plenaria</i>	»	79
11 ^a - Lavoro:		
<i>Comitato ristretto (Riunione n. 6)</i>	»	89
13 ^a - Territorio, ambiente, beni ambientali:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 134)</i>	»	90
14 ^a - Politiche dell'Unione europea:		
<i>Plenaria</i>	»	91
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 48)</i>	»	112

Commissioni bicamerali

Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi:

<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	113
<i>Ufficio di Presidenza</i>	»	114

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

Vigilanza sull'anagrafe tributaria:	
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i> 140
Controllo sugli enti di previdenza e assistenza sociale:	
<i>Plenaria</i>	» 142
<i>Ufficio di Presidenza</i>	» 143
Controllo e vigilanza sull'attuazione dell'Accordo Schengen, su Europol e su immigrazione:	
<i>Plenaria (1^a antimeridiana)</i>	» 144
<i>Plenaria (2^a antimeridiana)</i>	» 145
Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti:	
<i>Plenaria</i>	» 174
Per l'infanzia e l'adolescenza:	
<i>Plenaria</i>	» 176
Per la sicurezza della Repubblica:	
<i>Plenaria</i>	» 208
Per la semplificazione:	
<i>Plenaria (antimeridiana)</i>	» 209
<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	» 210

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sul fenomeno degli infortuni sul lavoro:	
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i> 215

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria**349^a Seduta**

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Manzione.

La seduta inizia alle ore 14,05.

IN SEDE REFERENTE

(1894) Nerina DIRINDIN ed altri. – *Istituzione della «Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie»*

(98) LUMIA. – *Istituzione della Giornata della memoria e dell'impegno per le vittime delle mafie*

(248) MINEO ed altri. – *Istituzione della Giornata della legalità e della memoria di tutte le vittime innocenti delle mafie*

(1832) Vilma MORONESE ed altri. – *Istituzione della «Giornata nazionale per la legalità e il contrasto alla criminalità mafiosa» e disposizioni per l'affissione delle immagini di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino negli Istituti scolastici di ogni ordine e grado*

– **e petizione n. 644 e voto regionale n. 63 ad essi attinenti**

(Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 10 dicembre.

La PRESIDENTE avverte che la Commissione bilancio ha formulato un parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sugli emendamenti 1.1 e 1.4.

Il relatore CAMPANELLA (*Misto-AEcT*) esprime parere contrario sugli emendamenti 1.1 e 1.2. Esprime, quindi, parere favorevole sull'emendamento 1.3 e contrario sull'emendamento 1.4.

Il sottosegretario MANZIONE esprime parere conforme a quello del relatore.

La senatrice LO MORO (*PD*) invita la senatrice Moronese a convergere sulla data del 21 marzo per la celebrazione della Giornata della memoria, anche al fine di non creare distinzioni nello schieramento antimafia. Si tratta di una data a cui è stato già riconosciuto un alto valore simbolico, in quanto da tempo, in quel giorno, l'associazione Libera ricorda tutte le vittime della mafia, anche quelle meno conosciute, alle quali solitamente non sono dedicate cerimonie e manifestazioni.

Pur riconoscendo che il 23 maggio, giorno della strage di Capaci, ha un valore particolarmente significativo per le istituzioni e per tutti i cittadini italiani, rileva che, nel corso dei decenni, elevatissimo è stato il numero dei cittadini che hanno combattuto per la legalità fino al sacrificio della vita.

La PRESIDENTE ritiene apprezzabile l'intento della senatrice Moronese di indirizzare soprattutto agli studenti le iniziative per l'educazione alla legalità, al fine di formare nuove generazioni capaci di ripudiare la cultura mafiosa e le sue molteplici forme di infiltrazione nel territorio e nella società. Tuttavia, sarebbe importante altresì promuovere manifestazioni pubbliche, incontri e momenti comuni di riflessione, come proposto dall'articolo 1, comma 3, del disegno di legge n.1894, adottato come testo base.

Pertanto, propone alla senatrice Moronese di riformulare l'emendamento 1.3, al fine di individuare una soluzione quanto più possibile condivisa, e di presentare la nuova proposta, che potrebbe essere sottoscritta da tutti i componenti della Commissione, per l'esame in Assemblea.

La senatrice MORONESE (*M5S*) accoglie la proposta della Presidente e ritira l'emendamento 1.3, preannunciando la presentazione per l'esame in Assemblea di un nuovo testo riferito al comma 3 dell'articolo 1, il quale possa raccogliere il più ampio consenso.

In riferimento all'osservazione della senatrice Lo Moro, precisa che la proposta di celebrare la Giornata della memoria il 23 maggio non aveva alcun intento divisivo, ma era volta a stimolare la riflessione dei giovani sul tema del contrasto alla criminalità organizzata, in quanto le cerimonie pubbliche possono talvolta risultare puramente formali.

Ritiene incomprensibili i motivi per cui la Commissione bilancio ha espresso parere contrario sugli emendamenti 1.1 e 1.4 che, a suo avviso, non recano oneri aggiuntivi per il bilancio statale. In ogni caso, chiede che tali emendamenti siano comunque posti in votazione.

Il relatore CAMPANELLA (*Misto-AEcT*) ritiene condivisibile una riformulazione dell'emendamento 1.3, che preveda sia la promozione di cerimonie pubbliche, per onorare la memoria di quanti hanno sacrificato la loro vita nel contrasto alla mafia, sia l'organizzazione di iniziative nelle

scuole, in modo da garantire che la formazione delle nuove generazioni sia orientata sempre più alla cultura della legalità.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, l'emendamento 1.1, posto in votazione con il parere contrario del relatore e del rappresentante del Governo, non è accolto.

Posti separatamente ai voti con il parere contrario del relatore e del rappresentante del Governo, risultano respinti gli emendamenti 1.2 e 1.4.

La Commissione conferisce quindi al relatore Campanella il mandato a riferire favorevolmente in Assemblea per l'approvazione del disegno di legge n. 1894, con proposta di assorbimento dei disegni di legge connessi.

La seduta termina alle ore 14,25.

GIUSTIZIA (2^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria

262^a Seduta

Presidenza del Presidente
PALMA

indi del Vice Presidente
BUCCARELLA

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Ferri.

La seduta inizia alle ore 12,20.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI relativa alle squadre investigative comuni (n. 228)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo con condizioni e osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 1° dicembre.

Il senatore D'ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*) illustra lo schema di parere, con condizioni e osservazioni, pubblicato in allegato. A tale riguardo segnala, in linea generale, che il compimento di attività investigativa sul territorio di altri Stati membri – sotto il profilo processuale – non può comportare alcuna eccezione ai principi del giusto processo (articolo 111 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 1999) e della loro attuazione in norme processuali penali di rango ordinario (cfr. legge n. 63 del 2001). Tali osservazioni assumono maggior rilievo con riferimento al problema della utilizzabilità dei mezzi di prova – quindi alla griglia di selezione che sul punto separa la fase delle indagini da quella del giudizio – e di conseguenza coinvolgono il correlativo principio costituzionale di formazione della prova nel contraddittorio tra le parti,

fatta salva l'operatività delle tre tassative eccezioni, anch'esse di natura costituzionale, costituite dal consenso, dalla prova irripetibile e da quella illecita. Da ciò discende che non si può pensare a regimi di utilizzabilità differenziati in ragione del luogo in cui si compie l'attività investigativa concependo, così, l'ordinamento processuale penale come «a doppia faccia»: una per le indagini compiute sul territorio nazionale e l'altra per le indagini interamente o parzialmente compiute sul territorio di paesi membri, i risultati delle quali sono però utilizzati in Italia.

Si sofferma altresì sull'opportunità di includere l'atto costitutivo attraverso cui è istituita la squadra investigativa comune nel fascicolo per il dibattimento di cui all'articolo 431 del codice di rito; sull'opportunità di mantenere il potere dovere del Procuratore della Repubblica di non dar corso alla richiesta a lui indirizzata qualora contenga atti vietati o contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento; sulla scelta di affidare al procuratore della Repubblica la funzione di autorità competente a sottoscrivere l'accordo cui verrà costituita la squadra investigativa comune escludendo l'intervento del Ministro della giustizia sul punto, osservando come tale scelta, malgrado non si ponga in conflitto con la decisione quadro e semmai risulti giustificata da esigenze di celerità e snellezza, possa comportare problemi di coordinamento con gli altri Stati membri nel caso in cui le legislazioni attuative in questi ultimi dovessero affidare questi stessi poteri al proprio Ministro della giustizia ovvero ad altri organi di natura politica o comunque sottoposti ad una direzione politica.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*), riferendosi all'ultima delle considerazioni svolte dal relatore – e confluita nell'osservazione di cui alla lettera *a*) dello schema di parere dallo stesso illustrato – ritiene che la stessa debba essere prevista come condizione e modificata nel senso di prevedere che il Ministro della giustizia possa esercitare un potere di veto tutte le volte in cui la richiesta di costituzione di una squadra investigativa comune da parte di un altro Stato membro possa determinare un pericolo di compromissione della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali dello Stato, in conformità con l'impostazione delle previsioni di cui agli articoli 723, comma 1, e 727, comma 2, del codice di procedura penale. A tale riguardo ricorda che il disegno di legge volto ad istituire le squadre investigative comuni sovranazionali – approvato dal Senato nel corso della XVI legislatura e trasmesso all'altro ramo del Parlamento (Atto Camera n. 4262) – disponeva chiaramente, all'articolo 2, comma 4, che «il Procuratore della Repubblica competente trasmette senza ritardo la richiesta di costituzione della squadra investigativa comune al Ministro della giustizia che, entro dieci giorni, può disporre che ad essa non si dia corso qualora ritenga che possano essere compromessi la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato». Ricorda altresì che quella proposta venne approvata di fatto all'unanimità dal Senato, quindi anche con il voto favorevole del Gruppo parlamentare del PD. Ritiene che tale convergenza dovrebbe registrarsi anche oggi nella presente

occasione, a maggior ragione tenuto conto dell'attuale congiuntura e dei pericoli rappresentati per l'Italia dal terrorismo internazionale, anche al fine di evitare il rischio di una grave asimmetria informativa a danno del Ministro della giustizia italiano, rispetto a quanto avviene in altri Paesi membri dell'Unione europea.

Il relatore D'ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*), alla luce delle considerazioni testé svolte dal senatore Caliendo, modifica lo schema di parere – alla lettera *a*) delle osservazioni – in particolare inserendovi il suggerimento di prevedere che il Procuratore della Repubblica, allorquando riceva una richiesta di costituzione di una squadra investigativa comune, debba immediatamente trasmetterla al Ministro della giustizia tutte le volte in cui emerge il pericolo di compromissione della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali dello Stato e che il Ministro debba decidere sulla possibilità di dar seguito alla stessa entro dieci giorni dal ricevimento degli atti.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) non condivide – ritenendola insufficiente – la modifica apportata allo schema di parere dal relatore e insiste perché nello stesso sia inserita la sua proposta come condizione.

Il senatore LUMIA (*PD*), associandosi alla proposta di integrazione appena illustrata dal senatore D'Ascola, non condivide invece la proposta del senatore Caliendo, giudicandola non coerente con lo specifico quadro normativo di riferimento qui considerato. Sottolinea infine che lo schema di decreto in titolo assume un rilievo assai importante per l'Italia nel contesto europeo.

Il presidente PALMA ritiene necessario che il Ministro della giustizia continui a svolgere quella funzione di tutela della sovranità, della sicurezza e degli altri interessi essenziali dello Stato che è – nell'ambito in questione – al medesimo affidata dalle vigenti norme processuali. Si tratta – come è di assoluta evidenza – di una funzione che è specificamente politica sia per le valutazioni che implica, sia per le responsabilità ad essa connesse, e che non può e non deve essere omessa o affidata ad organi non politici, che in tal modo sarebbero chiamati ad un'indebita attività di supplenza.

La modifica dello schema di parere prospettata dal relatore è – da questo punto di vista – insufficiente, essendo indispensabile, per le ragioni sopra esposte, che le richieste di istituzione di squadre investigative comuni siano comunque trasmesse al Ministro della giustizia perché lo stesso possa formulare le valutazioni politiche di sua competenza, conformemente peraltro a quanto previsto nel precedente della XVI legislatura richiamato dal senatore Caliendo.

Il sottosegretario FERRI ritiene anche egli non condivisibile la proposta avanzata dal senatore Caliendo.

Il presidente PALMA si dichiara esterrefatto per il modo in cui il Governo «dismette» le proprie prerogative, sottraendosi a responsabilità che sono e devono essere proprie della sola politica.

Il relatore D'ASCOLA (*AP (NCD-UDC)*) fa presente anch'egli di non condividere la proposta di modifica dello schema di parere avanzata dal senatore Caliendo.

Nessun altro chiedendo di intervenire, dopo che il Presidente ha verificato il prescritto numero di senatori, lo schema di parere – così come modificato dal senatore D'Ascola e pubblicato in allegato – viene posto ai voti ed è approvato.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2005/214/GAI sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie (n. 230)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo con condizioni e osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 24 novembre.

In ordine al provvedimento in titolo, il relatore, senatore LUMIA (*PD*), illustra uno schema di parere non ostativo con condizioni ed osservazioni, pubblicato in allegato al resoconto.

Dopo che il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*), ha segnalato una incongruenza tra le condizioni e le osservazioni testé illustrate dal relatore, nessun altro chiedendo di intervenire, dopo che il Presidente ha verificato il prescritto numero di senatori, lo schema di parere viene posto ai voti ed è approvato.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/947/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive (n. 231)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo con condizione e osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 24 novembre.

Il senatore PAGLIARI (*PD*) illustra uno schema di parere non ostativo con condizione ed osservazioni, pubblicato in allegato al resoconto.

Interviene il presidente PALMA che esprime perplessità con riferimento alla osservazione relativa all'articolo 13, in cui si invita il Governo a «specificare ulteriormente il ruolo del Ministero della giustizia nell'effettuazione della comunicazione all'autorità competente dello Stato di emissione sui motivi del rifiuto del riconoscimento».

Il relatore PAGLIARI (*PD*) quindi modifica lo schema di parere testé illustrato, sopprimendo le parti relative all'articolo 13.

Nessun altro chiedendo di intervenire, dopo che il Presidente ha verificato il prescritto numero di senatori, lo schema di parere, come riformulato e pubblicato in allegato al resoconto, viene posto ai voti ed approvato.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della decisione quadro 2009/299/GAI che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo (n. 232)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 24 novembre.

Il senatore PAGLIARI (*PD*) illustra uno schema di parere non ostativo, pubblicato in allegato.

Nessun altro chiedendo di intervenire, dopo che il Presidente ha verificato il prescritto numero di senatori, lo schema di parere viene posto ai voti ed approvato.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/829/GAI sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (n. 233)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo con condizioni e osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 24 novembre.

La senatrice GINETTI (*PD*) illustra uno schema di parere non ostativo con condizioni ed osservazioni, pubblicato in allegato.

Nessun altro chiedendo di intervenire, dopo che il Presidente ha verificato il prescritto numero di senatori, lo schema di parere viene posto ai voti ed approvato.

SULL'APPROVAZIONE DEL PARERE RELATIVO ALL'ATTO DEL GOVERNO N. 228

Il presidente PALMA ritiene innanzitutto di dover manifestare la sua profonda stima per il senatore Caliendo che, avvertendo fino in fondo la responsabilità del proprio ruolo, cerca sempre di contribuire alla migliore redazione dei testi normativi, quantunque sia nelle file dell'opposizione. Con rammarico, però, il Presidente nota che spesso tali tentativi risultano inutili, dal momento che il Governo e la maggioranza non sono inclini ad un confronto costruttivo.

Quindi con riferimento alla discussione testé svoltasi in ordine all'approvazione del parere sullo schema di decreto legislativo relativo alla costituzione di squadre investigative comuni, tiene a precisare – in generale – che è fondamentale il controllo del Parlamento sull'attuazione di ogni delega legislativa da parte del Governo; ove le Commissioni parlamentari, nell'ambito dell'esame degli atti del Governo, si «appiattissero» sulle posizioni del Governo medesimo, verrebbe meno qualsiasi effettività del controllo parlamentare sull'attività normativa del Governo.

A proposito poi della costituzione delle squadre investigative comuni ribadisce ancora una volta come le valutazioni di ordine politico connesse con la tutela della sovranità e della sicurezza dello Stato non possono che competere al Ministro della giustizia e non già ad organi del potere giudiziario come il pubblico ministero. Inoltre – e anche in questo caso si tratta di valutazioni politiche che non possono impropriamente essere «delegate» a chi esercita funzioni giudiziarie – occorre tenere conto del problema della diversità degli ordinamenti, in quanto se in alcuni ordinamenti, come quello italiano, al pubblico ministero è costituzionalmente garantita una posizione di indipendenza, in altri ordinamenti, invece, esso dipende dal potere esecutivo e, pertanto, il potere definitivo sulla costituzione delle squadre investigative comuni è attribuito in quegli ordinamenti ai corrispondenti organi di vertice dell'esecutivo e cioè, normalmente, al relativo Ministro della giustizia. In questo contesto sarebbe stato opportuno che venisse previsto – nei termini prospettati dal senatore Caliendo – un potere di veto al Ministro della giustizia nel procedimento di costituzione delle squadre investigative comuni, in quanto tale soluzione risulta di fatto l'unica che consente un'interlocuzione paritaria fra ordinamenti così diversamente strutturati.

Interviene il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) il quale ricorda ancora una volta che nella scorsa legislatura il Senato aveva approvato, pressoché all'unanimità, il disegno di legge (A.S. nn. 804-841 A.C. 4262) sull'istituzione delle squadre comuni investigative sovranazionali, che prevedeva sul punto in questione un ruolo determinante in capo al Ministro

della giustizia. In proposito l'allora maggioranza di centrodestra – di cui egli faceva parte in qualità di sottosegretario al Ministero della giustizia – aveva effettuato una scelta difesa pubblicamente dal relatore sul provvedimento, il compianto senatore Gerardo D'Ambrosio. Richiama, al riguardo, l'attenzione sul passaggio concernente la problematica in esame nella relazione all'Aula del senatore D'Ambrosio, come risultante dal resoconto stenografico della seduta n. 511 dell'Assemblea del Senato del 1° marzo 2011, perché si abbia un'idea di quanto sia anomala e ingiustificabile la diversa scelta adottata, in tema di prerogative del Ministro della giustizia, con l'atto del Governo n. 228 di cui si è concluso l'esame nella presente seduta.

Il senatore LUMIA (*PD*) osserva che c'è differenza tra le rogatorie all'estero e l'assistenza giudiziaria per la costituzione delle squadre investigative comuni. Peraltro per tutti gli atti del Governo esaminati nella seduta odierna, ad eccezione dell'atto del Governo n. 232, sono stati approvati dei pareri che, sia pure non ostativi, contengono importanti condizioni e osservazioni al Governo.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) rileva che il precedente richiamato riguardava proprio la costituzione delle squadre investigative comuni, essendo poi di tutta evidenza che la costituzione di una squadra investigativa comune – con la connessa possibilità che funzionari di uno Stato estero siano chiamati a svolgere funzioni di polizia giudiziaria sul territorio dello Stato – implica di per sé il rischio che possano risultare lesi sia la sovranità nazionale, sia gli interessi essenziali dello Stato.

Il sottosegretario FERRI osserva che il Governo presterà sicuramente una particolare attenzione a questo aspetto prima dell'emanazione del decreto legislativo sulla costituzione delle squadre investigative comuni.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE avverte che la seduta già convocata per domani, giovedì 17 dicembre, alle ore 13, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 13,40.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 228

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessò che esso è volto a dare recepimento alle disposizioni recate dalla decisione quadro 2002/465/GAI, relativa alle squadre investigative comuni, in attuazione dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014),

rilevato – con specifico riferimento alle previsioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 dello schema in esame – che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 379 del 1995, ha evidenziato che la domanda di assistenza giudiziaria – nozione di carattere generale nella quale rientra senz'altro la richiesta di uno Stato membro dell'Unione europea ad altro Stato membro di procedere alla costituzione di una squadra investigativa comune – *«crea un rapporto tra Stati, ciascuno dei quali si presenta nel proprio ordine indipendente e sovrano,» e che «il medesimo principio postula che, da un lato, l'esecuzione materiale degli atti richiesti debba necessariamente avvenire nei modi previsti dalla lex fori e, dall'altro, che la valutazione delle attività espletate (ossia degli effetti che a detti atti possono essere riconosciuti) vada condotta alla stregua dell'ordinamento dello Stato richiedente»;*

tenuto conto che da ciò discende – sempre secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale nella richiamata pronuncia – che *«ai fini della utilizzabilità di un atto, non basta che questo risulti compiuto secondo le regole vigenti nello Stato in cui è stato assunto, ma occorre anche che dette modalità non si pongano in contrasto con le leggi interne proibitive concernenti le persone e gli atti e con quelle che, in qualsiasi modo, riguardino l'ordine pubblico, tra le quali, prime tra tutte, quelle che riguardano l'esercizio inderogabile dei diritti della difesa»;*

considerato che il compimento di attività investigative sul territorio di altri Stati membri non può certo comportare alcuna eccezione ai principi del giusto processo (articolo 111 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 1999) e della loro attuazione in norme processuali penali di rango ordinario (cfr. legge n. 63 del 2001). Osservazioni, queste, che assumono rilievo con riferimento al problema della utilizzabilità dei mezzi di prova e quindi alla griglia di selezione che sul punto separa la fase delle indagini da quella del giudizio e di conseguenza coinvolgono il correlativo principio costituzionale di formazione della prova nel contraddittorio tra le parti. Salve, ovviamente, le tre tassative eccezioni anch'esse costituzionali costituite dal consenso, dalla prova irripetibile e da quella illecita (cfr., sul tema generale qui sollevato, Corte costituzio-

nale, sentenze nn. 32 del 2002, 365 del 2002, 121 del 2009, 197 del 2009). Da ciò discende che non si può certo pensare – anche se si ritiene che nessuno l’abbia fatto – a regimi di utilizzabilità differenziati in ragione del luogo in cui si compie l’attività investigativa concependo, così, il nostro ordinamento processuale penale come «a doppia faccia»: una per le indagini compiute sul territorio nazionale e l’altra per le indagini interamente o parzialmente compiute sul territorio di paesi membri, ma utilizzati in Italia. Sul punto sembra appena il caso di ricordare lo stesso articolo 1, comma 3 (in particolare le lettere *a*) e *b*)), nonché i commi 6 e 12 della stessa decisione quadro dispongono che la squadra deve operare «in conformità al diritto dello Stato membro in cui si interviene» e maggiormente – ci sia consentito osservarlo – di quello all’interno del quale i mezzi di prova raccolti dovranno poi essere utilizzati. Disposizione questa che, anche in virtù dei già dichiarati vincoli costituzionali interni in materia, impone un generalizzato – e non certo parziale – adeguamento della disciplina concernente le attività delle squadre investigative comuni al nostro diritto;

rilevato altresì che:

– l’articolo 4 dello schema stabilisce che la squadra investigativa comune è istituita mediante la sottoscrizione di un atto costitutivo da parte del Procuratore della Repubblica e dell’autorità competente dello Stato membro o degli Stati membri coinvolti. Il comma 2 indica invece gli elementi che compongono l’atto costitutivo, ossia i membri nazionali e i membri distaccati, il direttore della squadra investigativa comune, l’oggetto, delle finalità e del termine entro il quale le attività di indagine devono essere svolte;

– tuttavia la norma in esame non prevede l’inclusione dell’atto costitutivo nel fascicolo del pubblico ministero e il suo successivo trasferimento in quello formato per il dibattimento di cui all’articolo 431 del codice di procedura penale, laddove la sua presenza in questi due fascicoli risulta necessaria anche per ovviare a problemi di eventuale divergenza tra l’oggetto dell’indagine conferita e l’indagine poi materialmente compiuta, con intuibili ricadute sul regime di utilizzabilità degli atti, così assicurando il pieno esercizio del diritto di difesa, nonché assicurare il necessario controllo del giudice in armonia con l’intero sistema processuale;

– fermo restando il potere-dovere del Procuratore della Repubblica di non dar corso alla richiesta a lui indirizzata qualora questa contenga atti vietati o contrari ai principi fondamentali dell’ordinamento, il comma 1 dell’articolo 6 sancisce il principio generale secondo il quale la squadra investigativa comune opera sul territorio dello Stato in base alla legge italiana in conformità a quanto previsto dalla decisione quadro, ma che questa espressione nulla dice in ordine al regime di utilizzabilità dei mezzi di prova assunti dalla squadra investigativa sul territorio di un altro Stato membro i quali debbano essere utilizzati nel territorio dello Stato;

– il successivo comma 2 dell’articolo 6 stabilisce, ai sensi dell’articolo 431 del codice di procedura penale, che fanno parte del fascicolo per il dibattimento i verbali degli atti non ripetibili posti in essere dalla

squadra investigativa comune ed al riguardo, tuttavia, non si specifica se tale disposizione debba intendersi riferirsi agli atti compiuti sul territorio nazionale ovvero sul territorio estero, dovendosi in proposito considerare che nel primo caso la disposizione risulterebbe inutile alla luce di quanto stabilito dall'articolo 5 dello schema e dagli articoli 55, 57, comma 3, e 431, comma 1, lettera *b*) del codice di procedura penale. Si ritiene inoltre preferibile intervenire direttamente sull'articolo 431 del codice di procedura penale, ampliando il catalogo degli atti processuali che fanno parte «di diritto» del fascicolo del dibattimento;

– il successivo comma 3 dell'articolo 6 stabilisce che gli atti compiuti all'estero hanno la stessa efficacia degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale. Al riguardo, appare poco chiaro, se non addirittura fuorviante, il richiamo alla categoria giuridica della «efficacia». La proposta di sopprimere questo termine trova conforto anche nella circostanza che l'articolo 1, comma 10 della decisione quadro non la evoca in alcun modo. Piuttosto sembra invece opportuno ribadire che gli atti i quali possono compiersi all'estero debbano pur sempre rientrare nel catalogo delle attività investigative (tipicizzate o non) le quali possono essere compiute secondo le regole del nostro processo. Deve tra l'altro ulteriormente notarsi che gli atti compiuti all'estero non sono direttamente e automaticamente utilizzabili nel processo penale dinanzi alla autorità giudiziaria italiana, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale nella già richiamata sentenza n. 379 del 1995 e come desumibile indirettamente anche dal disposto dell'articolo 431, comma 1, lettera *f*), del codice di procedura penale;

– il successivo comma 4 dell'articolo 6 non risulta conforme al disposto del paragrafo 10 dell'articolo 1 della decisione quadro in attuazione; la citata disposizione fa riferimento alla utilizzabilità di informazioni non altrimenti disponibili, per l'autorità dello Stato membro; alla poco decifrabile espressione si aggiunge l'ulteriore dubbio concernente la portata e il significato del richiamo dell'istituto della utilizzabilità e il suo non precisato regime. Così delineandosi il rischio di un conflitto con la già richiamata copertura costituzionale del giusto processo;

– l'articolo 7 dello schema, con particolare riferimento al comma 3, non appare conforme all'articolo 3 della decisione quadro in attuazione, sia in quanto omette di precisare nel primo comma che le previsioni del medesimo attengono specificamente all'ipotesi di danni causati da membri distaccati dello Stato italiano che operano sul territorio di altro Stato membro, sia in quanto non distingue i profili dei danni causati a terzi da quelli relativi a danni di diverso tipo;

– la sottomissione dell'attuale disciplina alla più volte citata legislazione interna avrebbe dovuto consigliare l'inserimento di una disposizione di coordinamento tra la durata delle indagini affidate alla squadra investigativa comune e la complessiva disciplina di durata delle indagini preliminari e delle loro fasi, secondo quanto previsto dal nostro codice di procedura penale. Ciò anche nel rispetto del principio costituzionale della ragio-

nevole durata del processo e di quello di rango ordinario concernente la durata determinata per legge delle indagini preliminari;

– non si comprende se il pubblico ministero possa personalmente partecipare alle indagini, nel silenzio al riguardo della decisione quadro sul punto. Una simile eventualità non sembra espressamente esclusa e consentirebbe al pubblico ministero, non soltanto di dirigere le indagini, ma anche di parteciparvi in prima persona compiendo le attività a lui riservate dal codice di procedura penale;

– malgrado non si ponga in conflitto con la decisione quadro e semmai risulti giustificata da esigenze di celerità e snellezza, la previsione di affidare al Procuratore della Repubblica l'iniziativa di costituire la squadra investigativa comune e di ricevere le simmetriche richieste di Stati membri, con l'esclusione dell'intervento del Ministro della giustizia potrà comportare problemi di coordinamento con gli altri Stati membri nel caso in cui le legislazioni attuative di questi ultimi dovessero affidare questi stessi poteri al proprio Ministro della giustizia ovvero ad altri organi di natura politica;

tenuto infine conto:

– di quanto previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in particolare dagli articoli 85, 86, 87 e 88 del trattato medesimo;

– di quanto previsto dall'Atto CE 26/07/1995 del Consiglio, che stabilisce la Convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol);

– di quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 41 del 2005, recante disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 del Consiglio dell'Unione europea, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, e in particolare del disposto degli articoli 5 e 6 della citata legge n. 41;

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo con le seguenti condizioni:

a) che all'articolo 4, comma 2, lettera *d)*, dello schema – con riferimento ai termini di durata delle indagini affidate alle squadre investigative comuni – sia inserita una disposizione secondo la quale queste devono comunque svolgersi entro i termini e in corrispondenza delle diverse fasi che il codice di procedura penale riserva allo svolgimento delle indagini preliminari;

b) che l'articolo 6, comma 1, dello schema sia modificato nel senso di sostituire le parole: «in base» con le seguenti «in conformità alla»;

c) che lo stesso articolo 6, comma 1, dello schema sia modificato prevedendo che l'atto costitutivo della squadra investigativa comune, comprensivo di tutti gli allegati di cui all'articolo 4 e di tutte le vicende modificative nonché di proroga del termine entro il quale le attività devono essere compiute, debba essere inserito nel fascicolo del pubblico ministero e da questo transitare direttamente in quello formato per il dibattito di

cui all'articolo 431 del codice di procedura penale, per come indicato nella successiva lettera *d*) dello schema di parere in oggetto;

d) che l'articolo 6, comma 2, dello schema sia modificato riformulandolo nel seguente modo: «All'articolo 431, comma 1, lettera *b*), del codice di procedura penale, dopo la locuzione «polizia giudiziaria», aggiungere le seguenti parole: «anche sul territorio di uno Stato membro dell'Unione Europea da squadre investigative comuni»; dopo la lettera *h*) aggiungere la seguente «*h-bis*) l'atto costitutivo delle squadre investigative comuni al completo di tutti gli allegati»;

e) che l'articolo 6, comma 3, sia modificato nel senso di sostituire le parole: «hanno la stessa efficacia degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale», con le seguenti: «devono risultare corrispondenti a quelli che possono essere compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale italiano»;

f) che l'articolo 6, comma 3, sia modificato sostituendo, alla fine del medesimo comma, le parole «secondo la legge italiana», con le seguenti: «se conformi alle disposizioni del codice di procedura penale e ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano»;

g) che l'articolo 6, comma 4, sia modificato:

1) sostituendo, nell'alinea, la parola «legalmente» con l'altra «legittimamente» e sopprimendo le parole «, ossia sul cui territorio sono state assunte»;

2) chiarendo meglio il senso della espressione «non altrimenti disponibili»;

3) aggiungendo alle parole «possono essere utilizzate» le seguenti «nei limiti consentiti dalla legge»;

4) sostituendo, nella lettera *b*) , le parole «Stato interessato», ovunque ricorrano, con le seguenti: «Stato sul cui territorio le informazioni sono state assunte», nonché, al primo periodo, sostituendo le parole «previo accordo» con le seguenti: «previo consenso» e, al secondo periodo, sostituendo le parole «L'accordo può essere negato» con le seguenti: «Il consenso può essere negato»;

5) sostituendo la lettera *c*) con la seguente «*c*) per scongiurare una minaccia immediata e grave alla sicurezza pubblica, fermo restando quanto previsto dalla lettera *b*) , in caso di successivo avvio di un'indagine penale»;

h) che l'articolo 6, comma 6 venga modificato aggiungendo dopo le parole: «per l'utilizzazione» le seguenti: «nei limiti consentiti dalla legge»;

i) che l'articolo 7 dello schema venga modificato:

1) aggiungendo, al comma 1, dopo le parole «Lo Stato italiano è responsabile dei danni causati», le seguenti: «nel territorio di altro Stato membro»;

2) aggiungendo, al comma 2, dopo le parole «Se lo Stato membro nel cui territorio sono causati i danni», le seguenti: «a terzi»;

3) aggiungendo, al comma 3, dopo le parole «Lo Stato italiano provvede al risarcimento dei danni causati», le seguenti: «a terzi»;

4) inserendo, dopo il comma 3, un ulteriore comma: «3-bis. È fatto salvo l'esercizio dei diritti da parte dello Stato nei confronti dei terzi responsabili dei danni da essi causati nelle ipotesi di cui al presente articolo»;

e con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento al potere riservato al Procuratore della Repubblica quanto al compimento delle attività concernenti la costituzione delle squadre investigative comuni e il coordinamento con le autorità competenti degli altri Stati membri si fa riferimento alle osservazioni di cui in premessa;

b) si invita il Governo a valutare l'opportunità di inserire una disposizione *ad hoc* che disciplini le modalità di coordinamento delle funzioni previste dallo schema in esame con quelle attribuite all'Eurojust dalla richiamata normativa dell'Unione europea e nazionale, in particolare prevedendo che:

1) la richiesta di cui all'articolo 2 dello schema debba essere preceduta dalla richiesta da parte della competente autorità nazionale al membro nazionale di Eurojust di prestare l'assistenza di cui all'articolo 5, comma 2, lettera a), n. 4), della legge n. 41 del 2005, nonché, ove necessario, le altre forme di assistenza di cui al medesimo comma 2 del citato articolo 5;

2) la richiesta di cui all'articolo 3 dello schema possa essere accolta solo dopo che la competente autorità nazionale abbia acquisito il parere del membro nazionale di Eurojust ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera a), n. 4), della legge n. 41 del 2005;

c) si invita il Governo – per come più dettagliatamente spiegato in precedenza – a prevedere la diretta partecipazione del pubblico ministero, che le dirige, alle attività di indagine compiute dalle squadre investigative comuni.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 228

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessò che esso è volto a dare recepimento alle disposizioni recate dalla decisione quadro 2002/465/GAI, relativa alle squadre investigative comuni, in attuazione dell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014),

rilevato – con specifico riferimento alle previsioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 dello schema in esame – che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 379 del 1995, ha evidenziato che la domanda di assistenza giudiziaria – nozione di carattere generale nella quale rientra senz'altro la richiesta di uno Stato membro dell'Unione europea ad altro Stato membro di procedere alla costituzione di una squadra investigativa comune – *«crea un rapporto tra Stati, ciascuno dei quali si presenta nel proprio ordine indipendente e sovrano,» e che «il medesimo principio postula che, da un lato, l'esecuzione materiale degli atti richiesti debba necessariamente avvenire nei modi previsti dalla lex fori e, dall'altro, che la valutazione delle attività espletate (ossia degli effetti che a detti atti possono essere riconosciuti) vada condotta alla stregua dell'ordinamento dello Stato richiedente»;*

tenuto conto che da ciò discende – sempre secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale nella richiamata pronuncia – che *«ai fini della utilizzabilità di un atto, non basta che questo risulti compiuto secondo le regole vigenti nello Stato in cui è stato assunto, ma occorre anche che dette modalità non si pongano in contrasto con le leggi interne proibitive concernenti le persone e gli atti e con quelle che, in qualsiasi modo, riguardino l'ordine pubblico, tra le quali, prime tra tutte, quelle che riguardano l'esercizio inderogabile dei diritti della difesa»;*

considerato che il compimento di attività investigative sul territorio di altri Stati membri non può certo comportare alcuna eccezione ai principi del giusto processo (articolo 111 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 1999) e della loro attuazione in norme processuali penali di rango ordinario (cfr. legge n. 63 del 2001). Osservazioni, queste, che assumono rilievo con riferimento al problema della utilizzabilità dei mezzi di prova e quindi alla griglia di selezione che sul punto separa la fase delle indagini da quella del giudizio e di conseguenza coinvolgono il correlativo principio costituzionale di formazione della prova nel contraddittorio tra le parti. Salve, ovviamente, le tre tassative eccezioni anch'esse costituzionali costituite dal consenso, dalla prova irripetibile e da quella illecita (cfr., sul tema generale qui sollevato, Corte costituzio-

nale, sentenze nn. 32 del 2002, 365 del 2002, 121 del 2009, 197 del 2009). Da ciò discende che non si può certo pensare – anche se si ritiene che nessuno l’abbia fatto – a regimi di utilizzabilità differenziati in ragione del luogo in cui si compie l’attività investigativa concependo, così, il nostro ordinamento processuale penale come «a doppia faccia»: una per le indagini compiute sul territorio nazionale e l’altra per le indagini interamente o parzialmente compiute sul territorio di paesi membri, ma utilizzati in Italia. Sul punto sembra appena il caso di ricordare lo stesso articolo 1, comma 3 (in particolare le lettere *a*) e *b*)), nonché i commi 6 e 12 della stessa decisione quadro dispongono che la squadra deve operare «in conformità al diritto dello Stato membro in cui si interviene» e maggiormente – ci sia consentito osservarlo – di quello all’interno del quale i mezzi di prova raccolti dovranno poi essere utilizzati. Disposizione questa che, anche in virtù dei già dichiarati vincoli costituzionali interni in materia, impone un generalizzato – e non certo parziale – adeguamento della disciplina concernente le attività delle squadre investigative comuni al nostro diritto;

rilevato altresì che:

– l’articolo 4 dello schema stabilisce che la squadra investigativa comune è istituita mediante la sottoscrizione di un atto costitutivo da parte del Procuratore della Repubblica e dell’autorità competente dello Stato membro o degli Stati membri coinvolti. Il comma 2 indica invece gli elementi che compongono l’atto costitutivo, ossia i membri nazionali e i membri distaccati, il direttore della squadra investigativa comune, l’oggetto, delle finalità e del termine entro il quale le attività di indagine devono essere svolte;

– tuttavia la norma in esame non prevede l’inclusione dell’atto costitutivo nel fascicolo del pubblico ministero e il suo successivo trasferimento in quello formato per il dibattimento di cui all’articolo 431 del codice di procedura penale, laddove la sua presenza in questi due fascicoli risulta necessaria anche per ovviare a problemi di eventuale divergenza tra l’oggetto dell’indagine conferita e l’indagine poi materialmente compiuta, con intuibili ricadute sul regime di utilizzabilità degli atti, così assicurando il pieno esercizio del diritto di difesa, nonché assicurare il necessario controllo del giudice in armonia con l’intero sistema processuale;

– fermo restando il potere-dovere del Procuratore della Repubblica di non dar corso alla richiesta a lui indirizzata qualora questa contenga atti vietati o contrari ai principi fondamentali dell’ordinamento, il comma 1 dell’articolo 6 sancisce il principio generale secondo il quale la squadra investigativa comune opera sul territorio dello Stato in base alla legge italiana in conformità a quanto previsto dalla decisione quadro, ma che questa espressione nulla dice in ordine al regime di utilizzabilità dei mezzi di prova assunti dalla squadra investigativa sul territorio di un altro Stato membro i quali debbano essere utilizzati nel territorio dello Stato;

– il successivo comma 2 dell’articolo 6 stabilisce, ai sensi dell’articolo 431 del codice di procedura penale, che fanno parte del fascicolo

per il dibattimento i verbali degli atti non ripetibili posti in essere dalla squadra investigativa comune ed al riguardo, tuttavia, non si specifica se tale disposizione debba intendersi riferirsi agli atti compiuti sul territorio nazionale ovvero sul territorio estero, dovendosi in proposito considerare che nel primo caso la disposizione risulterebbe inutile alla luce di quanto stabilito dall'articolo 5 dello schema e dagli articoli 55, 57, comma 3, e 431, comma 1, lettera *b*) del codice di procedura penale. Si ritiene inoltre preferibile intervenire direttamente sull'articolo 431 del codice di procedura penale, ampliando il catalogo degli atti processuali che fanno parte «di diritto» del fascicolo del dibattimento;

– il successivo comma 3 dell'articolo 6 stabilisce che gli atti compiuti all'estero hanno la stessa efficacia degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale. Al riguardo, appare poco chiaro, se non addirittura fuorviante, il richiamo alla categoria giuridica della «efficacia». La proposta di sopprimere questo termine trova conforto anche nella circostanza che l'articolo 1, comma 10 della decisione quadro non la evoca in alcun modo. Piuttosto sembra invece opportuno ribadire che gli atti i quali possono compiersi all'estero debbano pur sempre rientrare nel catalogo delle attività investigative (tipicizzate o non) le quali possono essere compiute secondo le regole del nostro processo. Deve tra l'altro ulteriormente notarsi che gli atti compiuti all'estero non sono direttamente e automaticamente utilizzabili nel processo penale dinanzi alla autorità giudiziaria italiana, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale nella già richiamata sentenza n. 379 del 1995 e come desumibile indirettamente anche dal disposto dell'articolo 431, comma 1, lettera *f*), del codice di procedura penale;

– il successivo comma 4 dell'articolo 6 non risulta conforme al disposto del paragrafo 10 dell'articolo 1 della decisione quadro in attuazione; la citata disposizione fa riferimento alla utilizzabilità di informazioni non altrimenti disponibili, per l'autorità dello Stato membro; alla poco decifrabile espressione si aggiunge l'ulteriore dubbio concernente la portata e il significato del richiamo dell'istituto della utilizzabilità e il suo non precisato regime. Così delineandosi il rischio di un conflitto con la già richiamata copertura costituzionale del giusto processo;

– l'articolo 7 dello schema, con particolare riferimento al comma 3, non appare conforme all'articolo 3 della decisione quadro in attuazione, sia in quanto omette di precisare nel primo comma che le previsioni del medesimo attengono specificamente all'ipotesi di danni causati da membri distaccati dello Stato italiano che operano sul territorio di altro Stato membro, sia in quanto non distingue i profili dei danni causati a terzi da quelli relativi a danni di diverso tipo;

– la sottomissione dell'attuale disciplina alla più volte citata legislazione interna avrebbe dovuto consigliare l'inserimento di una disposizione di coordinamento tra la durata delle indagini affidate alla squadra investigativa comune e la complessiva disciplina di durata delle indagini preliminari e delle loro fasi, secondo quanto previsto dal nostro codice di procedura penale. Ciò anche nel rispetto del principio costituzionale della ragio-

nevole durata del processo e di quello di rango ordinario concernente la durata determinata per legge delle indagini preliminari;

– non si comprende se il pubblico ministero possa personalmente partecipare alle indagini, nel silenzio al riguardo della decisione quadro sul punto. Una simile eventualità non sembra espressamente esclusa e consentirebbe al pubblico ministero, non soltanto di dirigere le indagini, ma anche di parteciparvi in prima persona compiendo le attività a lui riservate dal codice di procedura penale;

– malgrado non si ponga in conflitto con la decisione quadro e semmai risulti giustificata da esigenze di celerità e snellezza, la previsione di affidare al Procuratore della Repubblica l’iniziativa di costituire la squadra investigativa comune e di ricevere le simmetriche richieste di Stati membri, con l’esclusione dell’intervento del Ministro della giustizia potrà comportare problemi di coordinamento con gli altri Stati membri nel caso in cui le legislazioni attuative di questi ultimi dovessero affidare questi stessi poteri al proprio Ministro della giustizia ovvero ad altri organi di natura politica;

tenuto infine conto:

– di quanto previsto dal Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e in particolare dagli articoli 85, 86, 87 e 88 del trattato medesimo;

– di quanto previsto dall’Atto CE 26/07/1995 del Consiglio, che stabilisce la Convenzione basata sull’articolo K.3 del trattato sull’Unione europea che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol);

– di quanto previsto dall’articolo 5 della legge n. 41 del 2005, recante disposizioni per l’attuazione della decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 del Consiglio dell’Unione europea, che istituisce l’Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, e in particolare del disposto degli articoli 5 e 6 della citata legge n. 41;

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo con le seguenti condizioni:

a) che all’articolo 4, comma 2, lettera *d)*, dello schema – con riferimento ai termini di durata delle indagini affidate alle squadre investigative comuni – sia inserita una disposizione secondo la quale queste devono comunque svolgersi entro i termini e in corrispondenza delle diverse fasi che il codice di procedura penale riserva allo svolgimento delle indagini preliminari;

b) che l’articolo 6, comma 1, dello schema sia modificato nel senso di sostituire le parole: «in base» con le seguenti «in conformità alla»;

c) che lo stesso articolo 6, comma 1, dello schema sia modificato prevedendo che l’atto costitutivo della squadra investigativa comune, comprensivo di tutti gli allegati di cui all’articolo 4 e di tutte le vicende modificative nonché di proroga del termine entro il quale le attività devono essere compiute, debba essere inserito nel fascicolo del pubblico ministero e da questo transiti direttamente in quello formato per il dibattito di

cui all'articolo 431 del codice di procedura penale, per come indicato nella successiva lettera *d*) dello schema di parere in oggetto;

d) che l'articolo 6, comma 2, dello schema sia modificato riformulandolo nel seguente modo: «All'articolo 431, comma 1, lettera *b*), del codice di procedura penale, dopo la locuzione «polizia giudiziaria», aggiungere le seguenti parole: «anche sul territorio di uno Stato membro dell'Unione Europea da squadre investigative comuni»; dopo la lettera *h*) aggiungere la seguente «*h-bis*) l'atto costitutivo delle squadre investigative comuni al completo di tutti gli allegati»;

e) che l'articolo 6, comma 3, sia modificato nel senso di sostituire le parole: «hanno la stessa efficacia degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale», con le seguenti: «devono risultare corrispondenti a quelli che possono essere compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale italiano»;

f) che l'articolo 6, comma 3, sia modificato sostituendo, alla fine del medesimo comma, le parole «secondo la legge italiana», con le seguenti: «se conformi alle disposizioni del codice di procedura penale e ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano»;

g) che l'articolo 6, comma 4, sia modificato:

6) sostituendo, nell'alinea, la parola «legalmente» con l'altra «legittimamente» e sopprimendo le parole «, ossia sul cui territorio sono state assunte»;

7) chiarendo meglio il senso della espressione «non altrimenti disponibili»;

8) aggiungendo alle parole «possono essere utilizzate» le seguenti «nei limiti consentiti dalla legge»;

9) sostituendo, nella lettera *b*), le parole «Stato interessato», ovunque ricorrano, con le seguenti: «Stato sul cui territorio le informazioni sono state assunte», nonché, al primo periodo, sostituendo le parole «previo accordo» con le seguenti: «previo consenso» e, al secondo periodo, sostituendo le parole «L'accordo può essere negato» con le seguenti: «Il consenso può essere negato»;

10) sostituendo la lettera *c*) con la seguente «*c*) per scongiurare una minaccia immediata e grave alla sicurezza pubblica, fermo restando quanto previsto dalla lettera *b*), in caso di successivo avvio di un'indagine penale»;

h) che l'articolo 6, comma 6 venga modificato aggiungendo dopo le parole: «per l'utilizzazione» le seguenti: «nei limiti consentiti dalla legge»;

i) che l'articolo 7 dello schema venga modificato:

1) aggiungendo, al comma 1, dopo le parole «Lo Stato italiano è responsabile dei danni causati», le seguenti: «nel territorio di altro Stato membro»;

2) aggiungendo, al comma 2, dopo le parole «Se lo Stato membro nel cui territorio sono causati i danni», le seguenti: «a terzi»;

3) aggiungendo, al comma 3, dopo le parole «Lo Stato italiano provvede al risarcimento dei danni causati», le seguenti: «a terzi»;

4) inserendo, dopo il comma 3, un ulteriore comma: «3-bis. È fatto salvo l'esercizio dei diritti da parte dello Stato nei confronti dei terzi responsabili dei danni da essi causati nelle ipotesi di cui al presente articolo»;

e con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento al potere riservato al Procuratore della Repubblica quanto al compimento delle attività concernenti la costituzione delle squadre investigative comuni e il coordinamento con le autorità competenti degli altri Stati membri si fa riferimento alle osservazioni di cui in premessa, con riguardo all'esclusione dell'intervento del Ministro della giustizia, suggerendosi, conseguentemente, di prevedere che il Procuratore della Repubblica, allorquando riceva una richiesta di costituzione di una squadra investigativa comune, debba immediatamente trasmetterla al Ministro della giustizia tutte le volte in cui emerge il pericolo di compromissione della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali dello Stato e che il Ministro decida entro dieci giorni dal ricevimento degli atti;

b) si invita il Governo a valutare l'opportunità di inserire una disposizione *ad hoc* che disciplini le modalità di coordinamento delle funzioni previste dallo schema in esame con quelle attribuite all'Eurojust dalla richiamata normativa dell'Unione europea e nazionale, in particolare prevedendo che:

1) la richiesta di cui all'articolo 2 dello schema debba essere preceduta dalla richiesta da parte della competente autorità nazionale al membro nazionale di Eurojust di prestare l'assistenza di cui all'articolo 5, comma 2, lettera a), n. 4), della legge n. 41 del 2005, nonché, ove necessario, le altre forme di assistenza di cui al medesimo comma 2 del citato articolo 5;

2) la richiesta di cui all'articolo 3 dello schema possa essere accolta solo dopo che la competente autorità nazionale abbia acquisito il parere del membro nazionale di Eurojust ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera a), n. 4), della legge n. 41 del 2005;

c) si invita il Governo – per come più dettagliatamente spiegato in precedenza – a prevedere la diretta partecipazione del pubblico ministero, che le dirige, alle attività di indagine compiute dalle squadre investigative comuni.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 230

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, premesso che esso è volto a dare attuazione alla delega conferita al Governo dall'articolo 18, comma 1, lettera c), della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea del 2014) per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2005/214/GAI sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, al fine del rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia all'interno dell'Unione europea e di garantire un elevato livello di sicurezza per tutti i cittadini; considerato che:

– l'intervento in oggetto si muove nel solco della decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 – relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure restrittive della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea – che è stata attuata nell'ordinamento giuridico interno con il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161;

– occorre tener conto, per esigenza di coerenza sistematica, anche della legge 22 aprile 2005, n. 69, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri;

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo con le seguenti condizioni:

a) all'articolo 1 dello schema – in conformità con quanto previsto dagli articoli 3 e 20, paragrafo 3, della decisione quadro 2005/214/GAI, ed in coerenza con analoghi provvedimenti di recepimento di decisioni quadro relative all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento (cfr., l'articolo 1 della legge n. 69 del 2005, recante attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo; l'articolo 1 del decreto legislativo n. 161 del 2010, recante attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI in materia di sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale; l'articolo 1 del decreto legislativo n. 137 del 2015, recante attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI sulle decisioni di confisca) – il Governo introduca la precisazione che l'attuazione della decisione quadro in titolo debba avvenire «nei limiti in cui tali disposizioni non sono incompatibili con i principi

supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali nonché in tema di diritti di libertà e giusto processo»;

b) all'articolo 12, comma 2, dello schema – recante motivi di rifiuto del riconoscimento – sostituisca il Governo le parole «nei casi di cui al comma 1, lettere *b)*, *d)* e *h)*» con le seguenti «nei casi di cui al comma 1, lettere *b)*, *e)* e *i)*» al fine di un corretto recepimento delle ipotesi di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della decisione quadro, nelle quali, in caso di rifiuto di riconoscimento, la corte d'appello deve consultare, anche tramite il Ministero della giustizia, l'autorità competente dello Stato di emissione;

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 2, dello schema, si invita il Governo a precisare – per esigenze di chiarezza terminologica ed in conformità con quanto previsto dall'articolo 1 della decisione quadro in titolo – le definizioni associate a quella di «sanzione pecuniaria» di cui al comma 1, numero 2) ed in particolare, aggiungendo

- alla lettera *b)*, in fine, le seguenti parole «nel processo penale»;
- alla lettera *c)*, in fine, le seguenti parole «connessi alla decisione»;
- alla lettera *d)*, in fine, le seguenti parole «imposte nella stessa decisione»;

b) all'articolo 9, dello schema – in materia di condizioni per il riconoscimento – si invita il Governo a valutare l'opportunità di coordinare tale previsione con l'analoga disposizione recata dall'articolo 10, del decreto legislativo n. 161 del 2010 sul reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, nonché con l'articolo 10 dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/829/GAI sul reciproco riconoscimento delle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare (atto Governo n. 233). A tale riguardo si segnala che, nella tabella di concordanza riportata nell'atto del Governo in esame, la previsione di cui all'articolo 9 in questione è divergente rispetto alla formulazione inserita nell'articolato e rispetto a quest'ultima appare più corretta;

c) all'articolo 10, comma 1, dello schema, si invita il Governo a valutare l'opportunità di individuare le deroghe al principio della doppia punibilità facendo innanzitutto rinvio all'articolo 8, comma 1, della legge n. 69 del 2005, analogamente alla formulazione dell'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 161 del 2010, e specificando le sole fattispecie aggiuntive rispetto a quelle già contemplate dal citato articolo 8;

d) all'articolo 11, commi 5, 6 e 7, dello schema, si invita il Governo a valutare l'opportunità di disciplinare il ricorso per cassazione in modo analogo a quanto previsto dall'articolo 12 del citato decreto legislativo n. 161 del 2010, e cioè mediante il rinvio all'articolo 22 della legge n. 69 del 2005 e non invece prevedendo il solo ricorso per violazione di legge (conformemente peraltro con la soluzione adottata con il comma 5 dell'articolo 12 dell'Atto del Governo n. 233);

e) all'articolo 12, comma 2, dello schema, si raccomanda al Governo di precisare – in conformità con l'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro ed in coerenza con quanto stabilito all'articolo 11, comma 10 dello schema – che, nelle ipotesi di rifiuto di riconoscimento, la consultazione e le richieste di informazioni tra le autorità competenti italiane e l'autorità competente dello Stato di emissione avvengano «con qualsiasi mezzo che lasci una traccia scritta»;

f) all'articolo 13, dello schema – recante effetti del riconoscimento – si raccomanda al Governo di specificare, in conformità con quanto previsto dall'articolo 9, paragrafo 2, della decisione quadro ed in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 12, comma 2, dello schema – che qualora la persona condannata fornisca la prova di un pagamento, totale o parziale, il procuratore generale presso la corte di appello debba consultare «anche tramite il Ministero della giustizia», l'autorità competente dello Stato della decisione.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 231

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, premesso che:

– esso è volto all'attuazione della delega conferita al Governo dagli articoli 1 e 18, lettera *d*) della legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 214) per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze di condanna con sospensione condizionale della pena o con sanzioni sostitutive ovvero alle decisioni di liberazione condizionale che impongono obblighi o prescrizioni in vista della loro sorveglianza nell'Unione europea dei cittadini;

– introducendo la possibilità di trasferire la sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive tra uno Stato membro e l'altro, si intende, da un lato, favorire il reinserimento e la riabilitazione sociale del condannato rispettando il suo diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea e, dall'altro, migliorare il controllo del rispetto degli obblighi e delle prescrizioni impartiti;

– la decisione quadro non riguarda, invece, l'esecuzione delle pene detentive o delle misure restrittive della libertà personale, né il riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni pecuniarie e delle decisioni di confisca;

considerato che l'Atto del Governo:

– all'articolo 1 reca disposizioni di principio e ambito di applicazione, non riportando peraltro, a confronto con il corrispondente articolo 1 della decisione quadro, un'esplicita esclusione delle sentenze penali che irrogano pene detentive e misure restrittive della libertà personale nonché delle sanzioni pecuniarie e decisioni di confisca;

– all'articolo 3 individua le autorità italiane competenti per la trasmissione e ricezione dei provvedimenti giudiziari e del relativo certificato;

– agli articoli 5 e 6 detta i criteri per la trasmissione di una sentenza e, se del caso, di una decisione di sospensione condizionale;

– all'articolo 7 regola il procedimento di trasmissione con la previsione che il provvedimento con cui è disposta la trasmissione all'estero sia inviato, insieme alla sentenza o alla decisione di liberazione condizionale, al Ministero della giustizia che, a sua volta, lo inoltrerà all'autorità competente dello Stato di esecuzione;

– all’articolo 9 sancisce la competenza, a livello italiano, sulle richieste di riconoscimento e trasferimento della sorveglianza trasmesse dall’estero, che è attribuita alla corte di appello nel cui distretto la persona condannata risiede o dimora, oppure laddove ha espresso l’intenzione di volersi trasferire;

– all’articolo 11 reca una serie di deroghe al principio della doppia punibilità, prevedendo – come l’articolo 10 della decisione quadro – che determinati reati (associazione per delinquere, terrorismo, tratta di esseri umani, traffico di armi, frode, criminalità ambientale, omicidio volontario, violenza sessuale, dirottamento di navi o di aerei) possano dare luogo a riconoscimento anche a prescindere dalla doppia incriminazione. Si segnala tuttavia una differenza di requisiti sanzionatori tra la richiamata disposizione del Governo e l’articolo 10 della decisione quadro in quanto, mentre quest’ultima prevede il riconoscimento se i reati sopra elencati sono punibili nello Stato di emissione con una pena detentiva o una misura restrittiva della libertà personale della durata massima non inferiore a tre anni, nello schema di decreto legislativo si stabilisce che i reati da riconoscere siano punibili con una pena della durata massima non inferiore a tre anni di reclusione, senza includere nell’ambito di applicazione della normativa altre specie di pena detentiva o misura privativa della libertà personale;

– all’articolo 12, disciplina il procedimento per il riconoscimento di una sentenza o di una decisione di liberazione condizionale, prevedendo il ricorso alla Corte di Cassazione per violazione di legge sulla base dell’articolo 127 del codice di procedura penale;

– all’articolo 13 disciplina i motivi di rifiuto del riconoscimento che la Corte di appello competente può esplicitare in alcuni casi specifici, dandone informazione all’autorità competente dello Stato di emissione, senza però specificare se e quale ruolo debba avere il Ministero della giustizia nell’effettuazione di questa comunicazione;

esprime parere non ostativo con la seguente condizione:

– all’articolo 1 dello schema, in conformità con quanto previsto dall’articolo 1, paragrafo 4 della decisione quadro ed in coerenza con analoghi provvedimenti di recepimento di decisioni quadro relative all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento (cfr., *ex plurimis*, l’articolo 1 della legge n. 69 del 2005, recante attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d’arresto europeo; l’articolo 1 del decreto legislativo n. 161 del 2010, recante attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI in materia di sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale; l’articolo 1 del decreto legislativo n. 137 del 2015, recante attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI sulle decisioni di confisca), il Governo introduca la precisazione che l’attuazione della decisione quadro in titolo debba avvenire «nei limiti in cui tali disposizioni non sono incompatibili con i principi supremi dell’ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali nonché in tema di diritti di libertà e di giusto processo»;

nonché, con le seguenti osservazioni:

– con riferimento all'articolo 11 si invita il Governo a valutare l'opportunità di conformarne il contenuto a quello delle corrispondenti disposizioni della decisione quadro 2008/947/GAI, facendo riferimento non alla sola pena della reclusione, ma a qualsiasi «pena detentiva» o «misura privativa della libertà personale» di durata massima non inferiore a tre anni, analogamente a quanto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 161 del 2010, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea;

– ancora con riferimento all'articolo 11 si invita il Governo a valutare l'opportunità di individuare le deroghe al principio della doppia punibilità facendo rinvio all'articolo 8, comma 1, della legge n. 69 del 2005, analogamente, alla formulazione dell'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 161 del 2010;

– con riferimento all'articolo 12, commi 5, 6 e 7, si invita il Governo a valutare l'opportunità di disciplinare il ricorso per cassazione in modo analogo a quanto previsto dall'articolo 12 del citato decreto legislativo n. 161 del 2010, e cioè mediante il rinvio all'articolo 22 della legge n. 69 del 2005 e non invece prevedendo il solo ricorso per violazione di legge (conformemente peraltro con la soluzione adottata con il comma 5 dell'articolo 12 dell'Atto del Governo n. 233);

– con riferimento all'articolo 13 si invita il Governo a specificare ulteriormente il ruolo del Ministero della giustizia nell'effettuazione della comunicazione all'autorità competente dello stato di emissione, circa i motivi di rifiuto del riconoscimento.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N . 231

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, premesso che:

– esso è volto all'attuazione della delega conferita al Governo dagli articoli 1 e 18, lettera *d*) della legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 214) per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze di condanna con sospensione condizionale della pena o con sanzioni sostitutive ovvero alle decisioni di liberazione condizionale che impongono obblighi o prescrizioni in vista della loro sorveglianza nell'Unione europea dei cittadini;

– introducendo la possibilità di trasferire la sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive tra uno Stato membro e l'altro, si intende, da un lato, favorire il reinserimento e la riabilitazione sociale del condannato rispettando il suo diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea e, dall'altro, migliorare il controllo del rispetto degli obblighi e delle prescrizioni impartiti;

– la decisione quadro non riguarda, invece, l'esecuzione delle pene detentive o delle misure restrittive della libertà personale, né il riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni pecuniarie e delle decisioni di confisca;

considerato che l'Atto del Governo:

– all'articolo 1 reca disposizioni di principio e ambito di applicazione, non riportando peraltro, a confronto con il corrispondente articolo 1 della decisione quadro, un'esplicita esclusione delle sentenze penali che irrogano pene detentive e misure restrittive della libertà personale nonché delle sanzioni pecuniarie e decisioni di confisca;

– all'articolo 3 individua le autorità italiane competenti per la trasmissione e ricezione dei provvedimenti giudiziari e del relativo certificato;

– agli articoli 5 e 6 detta i criteri per la trasmissione di una sentenza e, se del caso, di una decisione di sospensione condizionale;

– all'articolo 7 regola il procedimento di trasmissione con la previsione che il provvedimento con cui è disposta la trasmissione all'estero sia inviato, insieme alla sentenza o alla decisione di liberazione condizionale, al Ministero della giustizia che, a sua volta, lo inoltrerà all'autorità competente dello Stato di esecuzione;

– all’articolo 9 sancisce la competenza, a livello italiano, sulle richieste di riconoscimento e trasferimento della sorveglianza trasmesse dall’estero, che è attribuita alla corte di appello nel cui distretto la persona condannata risiede o dimora, oppure laddove ha espresso l’intenzione di volersi trasferire;

– all’articolo 11 reca una serie di deroghe al principio della doppia punibilità, prevedendo – come l’articolo 10 della decisione quadro – che determinati reati (associazione per delinquere, terrorismo, tratta di esseri umani, traffico di armi, frode, criminalità ambientale, omicidio volontario, violenza sessuale, dirottamento di navi o di aerei) possano dare luogo a riconoscimento anche a prescindere dalla doppia incriminazione. Si segnala tuttavia una differenza di requisiti sanzionatori tra la richiamata disposizione del Governo e l’articolo 10 della decisione quadro in quanto, mentre quest’ultima prevede il riconoscimento se i reati sopra elencati sono punibili nello Stato di emissione con una pena detentiva o una misura restrittiva della libertà personale della durata massima non inferiore a tre anni, nello schema di decreto legislativo si stabilisce che i reati da riconoscere siano punibili con una pena della durata massima non inferiore a tre anni di reclusione, senza includere nell’ambito di applicazione della normativa altre specie di pena detentiva o misura privativa della libertà personale;

– all’articolo 12, disciplina il procedimento per il riconoscimento di una sentenza o di una decisione di liberazione condizionale, prevedendo il ricorso alla Corte di Cassazione per violazione di legge sulla base dell’articolo 127 del codice di procedura penale;

esprime parere non ostativo con la seguente condizione:

– all’articolo 1 dello schema, in conformità con quanto previsto dall’articolo 1, paragrafo 4 della decisione quadro ed in coerenza con analoghi provvedimenti di recepimento di decisioni quadro relative all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento (cfr., *ex plurimis*, l’articolo 1 della legge n. 69 del 2005, recante attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d’arresto europeo; l’articolo 1 del decreto legislativo n. 161 del 2010, recante attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI in materia di sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale; l’articolo 1 del decreto legislativo n. 137 del 2015, recante attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI sulle decisioni di confisca), il Governo introduca la precisazione che l’attuazione della decisione quadro in titolo debba avvenire «nei limiti in cui tali disposizioni non sono incompatibili con i principi supremi dell’ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali nonché in tema di diritti di libertà e di giusto processo»;

nonché, con le seguenti osservazioni:

– con riferimento all’articolo 11 si invita il Governo a valutare l’opportunità di conformarne il contenuto a quello delle corrispondenti disposizioni della decisione quadro 2008/947/GAI, facendo riferimento non alla

sola pena della reclusione, ma a qualsiasi «pena detentiva» o «misura privativa della libertà personale» di durata massima non inferiore a tre anni, analogamente a quanto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 161 del 2010, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea;

– ancora con riferimento all'articolo 11 si invita il Governo a valutare l'opportunità di individuare le deroghe al principio della doppia punibilità facendo rinvio all'articolo 8, comma 1, della legge n. 69 del 2005, analogamente, alla formulazione dell'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 161 del 2010;

– con riferimento all'articolo 12, commi 5, 6 e 7, si invita il Governo a valutare l'opportunità di disciplinare il ricorso per cassazione in modo analogo a quanto previsto dall'articolo 12 del citato decreto legislativo n. 161 del 2010, e cioè mediante il rinvio all'articolo 22 della legge n. 69 del 2005 e non invece prevedendo il solo ricorso per violazione di legge (conformemente peraltro con la soluzione adottata con il comma 5 dell'articolo 12 dell'Atto del Governo n. 233).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 232

La Commissione, esaminato lo schema di decreto in titolo,

premesso che:

– esso è volto all'attuazione della delega contenuta nell'articolo 18 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della decisione quadro 2009/299/GAI, che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, per il rafforzamento dei diritti processuali, con riferimento al riconoscimento delle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo;

– con lo schema di decreto legislativo in titolo si dà attuazione alla disciplina europea, modificando sia la legge 22 aprile 2005, n. 69, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 1992, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, che il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/909/GAI, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea;

– l'obiettivo è la creazione di uno standard minimo comune in materia di processo celebrato in assenza dell'imputato, che si dovrà applicare nella valutazione della correttezza della procedura che precede la decisione giudiziaria presa da uno Stato membro dell'Unione;

considerato che:

– il diritto ad un equo processo è previsto dall'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

– il nostro ordinamento riconosce il principio del giusto processo sia nella carta costituzionale (articolo 111 della Costituzione) dove il principio del contraddittorio, da svolgersi in condizioni di parità tra le parti, è posto alla base del diritto alla difesa, sia nel codice di procedura penale (cfr., in particolare, articoli 61, 420-*bis*, 420-*ter*, 420-*quater*, 420-*quinqies*, 484, comma 2 *bis*, 604, comma 5-*bis*, 623, lett. *b*) , 625-*ter*), dove all'imputato è garantito un percorso processuale partecipativo;

– l'articolo 2 dello schema di decreto legislativo in titolo modifica la legge n. 69 del 2005, sul mandato di arresto europeo, nel senso di appron-

tare vari strumenti processuali di garanzia per l'imputato prima che l'autorità richiedente della consegna, possa disporre la consegna medesima;

– l'articolo 3 reca modifiche al decreto legislativo n. 161 del 2010 introducendo condizioni stringenti per la verifica del rispetto dei diritti processuali dell'imputato in un procedimento penale svolto nello Stato richiedente, in assenza dell'imputato stesso, con particolare riferimento all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento nell'ambito dell'Unione europea delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale;

esprime parere non ostativo.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 233

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo e tenuto conto delle osservazioni approvate dalla 14^a Commissione in data 2 dicembre 2015,

premesso che:

– esso è volto a dare attuazione alla delega conferita al Governo dall'articolo 18, comma 1, lettera *f*), della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea del 2014) per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/829/GAI sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare, al fine del rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia all'interno dell'Unione europea e di garantire un elevato livello di sicurezza per tutti i cittadini;

– la decisione quadro in titolo ha come scopo anche quello di consentire ad uno Stato membro di assicurare la sorveglianza, in attesa del processo, di un imputato non residente in tale Stato, alla luce dei preminenti obiettivi di assicurare il regolare corso della giustizia, in particolare la comparizione dell'interessato in giudizio, e ridurre la disparità di trattamento tra gli imputati residenti e quelli non residenti nello Stato del processo;

considerato che:

– l'intervento in oggetto si muove nel solco della decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 – relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure restrittive della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea – che è stata attuata nell'ordinamento giuridico interno con il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161;

– occorre tener conto, per esigenza di coerenza sistematica, anche della legge 22 aprile 2005, n. 69, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri;

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo con le seguenti condizioni:

a) all'articolo 1 dello schema, in conformità con quanto previsto dall'articolo 5 della decisione quadro in titolo, ed in coerenza con analo-

ghi provvedimenti di recepimento di decisioni quadro relative all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento (cfr., *ex plurimis*, l'articolo 1 della legge n. 69 del 2005, recante attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo; l'articolo 1 del decreto legislativo n. 161 del 2010, recante attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI in materia di sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale; l'articolo 1 del decreto legislativo n. 137 del 2015, recante attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI sulle decisioni di confisca), il Governo introduca la precisazione che l'attuazione della decisione quadro debba avvenire «nei limiti in cui tali disposizioni non sono incompatibili con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali, nonché in tema di diritti di libertà e giusto processo»;

b) che venga riformulato l'articolo 13, comma 2, dello schema, al fine di assicurare un corretto recepimento delle ipotesi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, della decisione quadro, nelle quali, in caso di rifiuto di riconoscimento, la corte d'appello deve consultare, anche tramite il Ministero della giustizia, l'autorità competente dello Stato di emissione. Al riguardo si rileva in particolare che non vi è ragione di prevedere un obbligo di consultazione nella seconda delle ipotesi contemplate dalla lettera a) , del comma 1, dell'articolo 13, e cioè nell'ipotesi in cui manca il requisito della doppia incriminazione, né un simile obbligo è imposto dalla decisione quadro che, al paragrafo 2 dell'articolo 15, rinvia alle lettere a), b) e c) del paragrafo 1 del medesimo articolo e non alla successiva lettera d);

e con le seguenti osservazioni:

a) si invita il Governo a valutare l'opportunità di modificare, ovunque ricorrano nello schema, i termini «misure alternative» con «misure cautelari coercitive ed interdittive»;

b) all'articolo 4, comma 1, dello schema – recante obblighi e prescrizioni impartiti con la decisione sulle misure cautelari – al fine di un più corretto recepimento delle analoghe previsioni contenute nella decisione quadro ed anche tenuto conto di quanto indicato in allegato allo schema medesimo, si invita il Governo a valutare l'opportunità di apportare le seguenti modificazioni:

– sostituire, la lettera c), con la seguente «obbligo di rimanere in un luogo determinato, eventualmente in ore stabilite»;

– aggiungere, alla lettera f), in fine, le seguenti parole «in relazione con il o i presunti reati»;

– aggiungere un comma volto a prevedere, tra le misure non obbligatorie oggetto della sorveglianza, anche il divieto temporaneo all'esercizio di attività professionali di cui alla lettera a) del paragrafo 2 dell'articolo 8 della decisione quadro, corrispondente alla misura interdittiva prevista nell'articolo 287 del codice di rito;

c) si invita il Governo a riformulare la previsione dell'articolo 6, comma 4, dello schema – recante condizioni di trasmissione all'estero della decisione sulle misure cautelari allo Stato di esecuzione – con l'analogia previsione di cui all'articolo 6, comma 2, dello schema di decreto legislativo volto a conformare il diritto interno alla decisione quadro 2005/214/GAI in materia di sanzioni pecuniarie (atto Governo n. 230);

d) con riferimento all'articolo 11, comma 1, dello schema – concernente le deroghe alla doppia punibilità – si invita il Governo a valutare l'opportunità di riprodurre il contenuto delle corrispondenti disposizioni della decisione quadro in titolo (articolo 14, paragrafo 1), con le quali si fa riferimento a qualsiasi «pena detentiva» o «misura privativa della libertà personale» di durata massima non inferiore a tre anni, conformemente altresì a quanto previsto dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 161 del 2010;

e) con riferimento all'articolo 11, comma 1, dello schema, si invita il Governo a valutare l'opportunità di individuare le fattispecie di reato derogatorie al principio della doppia punibilità innanzitutto facendo rinvio all'articolo 8, comma 1, della legge n. 69 del 2005, analogamente alla formulazione dell'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 161 del 2010, e specificando le sole fattispecie aggiuntive rispetto a quelle già contemplate dal citato articolo 8;

f) all'articolo 13, comma 2, dello schema, si raccomanda al Governo di precisare – in conformità con l'articolo 20, paragrafo 2, lettera g), della decisione quadro ed in coerenza con quanto stabilito all'articolo 7, comma 1, dello schema – che, nelle ipotesi di rifiuto di riconoscimento, la consultazione e le richieste di informazioni tra le autorità competenti italiane e l'autorità competente dello Stato di emissione avvengano «con qualsiasi mezzo che lasci una traccia scritta»;

g) all'articolo 15 dello schema, si invita il Governo a valutare l'opportunità di specificare – in conformità a quanto previsto dall'articolo 11, paragrafo 3, della decisione quadro – che la cessazione della competenza da parte dello Stato di esecuzione si determini a seguito di idonea consultazione con l'autorità competente dello Stato di emissione, al fine di evitare per quanto possibile ogni interruzione della sorveglianza delle misure cautelari, anziché dandone semplice informazione allo Stato di emissione.

FINANZE E TESORO (6^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria**306^a Seduta**

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 12,50.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: seguito e conclusione dell'esame. Approvazione del documento conclusivo: Doc. XVII, n. 3

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta di ieri.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) presenta una nuova versione dello schema di documento conclusivo (pubblicato in allegato), risultante dalle modifiche apportate sulla base delle osservazioni formulate dai senatori Fornaro e Vacciano nella seduta di ieri. Precisa inoltre che tale proposta deve essere intesa quale conclusione dell'analisi di sistema svolta dalla Commissione e che pertanto non può risentire di influenze dettate da circostanze contingenti. Il documento conclusivo deve pertanto rappresentare l'interpretazione dell'istituzione parlamentare del fenomeno indagato e la base di partenza per ulteriori percorsi di approfondimento.

Il senatore FORNARO (*PD*) ritiene che l'integrazione riguardante la ponderazione degli effetti sui bilanci delle banche delle operazioni in derivati dovrebbe essere più propriamente riferita al tema della vigilanza, piuttosto che alle sofferenze bancarie. Diversamente non insiste per la modifica.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) rileva come la questione della vigilanza della Banca centrale europea sia stata trattata nelle audizioni soprattutto in riferimento al possesso di titoli del debito sovrano.

La senatrice GUERRA (*PD*) formula una proposta di integrazione del paragrafo dedicato alla vigilanza europea, consistente in un riferimento alla questione dei derivati.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) accoglie la modifica proposta.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) propone una riformulazione del paragrafo sulle sofferenze bancarie e le esposizioni deteriorate tesa a segnalare l'opportunità di una diminuzione del parametro atto all'identificazione degli aiuti di Stato.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) accetta di modificare di conseguenza lo schema di documento conclusivo.

La senatrice GUERRA (*PD*) condividendo l'orientamento precedentemente espresso dal Presidente ritiene preferibile, al fine di evitare che il documento conclusivo della Commissione risenta in maniera eccessiva del dibattito cagionato dalle attuali turbolenze del settore bancario, sopprimere il riferimento puntuale alle obbligazioni subordinate contenuto nel paragrafo sulla vigilanza europea, pur in presenza di un'osservazione sulla tutela rafforzata dei risparmiatori.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) condivide la posizione della senatrice Guerra e modifica lo schema di documento conclusivo, nel senso proposto.

Si passa quindi alla votazione dello schema di documento conclusivo, così come modificato (pubblicato in allegato).

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) interviene per dichiarazione di voto favorevole a nome del Gruppo.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) pur evidenziando il pregevole lavoro di sintesi preannuncia il voto contrario del proprio Gruppo, motivato dalla non condivisione di alcune scelte.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) interviene per dichiarazione di voto contrario a nome del Gruppo, rimarcando le differenze dell'impostazione del documento rispetto alle istanze della propria parte politica.

Il senatore TOSATO (*LN-Aut*) pur apprezzando il lavoro del relatore, preannuncia il voto contrario del proprio Gruppo.

La senatrice CHIAVAROLI (*AP (NCD-UDC)*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) interviene per dichiarazione di voto favorevole a nome del Gruppo, formulando un giudizio ampiamente positivo del documento, così come da ultimo modificato.

Il senatore BERGER (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

Previa verifica della presenza del numero legale, lo schema di documento conclusivo è infine posto ai voti, risultando approvato.

IN SEDE CONSULTIVA

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di Ferrovie dello Stato S.p.A. (n. 251)

(Osservazioni alla 8^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore MOSCARDELLI (*PD*) osserva che l'articolo unico dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in esame stabilisce al comma 1 che non potrà essere alienato più del 40 per cento del capitale di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.

Ai sensi del comma 2 l'alienazione potrà avvenire in più fasi mediante offerta pubblica di vendita da rivolgere al pubblico dei risparmiatori in Italia, inclusi i dipendenti del gruppo Ferrovie dello Stato, e a investitori istituzionali anche internazionali.

Il comma 3 prevede la possibilità di forme di incentivazione destinate ai dipendenti del gruppo Ferrovie dello Stato, tenuto conto anche della prassi di mercato e di precedenti operazioni di privatizzazione, in termini di quote dell'offerta riservate e/o di prezzo e/o di modalità di finanziamento.

Forme di incentivazione per il pubblico indistinto dei risparmiatori in termini di prezzo, tenuto conto anche della prassi di mercato e di precedenti operazioni di privatizzazione, possono essere previste ai sensi del comma 4.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Mauro Maria MARINO avverte che la Commissione tornerà a riunirsi alle ore 12 di lunedì 21 dicembre, tenuto conto del termine per la conclusione dell'esame in sede consultiva dei documenti di bilancio.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) sottolinea la rilevanza e l'urgenza dell'esame dell'Atto del Governo n. 241, riguardante la materia della garanzia dei depositi bancari.

Il presidente Mauro Maria MARINO rileva che la trattazione di ulteriori argomenti all'ordine del giorno potrà avvenire successivamente alla conclusione dell'esame dei documenti di bilancio, che dovrà avvenire entro le ore 13 del 21 dicembre.

Ricorda altresì che il termine per l'espressione del parere sull'Atto del Governo n. 241 è fissato al 25 dicembre.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*), pur convenendo con la proposta di calendario osserva la scarsa rilevanza dell'esame dei disegni di legge di stabilità e di bilancio, così come modificati dalla Camera dei deputati.

La seduta termina alle ore 13,15.

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO PROPOSTO DAL RELATORE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO NELLA PROSPETTIVA DELLA VIGILANZA EUROPEA

La Commissione ha individuato tre questioni sulle quali intende esprimere una valutazione conclusiva: la separazione/divisione tra la tradizionale attività bancaria e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie.

Divisione/separazione

Per quanto riguarda il progetto di introdurre disposizioni volte a separare, in misura più o meno incisiva, l'attività bancaria tradizionale da quella definibile *latu sensu* finanziaria, sono emerse con una certa nettezza, da un lato, la sostanziale inefficacia di misure applicabili solo nell'ordinamento interno, dall'altro, la consapevolezza che anche in sede europea il processo non sembra essere così robusto come appariva qualche tempo fa. D'altro canto, il sistema bancario italiano si caratterizza per una prevalente e maggioritaria attività di stampo tradizionale, che ha costituito anche il suo punto di forza nella crisi finanziaria.

La Commissione ha registrato, infatti, la prevalenza di indicazioni di cauta perplessità rispetto alle esigenze attualmente viste come prevalenti nel mondo bancario e nelle aspettative dei risparmiatori.

La separazione delle attività tradizionali di raccolta e impiego delle banche da quelle di *trading* incontra, da un lato, l'obiezione che una quota della redditività è assicurata dall'attività di compravendita dei titoli, e dall'altro, che al momento la questione di maggiore rilevanza – stante la bassa redditività dell'attività globale – è assicurare una certa capacità delle banche di generare utili in modo da rafforzare i processi di patrimonializzazione. La Commissione ritiene che proprio tale aspetto possa rendere più agevole una minima limitazione, restando fermo l'obiettivo che l'attività speculativa non può mettere a repentaglio la stabilità del singolo istituto e del sistema.

D'altro canto, la finalità principale della separazione consiste nel proteggere le finanze pubbliche dal rischio di dover intervenire per ricapitalizzare o sostenere finanziariamente le banche che dovessero entrare in crisi per un'errata valutazione del rischio connesso alla contrattazione di determinati titoli. Sotto tale punto di vista il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie in attuazione della direttiva europea cosiddetta BRRD prevede già la compartecipazione diretta di azionisti e creditori nella rico-

struzione del capitale delle banche in crisi, con un coinvolgimento delle finanze pubbliche solo in ultima istanza.

Vigilanza europea

Una delle lezioni della crisi finanziaria e della crisi del debito sovrano è stata l'esigenza di affiancare all'unione monetaria l'unione bancaria, intesa come una serie di istituti, organismi, regole e procedure armonizzate, in grado di valutare complessivamente per l'area euro la rischiosità delle banche e la tutela della stabilità finanziaria. Il meccanismo unico di vigilanza è lo strumento in grado di assicurare la vigilanza sulle banche più «significative».

Nel 2014 si è svolto l'esercizio di valutazione approfondita dei bilanci delle banche di tutta l'area euro, ai fini dell'avvio della vigilanza unica. Si è trattato di un'azione concentrata sui fattori fondamentali della rischiosità delle banche e della loro sensibilità agli *shock*. Da un lato, la Commissione prende atto che l'esito di tale esercizio (reso possibile anche grazie al notevole impegno della Banca d'Italia) è stato complessivamente positivo per le banche italiane, evidenziando carenze di capitale solo per 4 istituti di credito. Allo stesso tempo, la Commissione ha valutato, anche con aspetti critici, il meccanismo di vigilanza europea, con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli indicatori strumenti utilizzati dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione. Infatti, nonostante le banche italiane abbiano superato gli *stress test*, è apparso evidente lo squilibrio della valutazione indotto anche da scelte tecniche: gli scenari ipotizzati per i *test* sono apparsi per alcuni versi eccessivamente gravati da stime troppo pessimistiche o comunque ancorate a condizioni contingenti superate o in via di superamento; il peso attribuito ai titoli di debito sovrano in termini di apporto al raggiungimento dei requisiti di patrimonializzazione ha oggettivamente penalizzato le banche nazionali. Se è vero che le esposizioni verso il debito sovrano non sono esenti da rischi (e tale affermazione costituisce un'ulteriore di presa di coscienza dei mutamenti indotti dalla crisi finanziaria) e che quindi il trattamento prudenziale di tali titoli merita grande attenzione, la Commissione esprime la preoccupazione che l'adozione di coefficienti di ponderazione per il rischio o limiti alla concentrazione dei rischi relativi ai titoli pubblici possa incidere negativamente sulle banche italiane, in ragione dell'esposizione verso i titoli di debito pubblico. Si suggerisce comunque l'adozione di un criterio di gradualità, correlato ad un'attenta analisi del potenziale impatto sulle banche, sulla stabilità finanziaria e sulle operazioni di politica monetaria.

La Commissione, inoltre, prende atto che nel corso del 2015 non vi sono stati ulteriori esercizi di sostenibilità, così come è scontato che la predisposizione di *stress test* e di revisione della qualità degli *asset* consiste in un processo in divenire e non fermo all'esito di un risultato cristallizzato nel tempo.

Il sistema bancario italiano, cui sono state indirizzate risorse pubbliche largamente inferiori rispetto ai *partner* europei, vive una stagione di trasformazione del quadro complessivo, alla quale contribuisce certamente la nuova configurazione giuridica delle più importanti banche popolari.

Dopo gli anni della crisi e con le conseguenze sui bilanci bancari ancora rilevanti in termini di ridotta erogazione del credito, il sistema si è rimesso lentamente in moto: da un lato per fattori riconducibili alla ripresa economica, dall'altro per fattori esogeni e non da ultimo per le misure adottate dalla Banca centrale europea per garantire alle banche risorse a basso costo. Nei fattori endogeni vanno computate le misure adottate dal Governo – dalla rivalutazione delle quote azionarie della Banca d'Italia alla riforma delle banche popolari, dalla deducibilità integrale delle perdite sui crediti ai nuovi requisiti patrimoniali. Nello stesso tempo, soggetti molto rilevanti per il sistema quali le fondazioni bancarie e il mondo delle banche di credito cooperativo hanno iniziato un percorso di autoriforma, e cioè di elaborazione interna di nuovi assetti giuridico-istituzionali, volti a garantire una transizione verso un modello maggiormente rispondente alle sfide del rafforzamento patrimoniale e delle nuove regole di Basilea.

Inoltre con il recepimento della direttiva CRD IV sull'accesso all'attività creditizia e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento ci sono stati interventi sulla *governance* in grado di estendere la trasparenza, la correttezza e il controllo degli organi di vertice, indirizzando le sanzioni per violazioni normative direttamente all'ente, nonché norme sui conflitti di interesse.

Va tenuto presente che il rafforzamento della patrimonializzazione è stato realizzato attraverso aumenti di capitale che hanno rafforzato le banche e gli intermediari creditizi, mentre è proseguita l'opera di contenimento dei costi operativi e gestionali.

La redditività del sistema complessivo rimane molto bassa e gli aumenti di capitale richiesti hanno certamente stressato le capacità dei soci e dei finanziatori. Tuttavia, la prospettiva ancora salda di sostegno della BCE potrebbe garantire una lunga stagione di basso costo di raccolta. Viceversa, la tendenza stabile dei bassi tassi di interesse rende più difficile un recupero di redditività in tempi rapidi.

In termini patrimoniali non va sottaciuto, inoltre, il peso della disciplina sul capitale delle banche in seguito al recepimento degli *standard* previsti dall'accordo di Basilea 3 nell'Unione europea, avendo le banche italiane adottato da subito i livelli minimi dei coefficienti di capitale in linea con quelli a regime.

La Commissione assicura l'impegno, in collaborazione con il Governo, a seguire da vicino l'operato della vigilanza, in modo da considerare, in una fase successiva, l'adeguatezza della normativa nazionale rispetto agli obiettivi generali dell'efficacia della vigilanza europea, a partire da quelle disposizioni che garantiscono efficacia, coerenza e omogeneità.

Va apprezzata l'istituzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, che costituisce il secondo pilastro dell'unione bancaria. Si tratta di un meccanismo che traduce un'altra lezione della crisi, e cioè che banche troppo grandi, complesse e sistemiche non possono essere lasciate fallire senza aggravare i rischi complessivi e i costi per la collettività della crisi stessa. Il sistema si fonda sull'assunto che soprattutto gli azionisti e i creditori si facciano carico dei rischi. Lo strumento del *bail-in* pone le perdite a carico degli azionisti e dei creditori, nel rispetto di un preciso ordine gerarchico. Chi investe in strumenti più rischiosi supporterà prima degli altri le perdite o la conversione in azioni necessaria per la ricapitalizzazione delle banche. Dopo aver esaurito tutte le risorse della categoria più rischiosa si passerà a quella successiva, ragion per cui appare remota l'eventualità che i depositanti (persone fisiche e PMI) – ferma restando la protezione del fondo di garanzia dei depositi fino a 100 mila euro – possano essere colpiti. La Commissione, oltre allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, ha seguito la fase ascendente della proposta di direttiva cosiddetta BRRD, ha valutato in sede consultiva la legge di delegazione europea e ha espresso parere sullo schema di decreto legislativo di recepimento. A tale riguardo, va peraltro messa in luce una duplice esigenza legata al nuovo regime della risoluzione: appare quanto mai opportuna l'introduzione di sistemi di informazione corretta, sintetica e chiara dei rischi assunti dai risparmiatori nel decidere forme di investimento che, nel previgente regime, hanno tradizionalmente assunto un carattere di scarsa rischiosità, anche in relazione alla solidità finanziaria della singola banca (su tutti il contratto di deposito); contestualmente appare urgente intervenire a tutela dei risparmiatori con una misura di forte restrizione della possibilità di collocare strumenti finanziari particolarmente rischiosi da parte delle banche, con riferimento a determinate fasce di clienti, quali ad esempio le obbligazioni subordinate.

La Commissione non sottovaluta i rischi complessivi derivanti sia dalla profonda revisione della regolamentazione volta ad assicurare maggiori presidi di capitale e di liquidità che dalle politiche di vigilanza: tali rischi possono indurre comportamenti prociclici rispetto alla congiuntura, affievolendo di molto le prospettive di ripresa economica. In altri termini, pur consapevole dell'urgenza e della necessità di tutte le misure adottate, la Commissione sollecita un'attenta valutazione dei costi di aggiustamento. A tale riguardo, appare giusto sottolineare che un antidoto ai costi di aggiustamento, che potrebbero variare da giurisdizione a giurisdizione, risiede nella massima omogeneizzazione delle regole, anche per superare una certa macchinosità e complessità dell'architettura della vigilanza europea. La creazione di un *single rule book* bancario europeo è una prospettiva da perseguire con determinazione e convinzione, anche per superare in prospettiva l'impressione che le verifiche delle autorità abbiano come esito «vincitori» e «sconfitti» tra le banche europee.

Da ultimo, si fa presente che per l'area euro e per l'economia italiana un inasprimento rapido dei requisiti di capitale rischia di frenare l'offerta di prestiti aumentando peraltro i rischi di sostenibilità delle banche. L'at-

tività di supervisione bancaria deve confrontarsi con le istanze di natura macro-prudenziale evitando politiche procicliche.

Le sofferenze bancarie e le esposizioni deteriorate

Le prospettive del sistema sono appesantite certamente dall'accumulo di esposizioni creditizie deteriorate, causati dalle difficoltà dei prenditori, sia imprese che famiglie. Non va inoltre sottovalutato il peso delle operazioni in derivati, i cui effetti sui bilanci, forse non ancora chiaramente e totalmente contabilizzati, impongono di per sé un'attenzione massima sia per le scelte passate che per la disciplina futura. Tali elementi si riflettono sull'erogazione del credito. La stretta creditizia, ancorché forse in allentamento, è il fattore di maggiore ostacolo alla ripresa economica italiana: è emerso con chiarezza dalle audizioni che il nodo centrale dei prossimi mesi è rappresentato da un intervento volto a ridare energia e solidità all'attività creditizia. La gestione della qualità dell'attivo bancario è diventata, infatti, prioritaria al fine di consentire al sistema di assecondare le opportunità di crescita e di diventare esso stesso un fattore trainante della ripresa economica. Nel corso delle audizioni è stata reiterata da più parti la richiesta di interventi che riducano i tempi e semplifichino le procedure di recupero dei crediti: si tratta di una riforma «a costo zero», ma dal chiaro e indiscutibile impatto positivo sui conti delle banche e quindi sulla loro capacità di smobilizzare i crediti e di riattivare linee di finanziamento. Tale indirizzo si è concretizzato con l'adozione del decreto-legge n. 83, convertito dalla legge n. 132 del 2015, che ha introdotto una serie di misure in materia fallimentare, civile e processuale, con lo scopo di ridurre i tempi e migliorare il processo esecutivo. Gli effetti di tale riforma saranno tanto più efficaci se consentiranno di colmare il divario esistente tra il valore di mercato e quello di libro delle posizioni creditizie. Non sfugge alla Commissione che la dismissione di crediti a valori inferiori a quelli stabiliti in sede di regole contabili europee (almeno 85 per cento) costituisce un parametro per identificare l'operazione come un aiuto di Stato.

Contestualmente, la Commissione sostiene il progetto di creare un mercato dei crediti deteriorati, con gli strumenti ritenuti più adatti.

Nel corso delle audizioni sono stati colti e segnalati alcuni miglioramenti del mercato del credito che si sono via via irrobustiti. La politica di *quantitative easing* della BCE ha consentito una diminuzione significativa del costo della raccolta bancaria, traducendosi in un graduale miglioramento del costo del credito.

Tuttavia il credito stenta ancora a espandersi verso le imprese: il fattore che rimane cruciale in tale fase è la liberazione delle risorse da destinare al finanziamento dell'economia. Per ottenere tale risultato la proposta della costituzione di un veicolo speciale cui conferire i crediti deteriorati, «ripulendo i bilanci» delle banche e restituendo ad esse un margine di manovra che oggi è piuttosto ristretto, appare la strada principale. Alcuni paesi dell'Unione hanno adottato con successo piani di separazione e suc-

cessiva liquidazione delle esposizioni debitorie deteriorate. Si tratta cioè di prevedere la creazione di una società per l'acquisto e la gestione delle sofferenze bancarie sulla base di meccanismi di mercato e senza oneri per lo Stato. Contribuiranno ad avviare tale iniziativa prima di tutto gli effetti positivi che si determineranno grazie alle nuove norme sui fallimenti e alla deducibilità ai fini IRES e IRAP delle svalutazioni dei crediti e delle perdite su crediti; potrà crescere il valore iniziale dei crediti ceduti, ma anche il valore di mercato di tali crediti potrebbe accrescersi nel tempo. Contemporaneamente, per rafforzare definitivamente la redditività complessiva dell'operazione (che si potrebbe costruire come una cartolarizzazione dei crediti a beneficio di un soggetto giuridico separato, autorizzato a sua volta a reperire risorse a fronte dell'emissione di titoli con sottostante il valore degli stessi crediti ceduti) sarebbe strategico affiancare alla cessione uno strumento di garanzia pubblica il quale, operando ovviamente in ultima istanza e con particolari cautele e *caveat* (per evitare effetti di *moral hazard* da parte dei cessionari), possa dotare il mercato che si crea della fluidità e della liquidità necessarie. La Commissione sostiene il Governo italiano nel confronto con le autorità dell'Unione, nella convinzione che, se ben delimitata e con le necessarie contromisure, la garanzia pubblica non sia valutata come un aiuto di Stato a singole banche, ma sia considerato un fattore sistemico di stimolo, anche alla luce di altri interventi di carattere finanziario che intendono aprire il mercato all'operatività di soggetti non bancari. Si tratta quindi di costituire un veicolo autonomo giuridicamente (la definizione «*bad bank*» non è appropriata, essendo uno strumento utilizzabile in caso di crisi bancaria per liquidare le attività di difficile realizzo), cui vengono conferiti i crediti, in grado di remunerare a sua volta i cedenti con le risorse reperite attraverso l'emissione di titoli e al quale sarebbe garantita una percentuale di incassi, in caso di insolvenza dei debitori originari, da parte dello Stato o di un organismo come la Cassa depositi e prestiti, che potrebbe anche entrare nel capitale del veicolo. Al di là di tali prefigurazioni, la Commissione ritiene urgente l'adozione di tali misure.

Rispetto alle soluzioni tecniche che saranno individuate, va tenuto presente che il percorso non è esente da rischi che vanno attentamente valutati: la redistribuzione del credito, senza vincoli e senza regole, è stato uno dei fattori detonanti della crisi finanziaria del 2008. Anche oggi l'abbondanza della liquidità dei mercati internazionali potrebbe dirottare ingenti risorse su operazioni che rischiano di vanificare i risparmi e i patrimoni se costruite senza gli opportuni accorgimenti. Per cui tutta l'operazione andrà condotta con cautela, con ampia condivisione, con attenta valutazione dei rischi, con l'avallo in sede europea. È opinione condivisa che le norme per il più rapido ed efficiente recupero dei crediti potranno avere un effetto positivo – il valore dei crediti ceduti al veicolo potrà crescere, con conseguenze positive sui bilanci bancari –, portando a compimento quell'opera di pulizia dei bilanci bancari che è stato uno dei *leit motiv* dell'indagine conoscitiva. Inoltre, se, come auspica la Commissione, sarà possibile affiancare a determinate categorie di crediti la garanzia pubblica,

con l'assenso europeo, il rischio di una circolazione incontrollata e di produzione di cattivi titoli si attenua ancora di più. Infine, una volta avviata l'operazione, la leva finanziaria delle banche italiane si ridurrà e saranno più ampi i margini di erogazione del credito. E tuttavia, si ribadisce che la garanzia pubblica di ultima istanza, se concessa, non deve innescare un azzardo morale, per cui la cessione del credito potrebbe avvenire sapendo che l'intervento pubblico azzerà il rischio dell'acquirente.

Inoltre la remunerazione del veicolo speciale dovrà essere assicurata autonomamente dalla vendita dei titoli dei crediti cartolarizzati: gli scenari di bassi tassi di interesse non agevolano certamente le operazioni di collocamento.

Si ricollega a tale capitolo anche la questione della vendita *in bonis* di portafogli di crediti bancari acquistabili dalla BCE nell'ambito della decisione del 19 dicembre 2014: in tale caso non è vietata la concessione di garanzia statale sui titoli che hanno al loro interno quote di crediti ceduti con la configurazione di *ABS Asset backed securities*, avendo peraltro la certezza che le risorse così acquisite dalla banca cedente sia trasferite all'economia reale.

L'adozione di misure rivolte al sistema bancario con il decreto-legge n. 83, nel solco delle risultanze delle audizioni costituisce un tassello di assoluto rilievo, soprattutto perché dimostra la consapevolezza politica del ruolo del sistema bancario nell'evoluzione delle dinamiche economiche e produttive, ma allo stesso tempo chiama le banche italiane a una grandissima responsabilità: tocca adesso a tutti i banchieri italiani meritare lo sforzo e la prontezza del legislatore per sostenere con innovazione, fantasia, rischio imprenditoriale e sfida del futuro la ripresa dell'economia. Tale richiamo in parte trova la sua origine da una notazione emersa nel corso dell'indagine (audizione dei rappresentanti della Banca centrale europea): in controtendenza con quanto sarebbe stato sperabile, le banche italiane hanno utilizzato le risorse a bassissimo costo del TLTRO per restituire alla BCE le linee di finanziamento precedentemente assorbite, ad un costo superiore. Nonostante quindi l'auspicio, ma anche le sollecitazioni ai più alti livelli, di utilizzare in maniera anticiclica la provvista a basso costo, per dare una spinta alla produzione e alle esigenze delle famiglie in difficoltà finanziarie, è prevalsa una logica di conservazione e di difesa dei risicatissimi margini. Tali scelte, pur comprensibili nella passata stagione, non potranno essere più condivise o sostenute poiché, come detto, il contesto giuridico e tributario è cambiato e le motivazioni del passato non reggono alla prova dei fatti.

In conclusione, la Commissione rileva che un intervento messo in campo nell'attuale congiuntura non avrebbe il significato di misure analoghe adottate negli anni scorsi in altri paesi dell'Unione (su tutti l'esempio spagnolo), poiché non si tratta di un salvataggio pubblico di singoli istituti di credito, ma di operazioni rivolte al sistema e di rilancio dello stesso e quindi della struttura produttiva nel suo complesso.

Una diversa prospettiva

L'indagine conoscitiva si è chiusa nel momento in cui è iniziato il percorso di definizione di regole comuni in Europa sul funzionamento dei mercati finanziari, con la pubblicazione del Libro verde sulla *Capital market Union*, per accompagnare lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito verso il settore produttivo. Rientrano tra i campi di intervento il mercato delle cartolarizzazioni dei prodotti finanziari semplici e di facile valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione degli *standard* comuni per i collocamenti privati e altre misure di miglioramento delle condizioni di accesso ai mercati. Si tratta di una prospettiva comune che per l'Italia assume un carattere strategico, poiché la natura bancocentrica del sistema di finanziamento delle imprese ha da sempre costituito un fattore di debolezza.

DOCUMENTO CONCLUSIVO, APPROVATO DALLA COMMISSIONE, SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO NELLA PROSPETTIVA DELLA VIGILANZA EUROPEA (Doc. XVII, n. 3)

La Commissione ha individuato tre questioni sulle quali intende esprimere una valutazione conclusiva: la separazione/divisione tra la tradizionale attività bancaria e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie.

Divisione/separazione

Per quanto riguarda il progetto di introdurre disposizioni volte a separare, in misura più o meno incisiva, l'attività bancaria tradizionale da quella definibile *latu sensu* finanziaria, sono emerse con una certa nettezza, da un lato, la sostanziale inefficacia di misure applicabili solo nell'ordinamento interno, dall'altro, la consapevolezza che anche in sede europea il processo non sembra essere così robusto come appariva qualche tempo fa. D'altro canto, il sistema bancario italiano si caratterizza per una prevalente e maggioritaria attività di stampo tradizionale, che ha costituito anche il suo punto di forza nella crisi finanziaria.

La Commissione ha registrato, infatti, la prevalenza di indicazioni di cauta perplessità rispetto alle esigenze attualmente viste come prevalenti nel mondo bancario e nelle aspettative dei risparmiatori.

La separazione delle attività tradizionali di raccolta e impiego delle banche da quelle di *trading* incontra, da un lato, l'obiezione che una quota della redditività è assicurata dall'attività di compravendita dei titoli, e dall'altro, che al momento la questione di maggiore rilevanza – stante la bassa redditività dell'attività globale – è assicurare una certa capacità delle banche di generare utili in modo da rafforzare i processi di patrimonializzazione. La Commissione ritiene che proprio tale aspetto possa rendere più agevole una minima limitazione, restando fermo l'obiettivo che l'attività speculativa non può mettere a repentaglio la stabilità del singolo istituto e del sistema.

D'altro canto, la finalità principale della separazione consiste nel proteggere le finanze pubbliche dal rischio di dover intervenire per ricapitalizzare o sostenere finanziariamente le banche che dovessero entrare in crisi per un'errata valutazione del rischio connesso alla contrattazione di determinati titoli. Sotto tale punto di vista il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie in attuazione della direttiva europea cosiddetta BRRD prevede già la compartecipazione diretta di azionisti e creditori nella rico-

struzione del capitale delle banche in crisi, con un coinvolgimento delle finanze pubbliche solo in ultima istanza.

Vigilanza europea

Una delle lezioni della crisi finanziaria e della crisi del debito sovrano è stata l'esigenza di affiancare all'unione monetaria l'unione bancaria, intesa come una serie di istituti, organismi, regole e procedure armonizzate, in grado di valutare complessivamente per l'area euro la rischiosità delle banche e la tutela della stabilità finanziaria. Il meccanismo unico di vigilanza è lo strumento in grado di assicurare la vigilanza sulle banche più «significative».

Nel 2014 si è svolto l'esercizio di valutazione approfondita dei bilanci delle banche di tutta l'area euro, ai fini dell'avvio della vigilanza unica. Si è trattato di un'azione concentrata sui fattori fondamentali della rischiosità delle banche e della loro sensibilità agli *shock*. Da un lato, la Commissione prende atto che l'esito di tale esercizio (reso possibile anche grazie al notevole impegno della Banca d'Italia) è stato complessivamente positivo per le banche italiane, evidenziando carenze di capitale solo per 4 istituti di credito. Allo stesso tempo, la Commissione ha valutato, anche con aspetti critici, il meccanismo di vigilanza europea, con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli indicatori strumenti utilizzati dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione. Infatti, nonostante le banche italiane abbiano superato gli *stress test*, è apparso evidente lo squilibrio della valutazione indotto anche da scelte tecniche: gli scenari ipotizzati per i *test* sono apparsi per alcuni versi eccessivamente gravati da stime troppo pessimistiche o comunque ancorate a condizioni contingenti superate o in via di superamento; il peso attribuito ai titoli di debito sovrano in termini di apporto al raggiungimento dei requisiti di patrimonializzazione ha oggettivamente penalizzato le banche nazionali. Se è vero che le esposizioni verso il debito sovrano non sono esenti da rischi (e tale affermazione costituisce un'ulteriore di presa di coscienza dei mutamenti indotti dalla crisi finanziaria) e che quindi il trattamento prudenziale di tali titoli merita grande attenzione, la Commissione esprime la preoccupazione che l'adozione di coefficienti di ponderazione per il rischio o limiti alla concentrazione dei rischi relativi ai titoli pubblici possa incidere negativamente sulle banche italiane, in ragione dell'esposizione verso i titoli di debito pubblico. Si suggerisce comunque l'adozione di un criterio di gradualità, correlato ad un'attenta analisi del potenziale impatto sulle banche, sulla stabilità finanziaria e sulle operazioni di politica monetaria, anche in riferimento all'analisi del rischio di prodotti finanziari complessi (cosiddetti derivati) sui quali tale valutazione non è apparsa improntata ad analogo condivisibile prudenza per le banche di altri Paesi.

La Commissione, inoltre, prende atto che nel corso del 2015 non vi sono stati ulteriori esercizi di sostenibilità, così come è scontato che la predisposizione di *stress test* e di revisione della qualità degli *asset* consi-

ste in un processo in divenire e non fermo all'esito di un risultato cristallizzato nel tempo.

Il sistema bancario italiano, cui sono state indirizzate risorse pubbliche largamente inferiori rispetto ai *partner* europei, vive una stagione di trasformazione del quadro complessivo, alla quale contribuisce certamente la nuova configurazione giuridica delle più importanti banche popolari.

Dopo gli anni della crisi e con le conseguenze sui bilanci bancari ancora rilevanti in termini di ridotta erogazione del credito, il sistema si è rimesso lentamente in moto: da un lato per fattori riconducibili alla ripresa economica, dall'altro per fattori esogeni e non da ultimo per le misure adottate dalla Banca centrale europea per garantire alle banche risorse a basso costo. Nei fattori endogeni vanno computate le misure adottate dal Governo – dalla rivalutazione delle quote azionarie della Banca d'Italia alla riforma delle banche popolari, dalla deducibilità integrale delle perdite sui crediti ai nuovi requisiti patrimoniali. Nello stesso tempo, soggetti molto rilevanti per il sistema quali le fondazioni bancarie e il mondo delle banche di credito cooperativo hanno iniziato un percorso di autoriforma, e cioè di elaborazione interna di nuovi assetti giuridico-istituzionali, volti a garantire una transizione verso un modello maggiormente rispondente alle sfide del rafforzamento patrimoniale e delle nuove regole di Basilea.

Inoltre con il recepimento della direttiva CRD IV sull'accesso all'attività creditizia e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento ci sono stati interventi sulla *governance* in grado di estendere la trasparenza, la correttezza e il controllo degli organi di vertice, indirizzando le sanzioni per violazioni normative direttamente all'ente, nonché norme sui conflitti di interesse.

Va tenuto presente che il rafforzamento della patrimonializzazione è stato realizzato attraverso aumenti di capitale che hanno rafforzato le banche e gli intermediari creditizi, mentre è proseguita l'opera di contenimento dei costi operativi e gestionali.

La redditività del sistema complessivo rimane molto bassa e gli aumenti di capitale richiesti hanno certamente stressato le capacità dei soci e dei finanziatori. Tuttavia, la prospettiva ancora salda di sostegno della BCE potrebbe garantire una lunga stagione di basso costo di raccolta. Viceversa, la tendenza stabile dei bassi tassi di interesse rende più difficile un recupero di redditività in tempi rapidi.

In termini patrimoniali non va sottaciuto, inoltre, il peso della disciplina sul capitale delle banche in seguito al recepimento degli *standard* previsti dall'accordo di Basilea 3 nell'Unione europea, avendo le banche italiane adottato da subito i livelli minimi dei coefficienti di capitale in linea con quelli a regime.

La Commissione assicura l'impegno, in collaborazione con il Governo, a seguire da vicino l'operato della vigilanza, in modo da considerare, in una fase successiva, l'adeguatezza della normativa nazionale rispetto agli obiettivi generali dell'efficacia della vigilanza europea, a par-

tire da quelle disposizioni che garantiscono efficacia, coerenza e omogeneità.

Va apprezzata l'istituzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, che costituisce il secondo pilastro dell'unione bancaria. Si tratta di un meccanismo che traduce un'altra lezione della crisi, e cioè che banche troppo grandi, complesse e sistemiche non possono essere lasciate fallire senza aggravare i rischi complessivi e i costi per la collettività della crisi stessa. Il sistema si fonda sull'assunto che soprattutto gli azionisti e i creditori si facciano carico dei rischi. Lo strumento del *bail-in* pone le perdite a carico degli azionisti e dei creditori, nel rispetto di un preciso ordine gerarchico. Chi investe in strumenti più rischiosi supporterà prima degli altri le perdite o la conversione in azioni necessaria per la ricapitalizzazione delle banche. Dopo aver esaurito tutte le risorse della categoria più rischiosa si passerà a quella successiva, ragion per cui appare remota l'eventualità che i depositanti (persone fisiche e PMI) – ferma restando la protezione del fondo di garanzia dei depositi fino a 100 mila euro – possano essere colpiti. La Commissione, oltre allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, ha seguito la fase ascendente della proposta di direttiva cosiddetta BRRD, ha valutato in sede consultiva la legge di delegazione europea e ha espresso parere sullo schema di decreto legislativo di recepimento. A tale riguardo, va peraltro messa in luce una duplice esigenza legata al nuovo regime della risoluzione: appare quanto mai opportuna l'introduzione di sistemi di informazione corretta, sintetica e chiara dei rischi assunti dai risparmiatori nel decidere forme di investimento che, nel previgente regime, hanno tradizionalmente assunto un carattere di scarsa rischiosità, anche in relazione alla solidità finanziaria della singola banca (su tutti il contratto di deposito); contestualmente appare urgente intervenire a tutela dei risparmiatori con una misura di forte restrizione della possibilità di collocare strumenti finanziari particolarmente rischiosi da parte delle banche, con riferimento a determinate fasce di clienti.

La Commissione non sottovaluta i rischi complessivi derivanti sia dalla profonda revisione della regolamentazione volta ad assicurare maggiori presidi di capitale e di liquidità che dalle politiche di vigilanza: tali rischi possono indurre comportamenti prociclici rispetto alla congiuntura, affievolendo di molto le prospettive di ripresa economica. In altri termini, pur consapevole dell'urgenza e della necessità di tutte le misure adottate, la Commissione sollecita un'attenta valutazione dei costi di aggiustamento. A tale riguardo, appare giusto sottolineare che un antidoto ai costi di aggiustamento, che potrebbero variare da giurisdizione a giurisdizione, risiede nella massima omogeneizzazione delle regole, anche per superare una certa macchinosità e complessità dell'architettura della vigilanza europea. La creazione di un *single rule book* bancario europeo è una prospettiva da perseguire con determinazione e convinzione, anche per superare in prospettiva l'impressione che le verifiche delle autorità abbiano come esito «vincitori» e «sconfitti» tra le banche europee.

Da ultimo, si fa presente che per l'area euro e per l'economia italiana un inasprimento rapido dei requisiti di capitale rischia di frenare l'offerta di prestiti aumentando peraltro i rischi di sostenibilità delle banche. L'attività di supervisione bancaria deve confrontarsi con le istanze di natura macro-prudenziale evitando politiche procicliche.

Le sofferenze bancarie e le esposizioni deteriorate

Le prospettive del sistema sono appesantite certamente dall'accumulo di esposizioni creditizie deteriorate, causati dalle difficoltà dei prenditori, sia imprese che famiglie. Tale condizione si riflette sull'erogazione del credito. La stretta creditizia, ancorché forse in allentamento, è il fattore di maggiore ostacolo alla ripresa economica italiana: è emerso con chiarezza dalle audizioni che il nodo centrale dei prossimi mesi è rappresentato da un intervento volto a ridare energia e solidità all'attività creditizia. La gestione della qualità dell'attivo bancario è diventata, infatti, prioritaria al fine di consentire al sistema di assecondare le opportunità di crescita e di diventare esso stesso un fattore trainante della ripresa economica. Nel corso delle audizioni è stata reiterata da più parti la richiesta di interventi che riducano i tempi e semplifichino le procedure di recupero dei crediti: si tratta di una riforma «a costo zero», ma dal chiaro e indiscutibile impatto positivo sui conti delle banche e quindi sulla loro capacità di smobilizzare i crediti e di riattivare linee di finanziamento. Tale indirizzo si è concretizzato con l'adozione del decreto-legge n. 83, convertito dalla legge n. 132 del 2015, che ha introdotto una serie di misure in materia fallimentare, civile e processuale, con lo scopo di ridurre i tempi e migliorare il processo esecutivo. Gli effetti di tale riforma saranno tanto più efficaci se consentiranno di colmare il divario esistente tra il valore di mercato e quello di libro delle posizioni creditizie. Non sfugge alla Commissione che la dismissione di crediti a valori inferiori a quelli stabiliti in sede di regole contabili europee (almeno 85 per cento) costituisce un parametro per identificare l'operazione come un aiuto di Stato, ma al contempo si auspica una riduzione di tale parametro percentuale.

Contestualmente, la Commissione sostiene il progetto di creare un mercato dei crediti deteriorati, con gli strumenti ritenuti più adatti.

Nel corso delle audizioni sono stati colti e segnalati alcuni miglioramenti del mercato del credito che si sono via via irrobustiti. La politica di *quantitative easing* della BCE ha consentito una diminuzione significativa del costo della raccolta bancaria, traducendosi in un graduale miglioramento del costo del credito.

Tuttavia il credito stenta ancora a espandersi verso le imprese: il fattore che rimane cruciale in tale fase è la liberazione delle risorse da destinare al finanziamento dell'economia. Per ottenere tale risultato la proposta della costituzione di un veicolo speciale cui conferire i crediti deteriorati, «ripulendo i bilanci» delle banche e restituendo ad esse un margine di manovra che oggi è piuttosto ristretto, appare la strada principale. Alcuni paesi dell'Unione hanno adottato con successo piani di separazione e suc-

cessiva liquidazione delle esposizioni debitorie deteriorate. Si tratta cioè di prevedere la creazione di una società per l'acquisto e la gestione delle sofferenze bancarie sulla base di meccanismi di mercato e senza oneri per lo Stato. Contribuiranno ad avviare tale iniziativa prima di tutto gli effetti positivi che si determineranno grazie alle nuove norme sui fallimenti e alla deducibilità ai fini IRES e IRAP delle svalutazioni dei crediti e delle perdite su crediti; potrà crescere il valore iniziale dei crediti ceduti, ma anche il valore di mercato di tali crediti potrebbe accrescersi nel tempo. Contemporaneamente, per rafforzare definitivamente la redditività complessiva dell'operazione (che si potrebbe costruire come una cartolarizzazione dei crediti a beneficio di un soggetto giuridico separato, autorizzato a sua volta a reperire risorse a fronte dell'emissione di titoli con sottostante il valore degli stessi crediti ceduti) sarebbe strategico affiancare alla cessione uno strumento di garanzia pubblica il quale, operando ovviamente in ultima istanza e con particolari cautele e *caveat* (per evitare effetti di *moral hazard* da parte dei cessionari), possa dotare il mercato che si crea della fluidità e della liquidità necessarie. La Commissione sostiene il Governo italiano nel confronto con le autorità dell'Unione, nella convinzione che, se ben delimitata e con le necessarie contromisure, la garanzia pubblica non sia valutata come un aiuto di Stato a singole banche, ma sia considerato un fattore sistemico di stimolo, anche alla luce di altri interventi di carattere finanziario che intendono aprire il mercato all'operatività di soggetti non bancari. Si tratta quindi di costituire un veicolo autonomo giuridicamente (la definizione «*bad bank*» non è appropriata, essendo uno strumento utilizzabile in caso di crisi bancaria per liquidare le attività di difficile realizzo), cui vengono conferiti i crediti, in grado di remunerare a sua volta i cedenti con le risorse reperite attraverso l'emissione di titoli e al quale sarebbe garantita una percentuale di incassi, in caso di insolvenza dei debitori originari, da parte dello Stato o di un organismo come la Cassa depositi e prestiti, che potrebbe anche entrare nel capitale del veicolo. Al di là di tali prefigurazioni, la Commissione ritiene urgente l'adozione di tali misure.

Rispetto alle soluzioni tecniche che saranno individuate, va tenuto presente che il percorso non è esente da rischi che vanno attentamente valutati: la redistribuzione del credito, senza vincoli e senza regole, è stato uno dei fattori detonanti della crisi finanziaria del 2008. Anche oggi l'abbondanza della liquidità dei mercati internazionali potrebbe dirottare ingenti risorse su operazioni che rischiano di vanificare i risparmi e i patrimoni se costruite senza gli opportuni accorgimenti. Per cui tutta l'operazione andrà condotta con cautela, con ampia condivisione, con attenta valutazione dei rischi, con l'avallo in sede europea. È opinione condivisa che le norme per il più rapido ed efficiente recupero dei crediti potranno avere un effetto positivo – il valore dei crediti ceduti al veicolo potrà crescere, con conseguenze positive sui bilanci bancari –, portando a compimento quell'opera di pulizia dei bilanci bancari che è stato uno dei *leit motiv* dell'indagine conoscitiva. Inoltre, se, come auspica la Commissione, sarà possibile affiancare a determinate categorie di crediti la garanzia pubblica,

con l'assenso europeo, il rischio di una circolazione incontrollata e di produzione di cattivi titoli si attenua ancora di più. Infine, una volta avviata l'operazione, la leva finanziaria delle banche italiane si ridurrà e saranno più ampi i margini di erogazione del credito. E tuttavia, si ribadisce che la garanzia pubblica di ultima istanza, se concessa, non deve innescare un azzardo morale, per cui la cessione del credito potrebbe avvenire sapendo che l'intervento pubblico azzerà il rischio dell'acquirente.

Inoltre la remunerazione del veicolo speciale dovrà essere assicurata autonomamente dalla vendita dei titoli dei crediti cartolarizzati: gli scenari di bassi tassi di interesse non agevolano certamente le operazioni di collocamento.

Si ricollega a tale capitolo anche la questione della vendita *in bonis* di portafogli di crediti bancari acquistabili dalla BCE nell'ambito della decisione del 19 dicembre 2014: in tale caso non è vietata la concessione di garanzia statale sui titoli che hanno al loro interno quote di crediti ceduti con la configurazione di *ABS Asset backed securities*, avendo peraltro la certezza che le risorse così acquisite dalla banca cedente sia trasferite all'economia reale.

L'adozione di misure rivolte al sistema bancario con il decreto-legge n. 83, nel solco delle risultanze delle audizioni costituisce un tassello di assoluto rilievo, soprattutto perché dimostra la consapevolezza politica del ruolo del sistema bancario nell'evoluzione delle dinamiche economiche e produttive, ma allo stesso tempo chiama le banche italiane a una grandissima responsabilità: tocca adesso a tutti i banchieri italiani meritare lo sforzo e la prontezza del legislatore per sostenere con innovazione, fantasia, rischio imprenditoriale e sfida del futuro la ripresa dell'economia. Tale richiamo in parte trova la sua origine da una notazione emersa nel corso dell'indagine (audizione dei rappresentanti della Banca centrale europea): in controtendenza con quanto sarebbe stato sperabile, le banche italiane hanno utilizzato le risorse a bassissimo costo del TLTRO per restituire alla BCE le linee di finanziamento precedentemente assorbite, ad un costo superiore. Nonostante quindi l'auspicio, ma anche le sollecitazioni ai più alti livelli, di utilizzare in maniera anticiclica la provvista a basso costo, per dare una spinta alla produzione e alle esigenze delle famiglie in difficoltà finanziarie, è prevalsa una logica di conservazione e di difesa dei risicatissimi margini. Tali scelte, pur comprensibili nella passata stagione, non potranno essere più condivise o sostenute poiché, come detto, il contesto giuridico e tributario è cambiato e le motivazioni del passato non reggono alla prova dei fatti.

In conclusione, la Commissione rileva che un intervento messo in campo nell'attuale congiuntura non avrebbe il significato di misure analoghe adottate negli anni scorsi in altri paesi dell'Unione (su tutti l'esempio spagnolo), poiché non si tratta di un salvataggio pubblico di singoli istituti di credito, ma di operazioni rivolte al sistema e di rilancio dello stesso e quindi della struttura produttiva nel suo complesso.

Una diversa prospettiva

L'indagine conoscitiva si è chiusa nel momento in cui è iniziato il percorso di definizione di regole comuni in Europa sul funzionamento dei mercati finanziari, con la pubblicazione del Libro verde sulla *Capital market Union*, per accompagnare lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito verso il settore produttivo. Rientrano tra i campi di intervento il mercato delle cartolarizzazioni dei prodotti finanziari semplici e di facile valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione degli *standard* comuni per i collocamenti privati e altre misure di miglioramento delle condizioni di accesso ai mercati. Si tratta di una prospettiva comune che per l'Italia assume un carattere strategico, poiché la natura bancocentrica del sistema di finanziamento delle imprese ha da sempre costituito un fattore di debolezza.

ISTRUZIONE (7^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria**240^a Seduta***Presidenza del Presidente*
MARCUCCI

Intervengono i sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali e per il turismo Ilaria Carla Anna Borletti Dell'Acqua e per l'istruzione, l'università e la ricerca Angela D'Onghia.

La seduta inizia alle ore 14,05.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dello stanziamento iscritto nel capitolo 1261 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno 2015, relativo a contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi (n. 250)

(Parere al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'articolo 1, comma 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e dell'articolo 32, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni e raccomandazione)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

La relatrice Elena FERRARA (PD) riassume i termini della questione, precisando che successivamente alla data del 9 ottobre 2015 – citata nella Tabella 7 allegata all'atto Camera n. 3445, a pagina 260 dello stampato – è pervenuto anche il conto consuntivo dell'Opera nazionale Montessori. Fa presente di aver acquisito per le vie brevi tutti i conti consuntivi degli enti in questione, ponendoli a disposizione della Commissione.

Illustra poi uno schema di parere favorevole con osservazioni e raccomandazione (pubblicato in allegato).

Dopo che il PRESIDENTE ha accertato la presenza del numero legale ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, la Commissione approva lo schema di parere favorevole con osservazioni e raccomandazione, predisposto dalla relatrice Elena Ferrara.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/60/UE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (n. 242)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazione)

Prosegue l'esame, da ultimo rinviato nella seduta di ieri.

Il relatore LIUZZI (*CoR*) riassume i termini della questione. Illustra poi uno schema di parere favorevole con osservazione (pubblicato in allegato).

Il sottosegretario Ilaria BORLETTI DELL'ACQUA rileva, relativamente all'osservazione prospettata dal relatore, che la stessa potrebbe porsi in contrasto con la normativa comunitaria.

Il presidente MARCUCCI (*PD*) propone di modificare l'osservazione, al fine di conciliare l'esigenza testé sottolineata dal rappresentante del Governo con quella sottesa all'osservazione prospettata dal relatore.

Il relatore LIUZZI (*CoR*) recepisce la proposta del presidente Marcucci, riformulando conseguentemente lo schema di parere.

Dopo che il PRESIDENTE ha accertato la presenza del numero legale ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, la Commissione approva all'unanimità lo schema di parere favorevole con osservazione, nella versione per ultimo prospettata dal relatore (pubblicato in allegato).

SCONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI E DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il PRESIDENTE comunica che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, già convocato al termine della seduta odierna, non avrà luogo.

Comunica altresì che la seduta, già convocata per domani, giovedì 17 dicembre, alle ore 8,30, non avrà luogo.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 14,25.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 250

La Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 1, comma 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, lo schema di decreto ministeriale in titolo,

premessi che:

– l'articolo 1, commi 40-43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 ha disposto che i contributi dello Stato a favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni e altri organismi, previsti dalle leggi sostanziali di spesa elencate nella tabella A ad essa allegata, devono essere iscritti in un unico capitolo nello stato di previsione di ciascuno dei Ministeri interessati, stabilendo altresì che la dotazione dei capitoli debba essere quantificata annualmente nella tabella C della legge di stabilità e che il riparto delle somme debba essere effettuato con decreto del Ministro interessato, di concerto con il Ministro del tesoro, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti;

– l'articolo 32, commi 2 e 3, della legge del 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) ha disposto l'unificazione degli importi erogati a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, elencati nella tabella 1 (fra i quali, per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, i soggetti di cui alla legge n. 549 del 1995), in un'unica unità previsionale di base (UPB) dello stato di previsione di ciascun Ministero e ha prescritto che il riparto venga effettuato annualmente, entro il 31 gennaio, dal Ministro competente, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Ha, altresì, stabilito che la dotazione delle UPB venga quantificata annualmente nella tabella C della legge di stabilità;

– considerato che a seguito dell'introduzione dell'articolazione del bilancio dello Stato in missioni e programmi, la voce in oggetto è inserita, nel disegno di legge di stabilità attualmente all'esame della Camera dei deputati, nel Programma Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio (missione «Istruzione scolastica»).

Preso atto che gli enti ancora beneficiari di contributi ai sensi delle leggi indicate nella Tabella A allegata alla legge n. 549 del 1995 e nella Tabella 1 della legge n. 448 del 2001 sono i seguenti:

- Istituzioni non statali per ciechi e sordomuti;
- Museo ceramica di Faenza;

- Opera nazionale Montessori;
- Unione nazionale per la lotta all'analfabetismo;
- Fondazione Museo nazionale della scienza e della tecnologia «Leonardo da Vinci».

Considerato, con riferimento al contenuto dello schema di decreto in esame, che lo stesso reca la ripartizione dell'importo disponibile per il 2015 sul capitolo 1261, pari ad euro 1.306.160, fra diversi enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi. Esso sconta una diminuzione dello stanziamento complessivo rispetto alle disponibilità per l'anno 2014, pari a 1.538.000 euro (-15,1 per cento).

Considerato il prospetto con il dettaglio degli enti beneficiari e le differenze tra il riparto per l'anno finanziario 2014 (decreto ministeriale del 25 marzo 2015) e lo schema di decreto in esame.

Preso atto che successivamente alla data del 9 ottobre 2015 – citata nella Tabella 7 allegata all'atto Camera n. 3445, a pagina n. 260 dello stampato – è pervenuto anche il conto consuntivo dell'Opera nazionale Montessori.

Tutto ciò premesso, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) pur ravvisando un miglioramento rispetto allo scorso anno per quel che concerne la tempistica di trasmissione dello schema di riparto, si sottolinea tuttavia l'esigenza di sottoporre il riparto al parere parlamentare secondo una tempistica più sollecita al fine di consentire agli enti la possibilità di programmare per tempo le proprie attività, commisurandole in relazione al contributo annuale effettivamente corrisposto. La Commissione ribadisce quindi la sostanziale indisponibilità per il futuro a rilasciare il parere di competenza qualora il provvedimento sia emanato con tempistiche incongrue.

2) il contributo alla Fondazione Museo nazionale della scienza e della tecnologia Leonardo da Vinci è stato ridotto di circa 200 mila euro rispetto allo scorso anno, passando in particolare da un importo di euro 1.276.048,00 a un importo di euro 1.083.694,00. Si precisa che lo scorso anno la relazione illustrativa predisposta dal Governo chiariva che la somma già destinata all'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) era stata utilizzata per incrementare l'assegnazione della Fondazione Leonardo da Vinci, tenuto conto del contenzioso allora in atto tra tale ente e il Ministero, derivante dalla circostanza che l'originario contributo previsto dalla legge n. 105 del 1984 era stato successivamente dimezzato nel 2010 a seguito del decreto-legge n. 78 del 2010. Alla luce di tale quadro complessivo si sottolinea l'opportunità di incrementare l'importo di euro 200.000, 00 al fine di allinearlo a quello corrisposto lo scorso anno.

Si formula inoltre la seguente raccomandazione:

– valuti il Ministro l'opportunità di porre in essere le attività procedurali e di verifica amministrativa, finalizzate a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'individuare delle associazioni professionali accreditate che abbiano effettivamente svolto attività in collaborazione diretta con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, alle quali attualmente non è stato assegnato alcun contributo non tanto per una valutazione di merito ma per carenza ricognitiva e quindi di monitoraggio.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 242

La Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 1, della legge 9 luglio 2015, n. 114 lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessi che:

– lo schema di decreto legislativo in esame novella il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) al fine di attuare nel nostro ordinamento le norme europee in materia di restituzione di beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro previste dalla direttiva 2014/60/UE. Tale direttiva, inserita nell'allegato B della legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114), rifonda la direttiva 93/7/CEE (abrogata a decorrere dal 19 dicembre 2015), allo scopo di rafforzare la normativa che consente agli Stati membri di ottenere la restituzione di qualsiasi bene culturale classificato come «bene del patrimonio nazionale». Inoltre, al fine di facilitare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e consentire loro di scambiarsi in modo efficace informazioni circa i beni culturali usciti illecitamente, viene introdotto il ricorso al sistema di informazione del mercato interno («IMI») previsto dal regolamento (UE) 1024/2012, specificamente adattato per i beni culturali. Ai fini del corretto recepimento, lo schema di decreto legislativo propone, oltre a modifiche sostanziali di cui si dirà nel seguito, modifiche formali e di coordinamento al Codice, aggiornandone i riferimenti alla normativa europea prima ricordata.

– L'articolo 1, comma 3, lettera *b*), riformula l'articolo 75, comma 2, del Codice, introducendo una nuova definizione di bene culturale quale bene che è stato classificato o definito da uno Stato membro quale bene del proprio patrimonio culturale. Tale novella riprende testualmente quanto previsto all'articolo 2, n. 1), della direttiva oggetto di recepimento. La successiva lettera *c*) propone l'abrogazione del comma 3 dello stesso articolo 75: tale comma, nel testo vigente, ammette alla procedura di restituzione quei beni che rientrano in una delle categorie indicate alla lettera *a*) dell'allegato A al medesimo Codice. Per effetto di tali modifiche, l'ambito di applicazione della disciplina in questione non fa più riferimento contemporaneamente alla legislazione degli Stati membri che definisce e classifica i beni culturali e alle categorie di beni definite dall'allegato A al Codice, ma esclusivamente alla legislazione degli Stati membri.

– Si segnala, inoltre, che l’abrogazione del citato comma 3 dell’articolo 75 rende necessario esplicitare l’elenco delle tipologie di beni culturali per le quali l’azione di restituzione non si prescrive: si tratta di beni «appartenenti a collezioni pubbliche museali, archivi, fondi di conservazione di biblioteche e istituzioni ecclesiastiche o altre istituzioni religiose» (articolo 1, comma 6, lettera *b*) dello schema di decreto legislativo che integra l’articolo 78 del Codice).

– Il comma 4 novella l’articolo 76 del Codice in tema di assistenza e collaborazione nei confronti degli altri Stati membri. Oltre ad una modifica di carattere formale (lettera *a*)), il comma citato prolunga da due a sei mesi il termine entro il quale il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, quale «autorità centrale» prevista dall’articolo 3 della direttiva, effettua la verifica circa l’effettiva sussistenza dei requisiti di bene culturale ai fini del ritrovamento e della sua restituzione (lettera *b*)).

– La successiva lettera *c*) introduce un nuovo comma 2-*bis* nell’articolo 76 del Codice. Tale modifica è finalizzata al recepimento della direttiva nella parte in cui prevede che l’attività di restituzione dei beni culturali si avvalga del sistema di informazione del mercato interno (cosiddetta rete IMI), prevista dal regolamento (UE) n. 1024/2012, come modificato dalla direttiva 2014/60/UE. Conseguentemente, il comma 5 dell’articolo 1 dello schema di decreto integra l’articolo 77, comma 5, del Codice, prevedendo che le notifiche alle autorità di altri Stati membri devono avvenire attraverso le modalità previste dalla stessa rete IMI. A tale proposito si ricorda che l’IMI è uno strumento elettronico, fornito dalla Commissione europea, per favorire lo scambio e il trattamento di informazioni, anche mediante notifiche e allerta, nonché la mutua assistenza, tra le autorità competenti degli Stati membri e tra le autorità competenti degli Stati membri e la Commissione.

– Il comma 6 modifica l’articolo 78 del Codice concernente i termini di decadenza e di prescrizione dell’azione di restituzione. In particolare si propone la modifica (da uno a tre anni) del termine entro il quale l’azione di restituzione è promossa. Tale termine decorre dal giorno in cui l’Autorità centrale richiedente (e non più «lo Stato» richiedente, come nel testo vigente) ha avuto conoscenza che il bene uscito illecitamente si trova in un determinato luogo e ne ha identificato il possessore o detentore a qualsiasi titolo.

– Il comma 7, lettera *a*), integra l’articolo 79 del Codice per recepire quanto previsto dalla direttiva 2014/60/UE in tema di diligenza nelle operazioni relative all’acquisizione di beni culturali. L’articolo 79, infatti, prevede che il tribunale può, su domanda della parte interessata, liquidare un indennizzo in base a criteri equitativi. Ai fini dell’ottenimento di tale indennizzo il soggetto interessato è tenuto a dimostrare la necessaria diligenza all’atto dell’acquisizione. Con la novella in esame sono esplicitate alcune specifiche circostanze delle quali si dovrà tener conto nel valutare l’esercizio della diligenza, in relazione alla documentazione sulla provenienza del bene, alle autorizzazioni richieste, al prezzo, all’acquisizione delle informazioni pertinenti. La lettera *b*) modifica il comma 4 del mede-

simo articolo 79 del Codice: nel testo vigente si prevede che lo Stato richiedente che sia obbligato al pagamento dell'indennizzo può rivalersi nei confronti del soggetto residente in Italia responsabile dell'illecita circolazione; con la novella proposta si estende la portata di tale disposizione anche ai soggetti non residenti in Italia.

– Il comma 8 propone modifiche formali e di coordinamento all'articolo 84 del Codice sulle informazioni alla Commissione europea e al Parlamento nazionale. Con riferimento alla relazione sull'attuazione della direttiva oggetto di recepimento, si prevede (articolo 1, comma 8, lettera c), dello schema di decreto legislativo) che le relazioni sull'applicazione della direttiva siano redatte dal Ministro competente ogni cinque anni (in luogo dei tre attualmente previsti) e che la prima di tali relazioni sia presentata entro il 18 dicembre 2020 (articolo 1, comma 11, dello schema di decreto).

– Ulteriori modifiche di coordinamento sono proposte dai commi 9 e 10 rispettivamente all'articolo 166 e alla rubrica dell'allegato A del Codice.

– L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Tutto ciò premesso esprime parere favorevole, con la seguente osservazione:

– all'articolo 1, comma 8, lettera c) – nel quale è previsto che ogni cinque anni il Ministro competente predisponga una relazione sull'attuazione della direttiva in questione – è opportuno abbreviare a tre anni il lasso temporale per il predetto adempimento.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 242

La Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 1, della legge 9 luglio 2015, n. 114 lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessi che:

– lo schema di decreto legislativo in esame novella il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) al fine di attuare nel nostro ordinamento le norme europee in materia di restituzione di beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro previste dalla direttiva 2014/60/UE. Tale direttiva, inserita nell'allegato B della legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114), rifonda la direttiva 93/7/CEE (abrogata a decorrere dal 19 dicembre 2015), allo scopo di rafforzare la normativa che consente agli Stati membri di ottenere la restituzione di qualsiasi bene culturale classificato come «bene del patrimonio nazionale». Inoltre, al fine di facilitare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e consentire loro di scambiarsi in modo efficace informazioni circa i beni culturali usciti illecitamente, viene introdotto il ricorso al sistema di informazione del mercato interno («IMI») previsto dal regolamento (UE) 1024/2012, specificamente adattato per i beni culturali. Ai fini del corretto recepimento, lo schema di decreto legislativo propone, oltre a modifiche sostanziali di cui si dirà nel seguito, modifiche formali e di coordinamento al Codice, aggiornandone i riferimenti alla normativa europea prima ricordata.

– L'articolo 1, comma 3, lettera *b*), riformula l'articolo 75, comma 2, del Codice, introducendo una nuova definizione di bene culturale quale bene che è stato classificato o definito da uno Stato membro quale bene del proprio patrimonio culturale. Tale novella riprende testualmente quanto previsto all'articolo 2, n. 1), della direttiva oggetto di recepimento. La successiva lettera *c*) propone l'abrogazione del comma 3 dello stesso articolo 75: tale comma, nel testo vigente, ammette alla procedura di restituzione quei beni che rientrano in una delle categorie indicate alla lettera *a*) dell'allegato A al medesimo Codice. Per effetto di tali modifiche, l'ambito di applicazione della disciplina in questione non fa più riferimento contemporaneamente alla legislazione degli Stati membri che definisce e classifica i beni culturali e alle categorie di beni definite dall'allegato A al Codice, ma esclusivamente alla legislazione degli Stati membri.

– Si segnala, inoltre, che l’abrogazione del citato comma 3 dell’articolo 75 rende necessario esplicitare l’elenco delle tipologie di beni culturali per le quali l’azione di restituzione non si prescrive: si tratta di beni «appartenenti a collezioni pubbliche museali, archivi, fondi di conservazione di biblioteche e istituzioni ecclesiastiche o altre istituzioni religiose» (articolo 1, comma 6, lettera *b*) dello schema di decreto legislativo che integra l’articolo 78 del Codice).

– Il comma 4 novella l’articolo 76 del Codice in tema di assistenza e collaborazione nei confronti degli altri Stati membri. Oltre ad una modifica di carattere formale (lettera *a*)), il comma citato prolunga da due a sei mesi il termine entro il quale il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, quale «autorità centrale» prevista dall’articolo 3 della direttiva, effettua la verifica circa l’effettiva sussistenza dei requisiti di bene culturale ai fini del ritrovamento e della sua restituzione (lettera *b*)).

– La successiva lettera *c*) introduce un nuovo comma 2-*bis* nell’articolo 76 del Codice. Tale modifica è finalizzata al recepimento della direttiva nella parte in cui prevede che l’attività di restituzione dei beni culturali si avvalga del sistema di informazione del mercato interno (cosiddetta rete IMI), prevista dal regolamento (UE) n. 1024/2012, come modificato dalla direttiva 2014/60/UE. Conseguentemente, il comma 5 dell’articolo 1 dello schema di decreto integra l’articolo 77, comma 5, del Codice, prevedendo che le notifiche alle autorità di altri Stati membri devono avvenire attraverso le modalità previste dalla stessa rete IMI. A tale proposito si ricorda che l’IMI è uno strumento elettronico, fornito dalla Commissione europea, per favorire lo scambio e il trattamento di informazioni, anche mediante notifiche e allerta, nonché la mutua assistenza, tra le autorità competenti degli Stati membri e tra le autorità competenti degli Stati membri e la Commissione.

– Il comma 6 modifica l’articolo 78 del Codice concernente i termini di decadenza e di prescrizione dell’azione di restituzione. In particolare si propone la modifica (da uno a tre anni) del termine entro il quale l’azione di restituzione è promossa. Tale termine decorre dal giorno in cui l’Autorità centrale richiedente (e non più «lo Stato» richiedente, come nel testo vigente) ha avuto conoscenza che il bene uscito illecitamente si trova in un determinato luogo e ne ha identificato il possessore o detentore a qualsiasi titolo.

– Il comma 7, lettera *a*), integra l’articolo 79 del Codice per recepire quanto previsto dalla direttiva 2014/60/UE in tema di diligenza nelle operazioni relative all’acquisizione di beni culturali. L’articolo 79, infatti, prevede che il tribunale può, su domanda della parte interessata, liquidare un indennizzo in base a criteri equitativi. Ai fini dell’ottenimento di tale indennizzo il soggetto interessato è tenuto a dimostrare la necessaria diligenza all’atto dell’acquisizione. Con la novella in esame sono esplicitate alcune specifiche circostanze delle quali si dovrà tener conto nel valutare l’esercizio della diligenza, in relazione alla documentazione sulla provenienza del bene, alle autorizzazioni richieste, al prezzo, all’acquisizione delle informazioni pertinenti. La lettera *b*) modifica il comma 4 del mede-

simo articolo 79 del Codice: nel testo vigente si prevede che lo Stato richiedente che sia obbligato al pagamento dell'indennizzo può rivalersi nei confronti del soggetto residente in Italia responsabile dell'illecita circolazione; con la novella proposta si estende la portata di tale disposizione anche ai soggetti non residenti in Italia.

– Il comma 8 propone modifiche formali e di coordinamento all'articolo 84 del Codice sulle informazioni alla Commissione europea e al Parlamento nazionale. Con riferimento alla relazione sull'attuazione della direttiva oggetto di recepimento, si prevede (articolo 1, comma 8, lettera *c*), dello schema di decreto legislativo) che le relazioni sull'applicazione della direttiva siano redatte dal Ministro competente ogni cinque anni (in luogo dei tre attualmente previsti) e che la prima di tali relazioni sia presentata entro il 18 dicembre 2020 (articolo 1, comma 11, dello schema di decreto).

– Ulteriori modifiche di coordinamento sono proposte dai commi 9 e 10 rispettivamente all'articolo 166 e alla rubrica dell'allegato A del Codice.

– L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Tutto ciò premesso esprime parere favorevole, con la seguente osservazione:

– con riferimento all'articolo 1, comma 8, lettera *c*) – nel quale è previsto che ogni cinque anni il Ministro competente predisponga una relazione sull'attuazione della direttiva in questione – si valuti l'opportunità di abbreviare a tre anni il lasso temporale per il predetto adempimento.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 100

Presidenza del Presidente
MATTEOLI

Orario: dalle ore 8,45 alle ore 9,30

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

Plenaria

200^a Seduta

Presidenza del Presidente
MATTEOLI

Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico Giacomelli.

La seduta inizia alle ore 12,10.

IN SEDE REFERENTE

(1880-B) Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente MATTEOLI ricorda che, nella precedente seduta, erano stati formulati i pareri del relatore e del Governo sugli emendamenti fino all'articolo 2 e che la Commissione aveva votato le proposte fino alla 2.28 inclusa.

Posta ai voti, è quindi respinta la proposta 2.29.

Successivamente, dopo che l'emendamento 2.30 è dichiarato decaduto per assenza del proponente, con separate votazioni sono respinti gli emendamenti 2.31, 2.32 e 2.33.

Dopo che sono stati dichiarati decaduti gli emendamenti 2.35, 2.36 e 2.37 per assenza del proponente, è infine posto ai voti e respinto l'emendamento 2.43.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti relativi all'articolo 3.

Il relatore RANUCCI (*PD*) esprime parere contrario su tutte le suddette proposte emendative.

Il sottosegretario GIACOMELLI si esprime in senso conforme al relatore.

In esito a distinte votazioni, sono poi respinti gli emendamenti 3.1 e 3.2, mentre sono dichiarati decaduti per assenza del proponente gli emendamenti 3.3 e 3.4 ed è infine posto ai voti e respinto l'emendamento 3.5.

Il senatore CIOFFI (*M5S*) interviene in dichiarazione di voto sull'emendamento 3.7 (identico agli emendamenti 3.6 e 3.8), segnalando l'esigenza di sopprimere l'estensione, introdotta dalla Camera dei deputati, alle società interamente partecipate dalla RAI delle deroghe alle procedure ordinarie per l'affidamento dei contratti pubblici già disposte per la RAI. In proposito, sottolinea l'incongruenza di tali deroghe e i rischi di favorire il ripetersi di situazioni di abuso già emerse anche in tempi recenti. Invita quindi il Governo e la maggioranza a vigilare sulla corretta applicazione dei principi di trasparenza e comparazione delle offerte previsti dalla normativa.

Il senatore AIROLA (*M5S*) ricorda che la Commissione 14^a ha censurato espressamente quelle parti del testo che prevedono le deroghe alle

procedure ordinarie per l'affidamento dei contratti pubblici da parte della RAI, specie per quanto concerne l'estensione alla commercializzazione dei prodotti audiovisivi in quanto contrarie alle norme dell'Unione europea. Chiede quindi che si tenga conto di tale indicazione.

Il senatore CROSIO (*LN-Aut*), intervenendo in dichiarazione di voto, si associa alle osservazioni dei colleghi, sottolineando come la scelta del Governo e della maggioranza di consentire le deroghe alle procedure ordinarie per i contratti di appalto della RAI si pone in netta contraddizione con le esigenze di legalità e trasparenza emerse con i recenti scandali che hanno interessato l'azienda.

Posti congiuntamente ai voti, gli identici emendamenti 3.6, 3.7 e 3.8 sono indi respinti.

Con separate votazioni sono poi respinti anche gli emendamenti 3.9 e 3.10, mentre sono dichiarati decaduti gli emendamenti 3.12 e 3.13, per assenza del proponente.

Con successivi, distinti scrutini, sono inoltre respinte le proposte 3.14 e 3.15.

Il senatore CIOFFI (*M5S*) interviene in dichiarazione di voto sulla proposta 3.16, volta a sopprimere le estensioni delle deroghe in materia di procedure di appalto previste per i contratti concernenti programmi radiotelevisivi e opere audiovisive anche ai contratti connessi o funzionali ai precedenti. Richiama ancora una volta l'esigenza di garantire comunque il rispetto anche delle procedure semplificate vigenti per i contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria, attraverso la comparazione delle offerte e adeguate forme di pubblicità e trasparenza.

Il relatore RANUCCI (*PD*), nel riconoscere la fondatezza di alcune questioni poste dal senatore Cioffi, invita i proponenti a ritirare l'emendamento 3.16 e a trasformarlo in un ordine del giorno per la Commissione ovvero per l'Assemblea.

Il senatore CERVellini (*Misto-SEL*), in qualità di firmatario dell'emendamento, pur ringraziando il relatore per la disponibilità, ritiene che un ordine del giorno non risolva il problema sostanziale già segnalato dai colleghi circa i rischi delle deroghe introdotte per i contratti di appalto conclusi dalla RAI, anche alla luce dell'ampio lavoro svolto dalla Commissione sulla riforma del codice dei contratti pubblici.

Dichiara quindi l'intenzione di mantenere l'emendamento, evidenziando che sarebbe stato molto più coerente se il Governo e la maggioranza avessero accolto le proposte emendative tese a sanare tali anomalie e che, anche per tali ragioni, sarebbe stato preferibile che il disegno di

legge di riforma della RAI venisse esaminato in Assemblea dopo la trattazione del disegno di legge delega in materia di appalti e concessioni.

Il senatore Stefano ESPOSITO (*PD*) ritiene che anche l'inversione dell'ordine di trattazione in Assemblea dei due provvedimenti richiamati non avrebbe cambiato i termini sostanziali del problema. La questione delle procedure per i contratti conclusi dalla RAI è stata ampiamente dibattuta e le deroghe introdotte riprendono espressamente quanto già previsto dalla legislazione dell'Unione europea e dalle normative vigenti. Condivide comunque l'esigenza di un'applicazione rigorosa delle procedure e dei relativi controlli, al fine di assicurare trasparenza e correttezza e si unisce all'invito del relatore a ritirare l'emendamento e a trasformarlo in un ordine del giorno che potrebbe trovare ampia condivisione.

Il senatore CROSIO (*LN-Aut*) concorda con le considerazioni del senatore Cervellini, evidenziando che un ordine del giorno è palesemente insufficiente a risolvere il problema e servirebbe solo a fornire alibi alla maggioranza e al Governo che avrebbero dovuto invece accogliere le modifiche proposte.

Il senatore GASPARRI (*FI-PdL XVII*) interviene in dichiarazione di voto favorevole sull'emendamento 3.16, condividendo le considerazioni del senatore Crosio.

Posti separatamente ai voti, sono quindi respinti gli emendamenti 3.16 e 3.17.

Dopo che sono stati dichiarati decaduti per assenza del proponente gli emendamenti 3.18 e 3.20, con distinti scrutini sono infine respinte le proposte 3.19 e 3.21.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti relativi all'articolo 4.

Il relatore RANUCCI (*PD*) e il sottosegretario GIACOMELLI esprimono parere contrario sulla proposta 4.1, essendo stati dichiarati inammissibili o ritirati tutti i rimanenti emendamenti riferiti all'articolo 4.

Il senatore GASPARRI (*FI-PdL XVII*) interviene in dichiarazione di voto sull'emendamento 4.1, soppressivo dell'intero articolo. Evidenzia che la suddetta norma conferisce la delega al Governo per il riassetto normativo del settore radiotelevisivo e multimediale, nel rispetto delle normative vigenti. Tale delega è stata opportunamente circoscritta rispetto al testo presentato in origine dal Governo, per evitare il rischio che, per questa via, si operasse surrettiziamente una revisione del settore che richiederebbe invece una riflessione ampia e condivisa con il Parlamento, trattandosi di materia complessa anche alla luce delle profonde trasformazioni in

corso rispetto alle piattaforme tecnologiche e all'aumento dell'offerta di contenuti.

Essendovi però ancora alcuni margini di ambiguità nell'attuale formulazione, auspica un accoglimento della proposta.

L'emendamento 4.1 è indi posto ai voti e respinto.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti concernenti l'articolo 5.

Il relatore RANUCCI (*PD*) formula parere contrario su tutti i predetti emendamenti.

Il sottosegretario GIACOMELLI si pronuncia in senso conforme.

Il senatore GASPARRI (*FI-PdL XVII*) interviene in dichiarazione di voto sulla proposta 5.1, soppressiva dell'articolo 5. Rileva che tale norma aggrava la concentrazione di poteri voluta dal Governo attraverso l'istituzione della figura dell'amministratore delegato della RAI e il corrispettivo indebolimento dei poteri di controllo del consiglio di amministrazione. Infatti, l'articolo 5, anticipando la riforma della *governance*, attribuisce all'attuale direttore generale gli stessi poteri dell'amministratore delegato: evidenzia che di tale forzatura si vedono i primi segnali, alla luce delle numerose nomine e assunzioni disposte dagli attuali vertici dell'azienda.

Con separate votazioni, sono quindi respinti gli emendamenti 5.1 e 5.2 (identico al 5.3), mentre sono dichiarati decaduti per assenza del proponente gli emendamenti 5.4 e 5.5.

Il senatore GASPARRI (*FI-PdL XVII*) fa proprie le proposte 5.6 e 5.10.

In esito a successive, distinte votazioni, sono altresì respinte le proposte 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11 e 5.13.

Dopo che sono stati dichiarati decaduti per assenza del proponente gli emendamenti 5.15, 5.16 e 5.17, è infine posta ai voti e respinta la proposta 5.0.1.

Non essendovi richieste di intervento per dichiarazione di voto finale, la Commissione conferisce infine mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge in titolo, nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, autorizzandolo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

Il relatore RANUCCI (*PD*) esprime il proprio apprezzamento al Presidente e a tutti i colleghi per il contributo fattivo offerto ai lavori, al di là delle legittime differenze di posizione politica. Ringrazia infine il sottosegretario Giacomelli per l'attenzione e la disponibilità.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO***Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/53/UE relativa alle unità da diporto ed alle moto d'acqua che abroga la direttiva 94/25/CE (n. 237)**

(Parere al Ministro delle riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 1° dicembre.

Il relatore RANUCCI (*PD*), richiamando le considerazioni emerse nel dibattito svolto nella precedente seduta, formula uno schema di parere favorevole con osservazioni (pubblicato in allegato).

Nessun altro chiedendo di intervenire, previa verifica del prescritto numero di senatori, il PRESIDENTE pone in votazione il predetto schema di parere del relatore, che è approvato.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/100/UE che modifica la direttiva 2002/59/CE, relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e dell'informazione (n. 227)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 1° dicembre.

Il relatore FILIPPI (*PD*), confermando le valutazioni già espresse in precedenza sul provvedimento in esame, formula uno schema di parere favorevole.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, verificata la presenza del prescritto numero legale, pone in votazione lo schema di parere del relatore, che è infine approvato.

La seduta termina alle ore 12,45.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 237**

L'8^a Commissione Lavori pubblici, comunicazioni, esaminato lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/53/UE relativa alle unità di diporto ed alle moto d'acqua che abroga la direttiva 94/25/CE (n. 237), esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

– in relazione alle modifiche che lo schema di decreto apporta al codice della nautica da diporto di cui al decreto legislativo n. 171 del 2005, tenuto che il Parlamento ha recentemente approvato la legge n. 167 del 2015, contenente una specifica delega per la riforma dello stesso codice, si raccomanda al Governo di assicurare un attento coordinamento tra la disciplina recata dallo schema e quella che sarà introdotta in sede di attuazione della delega, al fine di evitare incongruenze e difficoltà interpretative e applicative, anche in considerazione dei diversi momenti di entrata in vigore delle due normative;

– con riferimento alla disciplina delle moto d'acqua, si auspica l'adozione di una normativa rigorosa in ordine ai requisiti per la loro immisione sul mercato e di adeguati controlli e sanzioni per garantire il rispetto della stessa, specie per quanto riguarda i limiti di inquinamento ambientale e acustico di tali veicoli, nonché, in termini generali, per quanto riguarda il regime di circolazione e, in particolare, il rispetto dei limiti di velocità.

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria**196^a Seduta***Presidenza della Vice Presidente*
PELINO*La seduta inizia alle ore 14,20.**IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (n. 201)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 31, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e dell'articolo 1 della legge 6 agosto 2013, n. 96. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore TOMASELLI (*PD*), relatore, presenta e illustra un nuovo schema di parere favorevole con osservazioni sull'atto del Governo in titolo, pubblicato in allegato, soffermandosi sulle modifiche apportate rispetto allo schema di parere presentato nella seduta di ieri.

Il senatore GIROTTO (*M5S*) ritiene che con lo schema di decreto legislativo in esame si stia cercando di sanare i rilievi fatti dalla Commissione europea nella procedura di infrazione n. 2014/2284 relativamente a un ambito industriale strategico per il nostro Paese, quello dell'efficienza e del risparmio di energia, che pure è fortemente ostacolato dal Governo.

Nonostante gli sforzi del Ministero dello sviluppo economico nella stesura dello schema, giudica le disposizioni in esso contenute non risolutive delle questioni poste dalla Commissione e non corrispondenti allo spirito della direttiva 2012/27/UE. In particolare ritiene che sarebbe oppor-

tuno intervenire con maggiore efficacia sul miglioramento delle prestazioni energetiche degli immobili delle pubbliche amministrazioni e con misure in grado di promuovere significativamente gli investimenti nella riqualificazione profonda anche degli edifici dei privati; che non ci siano elementi adeguati a dare una risposta soddisfacente al rilievo mosso dalla Commissione europea relativamente al mancato recepimento dell'articolo 19 della direttiva sopra citata e, soprattutto, a fornire una soluzione efficace per la rimozione degli ostacoli che impediscono la realizzazione di un vasto piano di ristrutturazione energetica del parco immobiliare italiano; che non siano state apportate modifiche finalizzate alla promozione dell'efficienza energetica e alla sensibilizzazione dei cittadini in materia.

Oltre a questi elementi oggettivi, strettamente legati alla procedura di infrazione della Commissione europea, ne segnala altri, ancor più strutturali e fortemente legati alle scelte governative, che, a suo giudizio, depotenziano i benefici ambientali, sanitari ed economici che gli investimenti degli operatori in questo settore potrebbero generare.

Ricorda che è tuttora inattuato quanto stabilito all'articolo 15 del decreto legislativo n. 102 del 2014, in merito all'istituzione del Fondo nazionale per l'efficienza energetica: dopo quasi due anni i Ministeri competenti non hanno ancora adottato il decreto attuativo.

Inoltre rileva che alcune regole emanate dall'Autorità per l'energia elettrica, il Gas e il sistema idrico (AEEGSI) incidono fortemente sul quadro regolatorio del settore, in forte contrasto con gli indirizzi dell'Unione europea e con i principi e gli obiettivi della direttiva 2012/27/UE. In particolare fa riferimento alla delibera del 2 dicembre 2015, n. 582, recante «Riforma delle tariffe di rete e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per i clienti domestici di energia elettrica. Contestuale aggiornamento delle compensazioni di spesa per i clienti domestici in disagio economico», con la quale l'AEEGSI ha stabilito che le tariffe per il servizio di distribuzione non saranno più parametricate al consumo di energia elettrica dei clienti, che «i costi della distribuzione» saranno «recuperati attraverso un corrispettivo proporzionale alla potenza contrattualmente impegnata» e che la attuazione di tale previsione partirà progressivamente dal 1 gennaio 2016.

Fa riferimento inoltre all'articolo 5.1 della deliberazione 539 del 12 novembre 2015 recante «Regolazione dei servizi di connessione, misura, trasmissione, distribuzione, dispacciamento e vendita nel caso di sistemi di distribuzione chiusi», con cui l'AEEGSI ha stabilito che «L'Ambito territoriale su cui ciascun gestore di un SDC (Sistema di distribuzione chiuso) può esercitare l'attività del trasporto di energia è circoscritto ai limiti territoriali del sito su cui insisteva il SDC alla data del 15 Agosto 2009».

A suo avviso, i contenuti delle regole citate sono in palese contrasto rispetto agli indirizzi dell'Unione europea, che richiedono tariffe di distribuzione flessibili mirate a rendere più efficiente la rete e a stimolare autoconsumo di energia e efficienza energetica.

La normativa comunitaria mira a spingere sia il cliente che il distributore a utilizzare i servizi della rete nel momento in cui tale utilizzo è più efficiente e non a fondare il sistema tariffario su un modello inefficiente che regge sull'assunto che tutti consumino al massimo della potenza impegnata nello stesso momento .

Con tale quadro regolatorio si mette fuori mercato la generazione distribuita rispetto alla generazione centralizzata di energia: chi installa un impianto fotovoltaico per autoconsumo o fa altri interventi di riduzione di risparmio energetico, nonostante per gran parte dei suoi consumi non utilizzi la rete di distribuzione, pagherà tariffe di rete uguali a quelle di chi preleva dalla rete tutta l'energia che consuma, il che porta a circa un dimezzamento dei vantaggi della generazione distribuita rispetto al precedente assetto di mercato, oltre che a una discriminazione di chi consuma energia autoprodotta rispetto a chi consuma energia prelevata dalla rete.

Segnala che numerose associazioni ambientaliste e dei consumatori, rappresentanti delle settore delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico e alcuni senatori del Gruppo M5S hanno presentato esposti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Commissione europea, al fine di evitare una nuova procedura di infrazione in merito all'applicazione della Direttiva 2012/27.

Infine, segnala che, con la riforma delle tariffe, per coloro che sceglieranno di installare un impianto fotovoltaico per la propria abitazione, i tempi di ammortamento dell'investimento passeranno dagli attuali 7-9 anni a 14-16 anni.

Conclude dichiarando il voto contrario del proprio Gruppo parlamentare.

Nessun altro chiedendo di intervenire, previa verifica del numero legale, il nuovo schema di parere del relatore è posto ai voti e risulta approvato.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/68/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di attrezzature a pressione (n. 244)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 luglio 2015, n. 114. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 25 novembre.

La senatrice FISSORE (PD), relatrice, presenta e illustra uno schema di parere favorevole, pubblicato in allegato.

Nessuno chiedendo di intervenire, previa verifica del numero legale, lo schema di parere della relatrice testé illustrato è posto ai voti e risulta approvato.

SULL'ESAME DELLA PROPOSTA DI ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULL'ENI S.P.A. (DOC. XXII, N. 23)

Il senatore PETROCELLI (*M5S*), nel segnalare i contenuti del programma di inchiesta di Rai Tre «*Report*» del 13 dicembre scorso, sollecita la ripresa dell'esame della proposta in titolo fatta propria dal suo Gruppo, assegnata in sede referente alle Commissioni 2^a e 10^a riunite, il cui esame è stato avviato nella seduta del 24 giugno scorso.

Ritiene infatti opportuno che delle diverse attività dell'ENI S.p.A. si occupi, non solo il servizio pubblico radiotelevisivo, ma anche e anzi in primo luogo il Senato della Repubblica.

Auspica che non ci siano resistenze in tal senso da parte delle forze politiche, anticipando che, in caso contrario, il Gruppo parlamentare di cui fa parte si riserva di attivare ogni strumento regolamentare per assicurare la prosecuzione dell'*iter*.

Il senatore TOMASELLI (*PD*), relatore per la 10^a Commissione sul Documento XXII, n. 23, rassicura il senatore Petrocelli che non vi è alcuna resistenza nei confronti dell'iniziativa in questione e annuncia la massima disponibilità alla ripresa del suo *iter*, che non è proseguito esclusivamente a causa dell'intensa attività delle due Commissioni coinvolte.

La seduta termina alle ore 14,35.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 201

La 10^a Commissione permanente,

esaminato lo Schema di decreto legislativo recante «Disposizioni integrative al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE» (Atto n. 201);

rilevato che la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per incompleto recepimento nell'ordinamento giuridico italiano della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

si invita il Governo, in raccordo con l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI), a prevedere che, in caso di conguaglio a seguito di cambiamento del fornitore di energia, il termine di adempimento sia definito e comunque non superiore al termine di sei settimane, prevedendo altresì che, trascorso detto termine, non possano essere emesse fatture relative al rapporto di fornitura appena concluso, fatto salvo il diritto del cliente a ottenere la restituzione di eventuali somme pagate in eccesso;

per quanto riguarda le fatture di conguaglio in costanza di fornitore, si invita il Governo, in raccordo con l'AEEGSI, a prevedere che il periodo di consumo oggetto di tali conguagli non possa superare i due anni, fatto salvo il diritto del cliente stesso a ottenere la restituzione di somme eventualmente pagate in eccesso;

per i casi di ritardo imputabili alla responsabilità del distributore, si invita il Governo a escludere quella del venditore, individuando, in raccordo con l'AEEGSI, le modalità per la corretta attribuzione delle partite economiche derivanti dalla differenza fra l'energia consumata e quella effettivamente misurata;

si invita inoltre il Governo a prevedere che sia individuata, in raccordo con AEEGSI, l'entità dei conguagli di energia elettrica e gas per i quali sussiste un obbligo di rateizzazione nei confronti del cliente, fermo restando che nei casi di errore imputabile al distributore, il venditore corrisponde le somme a questo spettanti solo a fronte dell'avvenuto incasso di queste ultime;

in merito all'articolo 5 del decreto legislativo n. 102 del 2014, si invita il Governo a valutare la possibilità di estendere gli interventi di ef-

ficientamento energetico anche agli immobili della pubblica amministrazione locale;

all'articolo 3 dello schema di decreto legislativo, valuti il Governo l'opportunità di rendere pubbliche le informazioni statistiche aggregate che i distributori di energia elettrica e gas devono inviare al Ministero dello sviluppo economico e che tali dati riportino anche la composizione del parco clienti con suddivisione per zona territoriale, tipologia di tensione e potenza per ciascun mercato di fornitura;

all'articolo 4 dello schema di decreto legislativo, valuti il Governo l'opportunità di considerare un esplicito assenso del cliente per il trasferimento dei dati risultanti dalla diagnosi energetica specificando inoltre in maniera più accurata le caratteristiche di qualifica o accreditamento richieste ai soggetti fornitori di servizi energetici indicati;

valuti il Governo, in merito all'articolo 5, comma 1 lett. *b*) dello schema di decreto legislativo, l'opportunità di superare i problemi interpretativi ed applicativi derivanti dalla duplicazione dell'obbligo di informare i clienti sulle misure di efficienza, già previsto dal testo attuale dell'articolo 9, comma 7, lett. *c*), n. 3, del decreto legislativo n. 102 del 2014;

si invita, inoltre, il Governo a valutare l'opportunità di attribuire all'AEEGSI, il compito di mettere a disposizione dei soggetti obbligati l'elenco dei soggetti presso i quali i clienti possono ottenere informazioni e consigli sulle misure di efficienza energetica, al fine di evitare il rischio di determinare, da un lato una disomogeneità di informazioni ai clienti in quanto ogni venditore di energia/distributore avrebbe un proprio elenco più o meno esaustivo, dall'altro un aggravamento dell'attività dell'AEEGSI che avrebbe il compito di controllare periodicamente un numero molto ampio di elenchi tra loro diversi;

valuti il Governo l'opportunità di eliminare il riferimento allo standard IEC 62056 oramai superato dalla normativa tecnica internazionale CEN-CENELEC abrogando all'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo n. 102 del 2014 le parole «*dello standard internazionale IEC 62056 e*»;

in tema di contabilizzazione del calore, valuti il Governo l'opportunità di precisare le definizioni di «contattore di fornitura» (articolo 2, comma 1, lettera *i*) e articolo 9, comma 5, lettera *a*) del decreto legislativo n. 102 del 2014) e di «contatore individuale» (articolo 16, comma 6, del medesimo decreto legislativo), anche alla luce del parere espresso sull'atto in esame dalla Conferenza Unificata, chiarendo in particolare i riferimenti specifici;

sempre in tema di contabilizzazione del calore, si invita il Governo a chiarire quali siano i soggetti obbligati all'installazione dei contatori individuali e dei sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore individuali e a fissare le conseguenti sanzioni per la mancata installazione, al fine di evitare possibili limitazioni all'accesso al mercato e di garantire una riduzione dei consumi e degli sprechi di energia, una maggiore efficienza energetica e reali benefici economici per i consumatori finali;

con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettera *i*), del decreto legislativo n. 102 del 2014, si segnala al Governo l'opportunità di definire il contatore di fornitura come apparecchiatura di misura dell'energia consegnata al singolo cliente;

con riferimento all'articolo 5, comma 1, lettera *c*), dello schema di decreto legislativo, si segnala al Governo l'esigenza di recepire pienamente la corrispondente disposizione della direttiva 2012/27/UE, prevedendo la possibilità di affidare a soggetti terzi, oltre che all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, la definizione dei costi di riferimento per il servizio di ripartizione dei costi relativi ai consumi individuali; garantendo in ogni caso, al fine di evitare pregiudizi alle attività economiche degli operatori del settore che svolgono il servizio di ripartizione, che i costi siano economicamente sostenibili, tenendo anche conto dei servizi aggiuntivi che possono essere offerti;

con riferimento all'articolo 14 del decreto legislativo 102 del 2014, in materia di servizi energetici e altre misure per promuovere l'efficienza energetica, si segnala al Governo l'opportunità di prevedere indicazioni precise sulle modalità volte ad assicurare l'applicabilità dei contratti di rendimento energetico nell'ambito della normativa del Codice degli appalti;

con riferimento all'articolo 9 del decreto legislativo 102 del 2014, al comma 3, lettera *a*), si invita il Governo a valutare l'opportunità di chiarire che il dato di misura effettiva attiene sia all'impresa consumatrice finale che all'utente domestico, sostituendo la parola: «consumatori», con le seguenti: «clienti finali»;

con riferimento all'articolo 9, comma 5, lettera *b*), dello schema di decreto legislativo, si invita il Governo a valutare l'opportunità di sopprimere le parole «da parte delle imprese di fornitura del servizio», nonché, con riferimento alla successiva lettera *c*), di sostituire l'inciso «secondo quanto previsto dalle norme tecniche vigenti» con un chiaro riferimento alle norme UNI EN 834, al fine di garantire maggior chiarezza e univocità;

al medesimo articolo 9, comma 5, lettera *d*), dello schema di decreto legislativo, si invita il Governo a valutare l'opportunità di sostituire le parole: «secondo quanto previsto dalla norma tecnica UNI 10200 e successivi aggiornamenti», con le seguenti: «secondo quanto previsto dagli standard europei di regolamentazione di cui all'appendice B», definendo il contenuto della richiamata appendice, stabilendo che per la corretta suddivisione delle spese nei condomini di cui all'articolo 9 comma 5 lettera *d*) i costi debbano essere ripartiti tra gli utenti finali per una quota di almeno il 50 per cento, fino ad un massimo del 70 per cento, sulla base del consumo rilevato; che in edifici alimentati da gasolio o gas e nei quali i tubi di distribuzione esterni siano prevalentemente coibentati, i costi per l'esercizio del riscaldamento debbano essere ripartiti tra gli utenti finali con una percentuale del 70 per cento del totale dei consumi rilevati; che il condominio possa scegliere percentuali diverse da quelle indicate con una delibera dell'assemblea, sulla base di una relazione tecnica giusti-

ficativa; che in edifici dove le tubazioni di distribuzione del calore non siano prevalentemente isolate e dove, di conseguenza, una parte rilevante di calore del consumo non possa essere rilevata, il consumo relativo di calore degli utenti finali possa essere determinato secondo le regole della tecnica, considerando il consumo così determinato per ciascun utente nel conteggio come «calore rilevato»; che i costi rimanenti (costi fissi) possano essere ripartiti secondo i millesimi riscaldamento, metri quadri o metri cubi utili, oppure secondo le potenze installate;

al fine di favorire l'efficienza energetica dei comparti industriali soggetti al sistema ETS, si invita il Governo a valutare la possibilità di prevedere, come già avvenuto in altri Paesi, l'adozione di un sistema di compensazione dei costi indiretti derivanti dall'applicazione della direttiva 2003/87/CE, in linea con quanto suggerito nella segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 13 gennaio 2015, che leghi la compensazione dei suddetti costi al conseguimento di ben definiti standard di efficienza energetica (certificazione ISO 50001); a tal fine, si invita il Governo a valutare l'opportunità di inserire all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, dopo la lettera *i*), la seguente lettera: «*i-bis*) compensare i costi, così come definiti dal paragrafo 26 di cui al C(2012) 3230 final, con priorità di assegnazione alle imprese accreditate ISO 50001».

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 244**

La 10^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/68/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di attrezzature a pressione,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/68/UE;

rilevato che il termine, indicato dalla direttiva per il suo recepimento nell'ordinamento nazionale, è scaduto il 28 febbraio 2015 e che, conseguentemente, il 27 marzo 2015, la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2015/0145 nei confronti dell'Italia per mancata attuazione;

considerato che la direttiva 2014/68/UE ha lo scopo di procedere a una rifusione della normativa recata dalla precedente direttiva 97/23/CE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di attrezzature a pressione, a motivo delle molteplici modificazioni successivamente intervenute, nonché di tenere conto delle innovazioni introdotte con il regolamento (CE) n. 765/2008 e con la decisione 768/2008/CE, che stabiliscono il quadro normativo comune in materia di marcatura CE dei prodotti commercializzati nell'Unione;

considerato, in particolare, che la normativa dettata dalla direttiva ha come oggetto il contenimento del rischio derivante dalla pressione insita nelle attrezzature, nella misura in cui tale rischio non sia già contemplato da altre direttive settoriali;

considerato, inoltre, che la direttiva provvede, con l'articolo 13, ad adeguare il sistema di classificazione dei fluidi pericolosi contenuti nelle attrezzature a pressione, al regolamento (CE) n. 1272/2008 che ha sostituito la direttiva 67/548/CEE sulle sostanze pericolose e ha recepito il sistema internazionale di classificazione dei prodotti chimici adottato nell'ambito delle Nazioni Unite;

rilevato che la nuova normativa recata dalla direttiva 2014/68/UE dovrà essere recepita e resa operativa dalle norme nazionali di attuazione a partire dal 19 luglio 2016, salvo l'articolo 13 sulla nuova classificazione delle attrezzature a pressione che doveva essere reso operativo già dal 1^o giugno 2015;

rilevato, al riguardo, che con la circolare del Ministero dello sviluppo economico, del 15 maggio 2015, è stata chiarita la diretta applicabilità del citato articolo 13 della direttiva, sulla nuova classificazione, an-

che nelle more dell'emanazione di una corrispondente norma legislativa nazionale;

considerato che la direttiva prevede un regime transitorio che consente l'immissione in commercio e la messa in servizio di attrezzature a pressione conformi alla precedente normativa di cui alla direttiva 97/23/CE fino al 19 luglio 2016;

rilevata, infine, la corrispondenza sostanziale delle disposizioni dello schema di decreto legislativo rispetto ai contenuti della direttiva 2014/68/UE in recepimento,

esprime parere favorevole.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

Comitato ristretto per l'esame del disegno di legge n. 1148 e connessi

Riunione n. 6

Relatrice: PARENTE (PD)

Orario: dalle ore 13,30 alle ore 14,30

(1148) *Nunzia CATALFO ed altri. – Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario*, fatto proprio dal Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento

(1670) *Loredana DE PETRIS ed altri. – Istituzione del reddito minimo garantito*, fatto proprio dal Gruppo parlamentare Misto, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento

(1697) *Nunzia CATALFO ed altri. – Istituzione del salario minimo orario*

(1919) *Maria Cecilia GUERRA ed altri. – Disposizioni per l'introduzione di una misura universale di contrasto alla povertà denominata reddito minimo*

(Seguito dell'esame e rinvio)

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

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

Riunione n. 134

Presidenza del Presidente
MARINELLO

Orario: dalle ore 8,45 alle ore 9,15

*AUDIZIONE INFORMALE DEL DOTTOR DI NUZZO, VICE SINDACO DEL COMUNE
DI MADDALONI, NELL'AMBITO DELL'AFFARE ASSEGNATO N. 590 (EX CAVA DI
TUFO MONTI IN MADDALONI)*

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria**153^a Seduta***Presidenza del Presidente*
CHITI*La seduta inizia alle ore 13.**IN SEDE CONSULTIVA*

(998) Paola TAVERNA ed altri. – Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie (Parere alla 12^a Commissione. Esame. Parere non ostativo su testo ed emendamenti)

Il presidente CHITI, in sostituzione del senatore Floris, relatore, impossibilitato a prendere parte all'odierna seduta, illustra il provvedimento in titolo, spiegando che esso ha la finalità di garantire la prevenzione delle malattie metaboliche ereditarie, attraverso l'inserimento nei livelli essenziali di assistenza (LEA) di accertamenti diagnostici obbligatori da effettuare su tutti i neonati.

Conseguentemente, dà conto di un conferente parere non ostativo sul disegno di legge e sugli emendamenti ad esso riferiti.

Segue un intervento del senatore COCIANCICH (*PD*), il quale chiede delucidazioni in merito all'obbligatorietà delle diagnosi precoci di patologie metaboliche ereditarie, cui rispondono le senatrici FATTORI (*M5S*) e TAVERNA (*M5S*), quest'ultima, tra l'altro, essendo prima firmataria del disegno di legge in argomento.

Anche il senatore ORELLANA (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) chiede lumi circa il rapporto con le autorità regionali, nell'applicazione della normativa prescritta.

A seguito di un ulteriore chiarimento chiarificatore della senatrice TAVERNA (*M5S*), il PRESIDENTE propone di omettere, onde evitare

fraintendimenti, la parte dello schema di parere che fa riferimento al divieto di pratiche eugenetiche sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Successivamente, quindi, la Commissione, previa verifica del numero legale da parte del Presidente, approva la bozza riformulata del parere in questione, allegato al resoconto della seduta odierna.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/100/UE che modifica la direttiva 2002/59/CE, relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e dell'informazione (n. 227)

(Osservazioni alla 8^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli)

Illustra il provvedimento in esame la senatrice CARDINALI (*PD*), relatrice,

specificando che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/100/UE, la quale si limita a modificare l'allegato III della direttiva 2002/59/CE, concernente il sistema dell'Unione per lo scambio di dati marittimi, per tenere conto dei progressi tecnici compiuti alla luce dell'esperienza acquisita con SafeSeaNet, prevedendo, tra l'altro, anche un ampliamento delle responsabilità dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA).

La relatrice, quindi, dà lettura di una proposta di osservazioni favorevoli per la Commissione di merito.

Dopo un intervento del senatore BATTISTA (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), il quale auspica che la presente modulazione legislativa costituisca l'occasione per pervenire ad un maggiore coordinamento dei diversi Corpi di polizia che operano nell'ambito marittimo, il PRESIDENTE, accertata la presenza del prescritto numero di senatori necessario per deliberare, mette ai voti la bozza di osservazioni predisposta dalla relatrice, allegata al resoconto della seduta odierna.

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/53/UE relativa alle unità da diporto ed alle moto d'acqua che abroga la direttiva 94/25/CE (n. 237)

(Osservazioni alla 8^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

La senatrice CARDINALI (*PD*), relatrice, introduce lo schema di decreto legislativo in titolo, evidenziando che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2013/53/UE.

Sottopone, quindi, all'attenzione dei commissari un relativo schema di osservazioni favorevoli, con rilievi.

Nessun senatore chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, quindi, appurata la presenza del prescritto numero legale, pone in votazione la suddetta bozza di osservazioni, allegata al resoconto della seduta odierna, che è accolta dalla Commissione.

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

(Osservazioni alla 11^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli)

Illustra il provvedimento in esame la senatrice FISSORE (*PD*), relatrice, la quale, dopo aver messo in rilievo che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2013/54/UE, dà conto di un conferente schema di osservazioni favorevoli per la Commissione di merito.

A seguito di un breve intervento del senatore ORELLANA (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), il PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale richiesto, pone in votazione la bozza di osservazioni presentata dalla relatrice, allegata al resoconto della seduta odierna, che è accolta dalla Commissione.

Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2013/55/UE recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (n. 239)

(Osservazioni alla 2^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievo)

Il senatore MARTINI (*PD*), relatore, illustra l'atto del Governo in titolo, che è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2013/55/UE, il cui termine per il recepimento è fissato dalla direttiva al 18 gennaio 2016.

Quest'ultima direttiva, spiega il relatore, si inserisce nell'ambito delle iniziative volte a completare e rafforzare il mercato interno e interviene nel contesto della normativa europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE) al fine di rimuovere gli ostacoli ancora esistenti in materia, quali la complessità delle prassi e le irregolarità amministrative, i ritardi nelle procedure di riconoscimento e le resistenze corporative a livello nazionale.

Successivamente, il relatore sottopone all'esame della Commissione una relativa bozza di osservazioni favorevoli con un rilievo.

Il senatore CANDIANI (*LN-Aut*) , pur condividendo l'impostazione del relatore, richiama l'attenzione sull'incongruenza rappresentata dalla circostanza per cui persiste tuttora, nell'ambito dell'UE, una diversità di riconoscimento, tra i vari Paesi membri, delle diverse professioni.

Al riguardo, il senatore RUTA (*PD*) , sottolinea come le disposizioni europee che devono essere attuate con il presente decreto legislativo riguardano solamente i requisiti minimi del riconoscimento delle qualifiche professionali, e non, come auspicato dal collega Candiani, l'equipollenza, a livello europeo, delle suddette qualifiche.

Dopo una breve replica del relatore, che dichiara di concordare con quest'ultima argomentazione, il PRESIDENTE , quindi, previa verifica del numero legale, mette ai voti la proposta di osservazioni presentata dal relatore, allegata al resoconto della seduta odierna.

La Commissione approva.

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

(Osservazioni alla 11^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli)

Illustra il provvedimento in titolo la senatrice FISSORE (*PD*), relatrice, rilevando che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/27/UE.

Al termine della sua esposizione, dà, quindi, lettura di una proposta di osservazioni favorevoli.

Non essendovi alcuna richiesta di intervento da parte dei senatori, il PRESIDENTE , quindi, pone in votazione la bozza di osservazioni predisposta dalla relatrice, allegata all'odierno resoconto.

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/60/UE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (n. 242)

(Osservazioni alla 7^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievo)

Il senatore MARTINI (*PD*), riferisce sull'atto del Governo in titolo, facendo notare che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea

2014), per il recepimento della direttiva 2014/60/UE, il cui termine per il recepimento è fissato dalla direttiva al 18 dicembre 2015.

Conseguentemente, dà lettura di una conferente bozza di osservazioni favorevoli con un rilievo.

Dopo un breve intervento del senatore LIUZZI (*CoR*), avente per oggetto il rilievo formulato dal relatore, il PRESIDENTE, quindi, appurata la presenza del numero legale, mette ai voti la proposta di osservazioni testè illustrata ed allegata al resoconto dell'odierna seduta.

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/61/UE recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità (n. 243)

(Osservazioni alla 8^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

Illustra il provvedimento in esame la senatrice CARDINALI (*PD*), relatrice, la quale spiega che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/61/UE, che ha come obiettivo la rapida diffusione di reti di comunicazione ad alta velocità, in linea con l'Agenda digitale europea, al fine di dotare, entro il 2020, tutti i cittadini europei di connessioni superiori a 30 Mbit/s (cosiddetta banda ultra-larga) e che almeno il 50 per cento delle famiglie dell'Unione abbiano un abbonamento a Internet con connessione superiore a 100 Mbit/s (cosiddetta banda larga ultraveloce).

La relatrice, quindi, dà lettura di una relativa bozza di osservazioni favorevoli con rilievi, che tiene conto anche di alcuni suggerimenti sostanziali avanzati informalmente dal senatore Orellana.

In particolare, tali integrazioni mirano a colmare il disallineamento esistente tra dettato legislativo europeo e atto del Governo di recepimento, con particolare riguardo agli articoli 3, 4 e 7 dello schema di decreto legislativo in esame.

Il senatore ORELLANA (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), in proposito, enumera, concordando con la relatrice, le suddette disarmonie.

Successivamente, il PRESIDENTE, accertata la presenza del prescritto numero di senatori necessario per deliberare, mette ai voti la suddetta proposta di osservazioni, allegata all'odierno resoconto, che è approvata dalla Commissione.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/68/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di attrezzature a pressione (n. 244)

(Osservazioni alla 10^a Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli)

La senatrice FISSORE (*PD*), relatrice, riferisce sul provvedimento in argomento, evidenziando che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/68/UE e dando lettura di una relativa bozza di osservazioni favorevoli per la Commissione di merito.

Senza discussione, il PRESIDENTE, quindi, previa verifica del numero legale pone in votazione la bozza di osservazioni testè esposta, nonché allegata al resoconto della seduta odierna.

La Commissione approva.

La seduta termina alle ore 14.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 998

La 14^a Commissione permanente esaminato il disegno di legge in titolo e gli emendamenti ad esso riferiti,

considerato che il disegno di legge in titolo ha la finalità di garantire la prevenzione delle malattie metaboliche ereditarie, attraverso l'inserimento nei livelli essenziali di assistenza (LEA) di accertamenti diagnostici obbligatori da effettuare su tutti i neonati, nati a seguito di parti effettuati nelle strutture ospedaliere o a seguito di parti effettuati a domicilio, in modo da consentire un tempestivo trattamento delle patologie e gli emendamenti ad esso riferiti;

considerato che nella relazione al disegno di legge si afferma che il suo scopo è in linea con le 25 raccomandazioni della Commissione europea del maggio 2004, concernenti le implicazioni etiche, giuridiche e sociali dei test genetici, e in particolare con la raccomandazione n. 18, relativa alle malattie rare, con cui si raccomanda che «gli Stati membri istituiscano in via prioritaria uno screening neonatale generalizzato per le malattie rare ma gravi, per le quali esiste una cura»;

considerato peraltro che, con nota IP/04/839, del 30 giugno 2004, l'allora Commissario europeo per la Ricerca, Philippe Busquin ha smentito le

voci diffuse da vari organi di informazione secondo le quali avrebbe raccomandato l'esecuzione di test genetici su tutti i neonati in Europa. Secondo il Commissario, «non è compito né intenzione della Commissione chiedere agli Stati membri di imporre uno screening neonatale di massa. Il ricorso ai test genetici è una questione di libera scelta e di norme etiche decise dagli Stati membri dell'Unione europea. La disciplina delle questioni etiche non rientra nelle attribuzioni della Commissione»;

considerato altresì che il commissario Busquin ha valutato in modo positivo «il contributo del gruppo di esperti sui test genetici, raccolto nel rapporto presentato alla Commissione il 6-7 maggio 2004» (citato nella relazione al disegno di legge), ma ha tuttavia precisato che le raccomandazioni formulate dal gruppo di esperti sono meri suggerimenti che certamente non sollecitano uno screening genetico generalizzato e obbligatorio dei neonati,

formula, per quanto di competenza, parere non ostativo sul disegno di legge e sugli emendamenti ad esso riferiti.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 227

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/100/UE;

rilevato che la direttiva 2014/100/UE si limita a modificare l'allegato III della direttiva 2002/59/CE, concernente il sistema dell'Unione per lo scambio di dati marittimi, per tenere conto dei progressi tecnici compiuti alla luce dell'esperienza acquisita con SafeSeaNet, e prevedendo, tra l'altro, anche un ampliamento delle responsabilità dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA);

ricordato che la direttiva 2002/59/CE prevede che gli Stati membri e la Commissione collaborino per sviluppare e aggiornare il sistema dell'Unione per lo scambio di dati marittimi (SafeSeaNet), sulla base dell'esperienza acquisita circa il funzionamento del sistema, il suo potenziale e le sue funzioni, al fine di migliorarlo ulteriormente, tenendo conto degli sviluppi nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

rilevata la corrispondenza sostanziale tra le disposizioni dello schema di decreto legislativo con i contenuti della direttiva 2014/100/UE in recepimento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 237

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2013/53/UE;

ricordato che la legge 7 ottobre 2015, n. 167, delega il Governo ad adottare decreti legislativi di revisione e integrazione dell'attuale codice della nautica da diporto (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171) e tra i principi e criteri direttivi figura il criterio di cui alla lettera *bb*) che prevede l'adeguamento del codice alla direttiva 2013/53/UE. A tale riguardo la relazione illustrativa del Governo, che accompagna lo schema di decreto in titolo, precisa che in sede di attuazione della citata delega conferita con la legge n. 167 del 2015 potrà essere meglio operato il coordinamento del codice della nautica da diporto con il decreto legislativo di attuazione della direttiva 2013/53/UE;

rilevato che la direttiva 2013/53/UE abroga e si sostituisce alla direttiva 94/25/CE, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri riguardanti le imbarcazioni da diporto, che era stata adottata nel quadro della realizzazione del mercato interno al fine di armonizzare le caratteristiche di sicurezza delle imbarcazioni da diporto in tutti gli Stati membri e di rimuovere gli ostacoli al commercio delle imbarcazioni da diporto tra Stati membri;

considerato che la direttiva 2013/53/UE, oltre a incorporare la normativa della citata direttiva 94/25/CE, apporta novità in tema di requisiti ambientali, per tenere conto degli sviluppi tecnologici del mercato, nonché – al fine di assicurare la coerenza con la normativa di settore relativa ad altri prodotti, dettata dalla decisione n. 768/2008/CE – provvede a modificare alcune definizioni, gli obblighi generali degli operatori economici, la presunzione di conformità, le norme sulla marcatura CE, le prescrizioni relative agli organismi di valutazione della conformità e alle procedure di notifica, e le procedure relative a prodotti che comportano rischi;

rilevata la corrispondenza sostanziale tra lo schema di decreto legislativo in titolo – che si compone di 48 articoli e 17 allegati tecnici – con i contenuti dell'articolato della direttiva 2013/53/UE e dei suoi allegati, nonché con i moduli relativi alla progettazione e costruzione allegati alla citata decisione n. 768/2008/CE;

preso atto che gli articoli 31 e 32 dello schema di decreto comprendono anche disposizioni necessarie a consentire l'abrogazione del de-

creto ministeriale n. 175 del 2003, recante disposizioni per il rilascio dell'autorizzazione agli organismi di certificazione in materia di progettazione, di costruzione e immissione in commercio di unità da diporto e loro componenti;

considerato che la direttiva 2013/53/UE prevede un regime transitorio, fino al 18 gennaio 2017, per consentire la messa sul mercato di prodotti conformi alla vecchia direttiva 94/25/CE,

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

valuti la Commissione di merito il fatto che gli articoli 20 e 21, concernenti le emissioni di gas di scarico e acustiche – in aggiunta a quanto prescritto dai corrispondenti articoli 21 e 22 della direttiva – prevedono anche l'applicazione delle prescrizioni di cui all'allegato XIII (verifica delle emissioni di gas e acustiche su un campione), mentre il corrispondente all'allegato VII della direttiva è invece richiamato unicamente in relazione all'utilizzo del modulo F (allegato IX dello schema di decreto) sulla «conformità al tipo»;

in relazione al fatto che la scadenza del termine per la trasposizione della direttiva 2013/53/UE nell'ordinamento interno è stabilita dalla stessa direttiva al 18 gennaio 2016, si auspica un celere *iter* parlamentare e di adozione definitiva del decreto in titolo, al fine di evitare la concreta possibilità che la Commissione europea, in applicazione di un meccanismo automatico interno, apra una nuova procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per mancato recepimento.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 238

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2013/54/UE;

rilevato che il termine, indicato dalla direttiva per il suo recepimento nell'ordinamento interno, è scaduto il 31 marzo 2015 e che, conseguentemente, il 27 maggio 2015, la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2015/0202 nei confronti dell'Italia per mancata attuazione;

considerato che la direttiva 2013/54/UE è intesa ad assicurare che gli Stati membri, nella qualità di Stato di bandiera, adempiano, mediante l'istituzione di meccanismi di attuazione e controllo, comprese le ispezioni, agli obblighi derivanti dal titolo V della Convenzione sul lavoro marittimo del 2006 dell'Organizzazione internazionale del lavoro;

preso atto che, come ribadito nella relazione illustrativa del Governo, il servizio ispettivo del lavoro marittimo, ai sensi del citato titolo V della Convenzione, viene già svolto dagli ispettori del Corpo delle Capitanerie di porto, in base al decreto direttoriale n. 13 del 17 giugno 2013, di istituzione del Servizio Ispettivo del Lavoro Marittimo, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e che lo schema di decreto legislativo interviene in tale contesto per garantire in maniera efficace il rispetto delle nuove norme della Convenzione, mediante nuove e più incisive procedure ispettive volte ad accertare le condizioni di vita e di lavoro a bordo, con l'attribuzione di più ampi poteri agli ispettori del Corpo delle Capitanerie di porto, in attuazione della direttiva 2013/54/UE;

rilevata la congruità delle disposizioni dello schema di decreto legislativo rispetto ai contenuti della direttiva 2013/54/UE in recepimento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 239

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2013/55/UE, il cui termine per il recepimento è fissato dalla direttiva al 18 gennaio 2016;

considerato che la direttiva 2013/55/UE si inserisce nell'ambito delle iniziative volte a completare e rafforzare il mercato interno e interviene nel contesto della normativa europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE) al fine di rimuovere gli ostacoli ancora esistenti in materia, quali la complessità delle prassi e le irregolarità amministrative, i ritardi nelle procedure di riconoscimento e le resistenze corporative a livello nazionale;

considerate alcune delle principali modifiche apportate dalla direttiva 2013/55/UE e in particolare:

– l'introduzione di una tessera professionale europea (EPC), ovvero un certificato elettronico che le autorità competenti dello Stato membro di origine e dello Stato ospitante si scambino tramite il sistema di informazione del mercato interno (IMI), che consente di fornire servizi su base temporanea e occasionale in uno Stato membro ospitante o che consente il riconoscimento delle qualifiche professionali ai fini dello stabilimento in uno Stato membro ospitante;

– l'accesso parziale alla professione, ovvero la possibilità per il professionista di esercitare in un'altro Stato membro l'attività solo nel settore per cui è pienamente qualificato nello Stato di origine;

– un migliore accesso alle informazioni relative al riconoscimento delle qualifiche professionali mediante il ricorso a punti di contatto unici istituiti nel quadro della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno, mentre i punti di contatto stabiliti dalla direttiva 2005/36/CE dovrebbero divenire centri di assistenza;

– il riconoscimento, in base a specifiche linee guida, del tirocinio professionale svolto in altro Stato membro, ai fini dell'accesso a una professione regolamentata che lo richieda;

– la riduzione da due anni a un anno dell'esperienza professionale richiesta per esercitare una prestazione temporanea e occasionale in altro Stato membro;

– l'introduzione di un meccanismo di allerta in base al quale le autorità competenti dei singoli Stati membri sono tenute a segnalare alle autorità degli altri Stati membri i nominativi dei professionisti a cui è stato limitato o vietato l'esercizio della professione in ambito sanitario o di istruzione o assistenza ai minori;

– l'introduzione di un nuovo meccanismo di riconoscimento automatico dei requisiti professionali, mediante «quadri di formazione comune» e «prove di formazione comune» stabiliti con atti delegati della Commissione europea;

rilevata la congruità delle disposizioni previste dallo schema di decreto legislativo, rispetto alle novità normative introdotte con la direttiva 2013/55/UE in recepimento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con il seguente rilievo:

in relazione agli obblighi di trasmissione di informazioni alla Commissione europea, di cui all'articolo 45, comma 1, capoverso «Art. 52-ter», si auspica che gli ulteriori obblighi con scadenza 18 gennaio 2016, indicati al capoverso «articolo 59» del punto 49) dell'articolo 1 della direttiva 2013/55/UE, siano oggetto di adempimento da parte del Governo, ancorché non inseriti nell'articolato dello schema di decreto legislativo.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 240

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/27/UE;

rilevato che il termine, indicato dalla direttiva per il suo recepimento nell'ordinamento interno, è scaduto il 1° giugno 2015 e che, conseguentemente, il 22 luglio 2015, la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2015/0305 nei confronti dell'Italia per mancata attuazione;

considerato che la direttiva 2014/27/UE provvede a modificare le direttive 92/58/CEE (sicurezza sul lavoro), 92/85/CEE (lavoratrici gestanti), 94/33/CE (lavoratori giovani), 98/24/CE (rischi da agenti chimici) e 2004/37/CE (rischi da agenti cancerogeni), allo scopo di allinearle al nuovo sistema di classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele, introdotto con il regolamento (CE) n. 1272/2008;

ricordato che il regolamento (CE) 1272/2008 si applica alle sostanze dal 1° dicembre 2010 e alle miscele dal 1° giugno 2015, e si sostituisce al precedente sistema di classificazione ed etichettatura dei prodotti chimici che era basato sulle direttive 67/548/CEE (sostanze pericolose) e 1999/45/CE (preparati pericolosi), al fine di stabilire requisiti uniformi per la classificazione, l'etichettatura e l'imballaggio di sostanze chimiche e miscele, secondo il Sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals, GHS) adottato nel contesto delle Nazioni Unite;

rilevata la congruità delle disposizioni dello schema di decreto legislativo volte a modificare il Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (decreto legislativo n. 81 del 2008), il Testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità (decreto legislativo n. 151 del 2001), e la normativa in materia di tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti (legge n. 977 del 1967), al fine di adeguare tali normative al sistema di classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele, di cui al regolamento (CE) 1272/2008,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 242

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/60/UE, il cui termine per il recepimento è fissato dalla direttiva al 18 dicembre 2015;

considerato che la direttiva 2014/60/UE costituisce l'esito finale di un processo di revisione della precedente normativa dettata dalla direttiva 93/7/CEE, avviato nel 2009 e finalizzato a risolverne le principali criticità che ne avevano determinato una ridotta applicazione, derivanti principalmente dai limiti alle categorie di beni culturali oggetto della disciplina (fissati nell'allegato della direttiva), nonché dai termini eccessivamente brevi per esercitare l'azione di restituzione, dalla procedura di indennizzo e dalla scarsa cooperazione amministrativa tra gli Stati membri;

considerato, in particolare, che la direttiva 2014/60/UE modifica la normativa antecedente prevedendo:

– l'abrogazione dell'allegato alla direttiva 93/7/CEE e, conseguentemente, un ampliamento dell'ambito della definizione di «beni culturali», in cui rientrano tutti i beni culturali classificati tra i «beni del patrimonio nazionale aventi un valore artistico, storico o archeologico» in applicazione della legislazione nazionale o delle procedure amministrative degli Stati membri della UE;

– un allungamento dei termini – da un anno a tre anni dalla data in cui lo Stato membro richiedente è venuto a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene culturale e dell'identità del suo possessore – per proporre un'azione di restituzione innanzi ai giudici del Paese in cui il bene si trova in quel momento;

– il ricorso al sistema di informazione del mercato interno (IMI) per facilitare la cooperazione amministrativa e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali;

– l'onere della prova a carico del possessore che chiede l'indennizzo. Qualora un tribunale nazionale ordini la restituzione di un bene, il possessore che chieda un indennizzo per tale restituzione dovrà dimostrare di aver prestato la dovuta diligenza e attenzione al momento dell'acquisto per assicurarsi della provenienza lecita del bene culturale. Lo Stato che paga l'indennizzo potrà poi rivalersi sulle persone responsabili dell'uscita illecita del bene culturale dal suo territorio;

rilevata, infine, la corrispondenza sostanziale tra le disposizioni dello schema di decreto legislativo e le novità normative introdotte con la direttiva 2014/60/UE in recepimento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con il seguente rilievo:

in riferimento all'articolo 1, comma 8, lettera *c*), si ritiene opportuno chiarire che la relazione triennale sul regolamento (CE) n. 116/2009 non va inviata alla Commissione europea, in quanto non è richiesta da alcun atto dell'Unione europea, e che l'unica relazione da inviare alla Commissione europea è quella quinquennale richiesta all'articolo 17 della direttiva 2014/60/UE.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N 243

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/61/UE;

considerato che la direttiva 2014/61/UE ha come obiettivo la rapida diffusione di reti di comunicazione ad alta velocità, in linea con l'Agenda digitale europea, al fine di dotare, entro il 2020, tutti i cittadini europei di connessioni superiori a 30 Mbit/s (cosiddetta banda ultra-larga) e che almeno il 50 per cento delle famiglie dell'Unione abbiano un abbonamento a Internet con connessione superiore a 100 Mbit/s (cosiddetta banda larga ultraveloce). A tal fine, la direttiva prevede di abbattere i costi dell'installazione della banda larga sull'intero territorio dell'Unione, anche attraverso una corretta pianificazione, un corretto coordinamento e la riduzione degli oneri amministrativi, per consentire la condivisione dell'infrastruttura fisica tra i diversi gestori di infrastrutture;

considerato che lo schema di decreto legislativo affronta la questione dello sviluppo della rete nel quadro degli obiettivi disegnati dalla Strategia italiana per la banda ultralarga, del 3 marzo 2015, nell'ambito della quale uno degli aspetti oggetto di analisi è quello relativo all'esigenza di garantire un utilizzo quanto più semplice possibile delle infrastrutture di reti disponibili per favorire una diffusione delle reti elettroniche ad alta velocità in tempi compatibili con i sopra citati obiettivi europei;

considerato, in particolare, che lo schema di decreto:

– utilizza il SINFI (Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture), che costituisce il «catasto» dei dati territoriali detenuti da amministrazioni, operatori di rete e da ogni proprietario o gestore di infrastrutture fisiche, previsto dal decreto-legge «sblocca Italia». Si prevede anche che, nelle more della piena operatività del SINFI, e comunque fino al 1° gennaio 2017, data fissata dalla direttiva, le informazioni possono essere richieste direttamente ai gestori delle infrastrutture;

– interviene nelle procedure autorizzatorie per le opere di genio civile strumentali all'installazione di reti ad alta velocità, previste dal codice delle comunicazioni elettroniche, per fissare un termine massimo complessivo di 4 mesi, applicabile anche in caso di convocazione della conferenza di servizi, prorogabile una sola volta per un massimo di due mesi e solo in

casi eccezionali debitamente giustificati (articolo 7, comma 1, lettera *b*)). Al riguardo, la direttiva, all'articolo 7, paragrafo 3, stabilisce che «Gli Stati membri possono prevedere che, in via eccezionale, in casi debitamente giustificati, tale termine [di 4 mesi] possa essere prorogato. L'eventuale proroga è quanto più breve possibile al fine di concedere o rifiutare l'autorizzazione»;

– stabilisce, riguardo alle infrastrutturazioni interne agli edifici, il diritto degli operatori di installare *ex novo* la rete fino ai punti di accesso, o di sfruttare l'infrastruttura già esistente per installare la rete ad alta velocità. Inoltre, stabilisce il diritto di far arrivare la propria rete fino alla sede dell'abbonato, in base a un accordo con lo stesso e purché sia ridotto al minimo l'impatto sui terzi. Riguardo agli edifici nuovi la normativa nazionale già stabilisce, all'articolo 6, comma 5-*quinqüies*, del decreto-legge n. 133 del 2014, che tutti gli edifici di nuova costruzione, con domanda presentata dopo il 1° luglio 2015, debbano essere dotati di rete ad alta velocità. Al riguardo, la direttiva prevede all'articolo 8 che tale obbligo debba essere previsto a partire dal 1° gennaio 2017;

– individua l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni quale organismo competente per la risoluzione delle controversie tra operatori di rete e gestori di infrastrutture, in attuazione di quanto richiesto dalla direttiva;

rilevata la corrispondenza sostanziale tra le disposizioni dello schema di decreto legislativo con i contenuti della direttiva 2014/61/UE in recepimento,

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

in riferimento all'articolo 3 dello schema di decreto, relativo alla condivisione di infrastruttura, si rileva la difformità con il corrispondente articolo 3 della direttiva, in quanto lo schema di decreto non prevede che anche gli operatori di rete di comunicazione elettronica (oltre ai gestori di infrastruttura) abbiano il diritto e l'obbligo di consentire l'accesso alla loro infrastruttura ad altro operatore rete di comunicazione elettronica che ne faccia richiesta, secondo i requisiti e le condizioni di cui alle disposizioni seguenti. Tale difformità si riscontra anche nelle rispettive definizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *b*) e *c*). Valuti la Commissione di merito se l'obbligo di consentire «l'accesso e l'interconnessione» tra operatori di reti elettroniche, prevista agli articoli 41 e 49 del codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo n. 259 del 2003) possa soddisfare esaustivamente l'obbligo di consentire «l'accesso alla sua infrastruttura fisica ai fini dell'installazione di elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità», prescritto dal citato articolo 3 della direttiva;

sempre in riferimento all'articolo 3 dello schema di decreto, si suggerisce alla Commissione di merito di valutare l'opportunità della disposizione che impone all'operatore di rete che chiede di accedere all'infra-

struttura di proporre un prezzo al gestore dell'infrastruttura. Al riguardo, si ricorda che la direttiva si limita, all'articolo 3, paragrafo 2, a stabilire che gli Stati membri si assicurino che l'accesso all'infrastruttura avvenga «secondo condizioni eque e ragionevoli, anche riguardo al prezzo»;

in riferimento all'articolo 4 dello schema di decreto, concernente l'accesso alle informazioni sulle infrastrutture, si rileva la non completa attuazione della norma della direttiva di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo cui gli Stati membri esigono che gli enti pubblici che per competenza detengono in formato elettronico elementi delle informazioni minime di cui al paragrafo 1 relativi all'infrastruttura fisica di un operatore di rete, li mettano a disposizione – anche prima dell'entrata in operatività dello sportello unico, prevista per il 1° gennaio 2017 – su richiesta, alle imprese che forniscono o sono autorizzate a fornire reti pubbliche di comunicazione. I commi 2 e 4 del citato articolo 4 dello schema di decreto si limitano, infatti, a prevedere tale obbligo solo per i gestori di infrastrutture fisiche e non anche per gli enti pubblici;

in riferimento, ancora, all'articolo 4 dello schema di decreto, si rileva l'inattuazione dell'obbligo imposto dalla direttiva di prevede la composizione davanti all'autorità competente (l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) di una controversia tra operatore di rete e gestore dell'infrastruttura nell'ambito di una richiesta di informazioni. Tale previsione andrebbe introdotta, alla stessa stregua in cui già figura all'articolo 3, relativamente alla richiesta di accesso all'infrastruttura;

in riferimento all'articolo 7 dello schema di decreto, ove si prevede che, in caso di istanza di autorizzazione per infrastrutture di reti di comunicazione elettroniche ad alta velocità interessanti più comuni si debba svolgere una conferenza di servizi unica per ambito regionale, si rileva che, in realtà regionali con molti comuni, ciò potrebbe rappresentare un obbligo eccessivamente oneroso per il caso di istanze limitate a pochi comuni e potrebbe comportare il rischio di allungare la procedura oltre i 4 mesi fissati dalla direttiva e dallo schema di decreto come termine massimo. Valuti, pertanto, la Commissione di merito la possibilità di imporre l'obbligo di conferenza di servizi unica limitata agli enti locali coinvolti e non estesa all'ambito regionale.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 244

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che esso è volto all'attuazione della delega legislativa conferita con la legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014), per il recepimento della direttiva 2014/68/UE;

rilevato che il termine, indicato dalla direttiva per il suo recepimento nell'ordinamento nazionale, è scaduto il 28 febbraio 2015 e che, conseguentemente, il 27 marzo 2015, la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2015/0145 nei confronti dell'Italia per mancata attuazione;

considerato che la direttiva 2014/68/UE ha lo scopo di procedere a una rifusione della normativa recata dalla precedente direttiva 97/23/CE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di attrezzature a pressione, a motivo delle molteplici modificazioni successivamente intervenute, nonché di tenere conto delle innovazioni introdotte con il regolamento (CE) n. 765/2008 e con la decisione 768/2008/CE, che stabiliscono il quadro normativo comune in materia di marcatura CE dei prodotti commercializzati nell'Unione;

considerato, in particolare, che la normativa dettata dalla direttiva ha come oggetto il contenimento del rischio derivante dalla pressione insita nelle attrezzature, nella misura in cui tale rischio non sia già contemplato da altre direttive settoriali;

considerato, inoltre, che la direttiva provvede, con l'articolo 13, ad adeguare il sistema di classificazione dei fluidi pericolosi contenuti nelle attrezzature a pressione, al regolamento (CE) n. 1272/2008 che ha sostituito la direttiva 67/548/CEE sulle sostanze pericolose e ha recepito il sistema internazionale di classificazione dei prodotti chimici adottato nell'ambito delle Nazioni Unite;

rilevato che la nuova normativa recata dalla direttiva 2014/68/UE dovrà essere recepita e resa operativa dalle norme nazionali di attuazione a partire dal 19 luglio 2016, salvo l'articolo 13 sulla nuova classificazione delle attrezzature a pressione che doveva essere reso operativo già dal 1° giugno 2015;

rilevato, al riguardo, che con la circolare del Ministero dello sviluppo economico, del 15 maggio 2015, è stata chiarita la diretta applicabilità del citato articolo 13 della direttiva, sulla nuova classificazione, anche nelle more dell'emanazione di una corrispondente norma legislativa nazionale;

considerato che la direttiva prevede un regime transitorio che consente l'immissione in commercio e la messa in servizio di attrezzature a pressione conformi alla precedente normativa di cui alla direttiva 97/23/CE fino al 19 luglio 2016;

rilevata, infine, la corrispondenza sostanziale delle disposizioni dello schema di decreto legislativo rispetto ai contenuti della direttiva 2014/68/UE in recepimento,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli.

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

Riunione n. 48

Presidenza del Presidente
CHITI

Orario: dalle ore 14,50 alle ore 15,35

*AUDIZIONE INFORMALE SULLE LINEE-GUIDA DELLA PROSSIMA PRESIDENZA DI
TURNO DELL'UNIONE EUROPEA*

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria

Presidenza del Presidente
Roberto FICO

Intervengono l'amministratore delegato di Discovery Italia, Marinella Soldi, e il vicepresidente affari legali di Discovery Sud Europa, Marcello Dolores.

La seduta inizia alle ore 14,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Roberto FICO, *presidente*, comunica che ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'attivazione del sistema audiovisivo a circuito chiuso, la trasmissione diretta sulla *web-tv* e, successivamente, sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione dell'amministratore delegato di Discovery Italia, Marinella Soldi
(Svolgimento e conclusione)

Roberto FICO, *presidente*, dichiara aperta l'audizione in titolo.

Marinella SOLDI, *amministratore delegato di Discovery Italia*, svolge una relazione, al termine della quale intervengono, per formulare quesiti e richieste di chiarimento, la deputata Mirella LIUZZI (M5S), i senatori Alberto AIROLA (M5S) e Lello CIAMPOLILLO (M5S), il deputato Vinicio Giuseppe Guido PELUFFO (PD), la deputata Dalila NESCI (M5S) e Roberto FICO *presidente*.

Marinella SOLDI, *amministratore delegato di Discovery Italia*, e Marcello DOLORES, *vicepresidente affari legali Discovery Sud Europa*, rispondono ai quesiti posti.

Roberto FICO, *presidente*, ringrazia il la dottoressa Soldi e dichiara conclusa l'audizione.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Roberto FICO, *presidente*, comunica che sono pubblicati in allegato, ai sensi della risoluzione relativa all'esercizio della potestà di vigilanza della Commissione sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, approvata dalla Commissione il 18 marzo 2015, i quesiti dal n. 365/1844 al n. 376/1873, per i quali è pervenuta risposta scritta alla Presidenza della Commissione (*vedi allegato*).

La seduta termina alle ore 15,20.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

ALLEGATO

**QUESITI PER I QUALI È PERVENUTA RISPOSTA SCRITTA
ALLA PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE
(dal n. 365/1844 al n. 376/1873)**

RAMPELLI. – *Al Direttore generale della Rai.* – Premesso che:

la trasmissione «Agorà» ha recentemente trasmesso dei sondaggi stando ai quali il partito Fratelli d'Italia-Alleanza nazionale avrebbe a livello nazionale perso quasi mezzo punto percentuale in appena una settimana, e nella sola capitale avrebbe un risultato pari al quadruplo del dato nazionale;

l'unica chiave di lettura per spiegare tale discrepanza, numeri alla mano, è quella che il partito citato otterrebbe il cento per cento dei propri voti nella Capitale, mentre non avrebbe quasi alcun voto nelle altre parti d'Italia, fatto davvero poco credibile;

nella medesima trasmissione sono stati proiettati anche dei sondaggi sugli indici di gradimento dei diversi *leader* di partito, dai quali incomprendibilmente è risultata esclusa la *leader* di FdI-AN, mentre erano stati inclusi anche capi di formazioni politiche minori le cui aspettative di voto sono inferiori rispetto a quelle di FdI-AN;

un'altra trasmissione della Rai ha messo in onda i risultati di un sondaggio il cui campione era costituito da appena 350 persone a fronte di un elettorato composto, secondo i dati del Ministero dell'Interno, da oltre 2,3 milioni di persone;

si chiede di sapere:

con quale criterio metodologico, editoriale e politico le trasmissioni edite dal servizio radiotelevisivo pubblico commissionino i sondaggi e quali siano i relativi costi.

(365/1844)

RISPOSTA. – *In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.*

In primo luogo, con riferimento al sondaggio settimanale sulle intenzioni di voto divulgato da Agorà e realizzato dall'istituto Ixè, (cui si riferisce l'interrogazione, presumibilmente del giorno 6 novembre scorso) si ritiene opportuno evidenziare alcuni elementi:

– *La formazione politica Fratelli d'Italia, a cui quel sondaggio attribuiva il 3 per cento delle intenzioni di voto, si attesta intorno a tale dato; tale percentuale si riferisce al dato nazionale, mentre nessun sondaggio ha riguardato lo specifico dato su Roma;*

– La fiducia nei leader viene testata limitatamente per quelli delle principali formazioni politiche; PD, M5S, Lega Nord, FI, Area Popolare, più il Presidente della Repubblica.

In secondo luogo, si evidenzia che i criteri metodologici per la realizzazione dei sondaggi sono quelli puntualmente specificati dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regolamento introdotto con la delibera n.153/02/CSP, poi sostituita dalla delibera n.256/10/CSP). Tale Regolamento, tra l'altro, richiede al soggetto che utilizza i sondaggi di accompagnarne la pubblicazione con la una specifica Nota informativa che «correda la pubblicazione o la diffusione integrale o parziale dei risultati dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa e, fermo restando quanto previsto dall'articolo 8 della legge del 22 febbraio 2000, n. 28, reca obbligatoriamente tutte le indicazioni di seguito elencate, delle quali è responsabile il soggetto realizzatore del sondaggio:

- a) il soggetto che ha realizzato il sondaggio;
- b) il nome del committente e dell'acquirente;
- c) l'estensione territoriale del sondaggio (specificare unicamente se nazionale, regionale, provinciale o comunale);
- d) la consistenza numerica del campione di rispondenti, il numero o la percentuale dei non rispondenti e delle sostituzioni effettuate;
- e) la data o periodo in cui è stato condotto il sondaggio;
- f) indirizzo o sito informatico dove è disponibile il documento completo riguardante il sondaggio redatto conformemente all'articolo 5».

Da ultimo, quanto al dato economico relativo ai sondaggi commissionati da Rai, nel rilevare come in merito la Rai adotti le disposizioni del D.Lgs. 163/2006 e successive modifiche e integrazioni recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», si evidenzia che i valori riflettono le dinamiche di un mercato articolato e aperto alla concorrenza.

FICO. – Al Presidente e al Direttore generale della Rai. – Premesso che:

il cosiddetto canone di abbonamento Rai riveste la natura giuridica di «imposta di scopo», come affermato dalla Corte costituzionale, *ex plurimis*, nella sentenza n. 284 del 2002;

sebbene la natura di imposta di scopo del canone di abbonamento implichi, sul piano giuridico-formale, l'insussistenza del nesso di necessaria corrispettività fra il tributo e la fruizione effettiva del servizio pubblico, il gettito dell'imposta deve essere interamente riversato alla concessionaria (articolo 27, comma 8 della l. n. 488 del 1999) e da quest'ultima utilizzato esclusivamente per le attività inerenti al servizio pubblico generale radiotelevisivo (articolo 47, comma 4 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi);

si rinviene pertanto un obbligo connaturato al servizio pubblico radiotelevisivo di essere fruibile dall'intera collettività, a prescindere dai li-

velli di copertura di diffusione del segnale prescritti dal Contratto di servizio sottoscritto dalla Rai e dal Ministro dello sviluppo economico;

del resto, è proprio la destinazione del tributo alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo ad alimentare il malcontento della popolazione, in alcune aree del Paese, a causa della mancata fruizione del servizio;

non a caso, nel parere sullo schema di Contratto di servizio per il triennio 2013-2015, approvato nella seduta della Commissione parlamentare di vigilanza del 7 maggio 2014, è prevista l'esenzione dal pagamento del canone per «i detentori di apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle trasmissioni televisive che non ricevono il segnale per effetto delle implicazioni interferenziali non risolvibili mediante le opere di compatibilizzazione radioelettrica di cui all'articolo 16, comma 6»;

in ogni caso, a prescindere dalle modalità di finanziamento della televisione di Stato e dalla natura del canone, l'esistenza del servizio pubblico discende direttamente dal diritto all'informazione riconosciuto dalla Costituzione italiana. Di conseguenza, il mancato ricevimento del segnale digitale si traduce per il cittadino in un *vulnus* a un proprio diritto fondamentale, e quindi, più in generale, in un'inaccettabile disparità di trattamento fra territori del nostro Paese in ordine al proprio sviluppo socio-economico e culturale;

con precedenti lettere inviate al direttore generale di RaiWay SpA, lo scrivente aveva chiesto un riscontro rispetto alla mancata, parziale o disturbata ricezione del segnale digitale Rai nei comuni di Tursi (MT), Cerreto Laziale (RM), Gagliano del Capo (LE), Auletta (SA), Castelsantangelo sul Nera (MC). Rispetto a tali segnalazioni non è stato fornito tuttora alcun riscontro;

ai citati disservizi se ne aggiungono altri, segnalati ancora recentemente allo scrivente;

i cittadini del Sublacense e dell'intera Valle dell'Aniene, nella quale ricadono circa trenta comuni, non hanno mai potuto fruire dal servizio pubblico radiotelevisivo dall'epoca della transizione al digitale terrestre;

a Cinisi (PA) è possibile fruire soltanto di un limitato numero di canali afferenti a un singolo multiplex, ma risulta preclusa la visione degli altri canali del servizio pubblico;

a Brignano Frascati (AL), nonché in altri comuni limitrofi della Val Curone, il segnale delle reti Rai risulta assente dal mese di luglio del 2015, sembrerebbe a causa di un imprecisato problema tecnico relativo alle frequenze;

numerose segnalazioni provengono inoltre da Paola (CS), dove il segnale della Rai non sarebbe raggiunto pressoché dalla totalità dei residenti;

a Scanno e a Villalago (AQ) il segnale radiotelevisivo si perde ciclicamente, sistematicamente, per diversi giorni, a tacere di quello radiofonico, da tempo immemore assente o disturbato;

a Rossiglione (GE) e in altri comuni limitrofi, a distanza di oltre tre anni dallo *switch-off* non risultano fruibili, in tutto o in parte, i canali digitali della Rai, in specie quelli tematici. Sembra che a nulla siano servite le segnalazioni inviate dalle istituzioni locali a RaiWay;

si chiede di sapere:

se non ritengano che la mancata ricezione del segnale in diversi territori del Paese costituisca una delle diverse espressioni del cosiddetto *digital divide*, suscettibile, in quanto tale, di pregiudicare la realizzazione di principi fondamentali quali la libertà d'informazione e di accesso all'informazione e alle tecnologie, dando perciò luogo ad evidenti disparità di trattamento fra i cittadini;

se non ritengano che sia un preciso dovere del servizio pubblico, a prescindere dal raggiungimento degli standard di copertura del segnale prescritti dal citato Contratto di servizio, rimuovere gli ostacoli che impediscono a tutti i cittadini la piena realizzazione del proprio diritto di essere informati garantito dall'articolo 21 della Costituzione italiana;

quale sia allo stato attuale il livello di ricezione del segnale dei canali digitali della Rai in ciascuna delle aree del Paese segnalate in premessa (Tursi, Cerreto Laziale, Gagliano del Capo, Auletta, Castelsantangelo sul Nera, comuni del Sublacense e della Valle dell'Aniene, Cinisi, Brignano Frascati e comuni limitrofi, Paola, Scanno e Villalago, Rossiglione e comuni limitrofi);

quali fra le situazioni segnalate in premessa siano ascrivibili a implicazioni interferenziali;

quali iniziative urgenti intenda assumere al fine di garantire che il soggetto proprietario e gestore della rete di trasmissione e della gestione del segnale digitale del servizio pubblico radiotelevisivo proceda al tempestivo ripristino di condizioni di uguaglianza fra i cittadini residenti nelle diverse aree territoriali del Paese.

(366/1845)

RISPOSTA. – *In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.*

Per quanto attiene ai casi di Gagliano del Capo e Paola, si segnala che in particolari situazioni atmosferiche si verificano anomalie di propagazione tali da far giungere, nel territorio, segnali di impianti di altri operatori che determinano interferenze e disturbano il segnale Rai.

Con riferimento, invece, al caso di Brignano Frascati-Val Curone, si mette in evidenza come sia stata operata, ad inizio novembre, una ricablizzazione dell'impianto di «San Sebastiano Curone» che ha risolto le criticità evidenziate.

In ogni caso, sui temi sopra riportati si ritiene opportuno segnalare come la Rai abbia stipulato ad agosto del 2013 uno specifico accordo procedimentale con MISE e AGCOM finalizzato, tra l'altro, a definire alcuni interventi necessari a «rimettere ordine» a tale sistema. Ad oggi –

anche alla luce dell'evoluzione nel frattempo intervenuta nel sistema con la previsione dell'assegnazione della banda 700 agli operatori telefonici – sono in corso le attività di verifica sull'opportunità di procedere ad un aggiornamento dell'accordo.

Per quanto riguarda gli altri casi segnalati, la Rai si attiene alle disposizioni del Contratto di servizio 2010-2012 che, all'articolo 6, comma 3, lett. b), impegna la Rai «previa assegnazione delle necessarie frequenze, a realizzare tre reti nazionali in modalità SFN con copertura non inferiore al 90 per cento della popolazione nazionale per due reti e non inferiore all'80% della popolazione nazionale per una rete».

Da ultimo, si rileva come – al fine di risolvere i problemi di copertura delle aree storicamente non servite, anche in parte, dai segnali terrestri – la Rai ha attivato la piattaforma satellitare gratuita Tivù Sat che replica sul satellite l'intera programmazione del servizio pubblico insieme ad altri canali nazionali ed esteri, garantendo la copertura totale del territorio italiano. Per accedere a Tivù Sat è necessario dotarsi di parabola e decoder satellitare Tivù Sat, insieme al quale viene fornita una smart card che consente di vedere tutti i programmi senza il criptaggio tecnico usato per protezione dei diritti.

NESCI. – *Al Presidente della Rai.* – Premesso che:

il «Festival di Sanremo» è, da sempre, uno degli appuntamenti più attesi della stagione televisiva della Rai;

il concorso canoro, diviso tra «big» e «giovani», arrivato alla 66esima edizione, prevede una selezione tra tutti i brani presentati dagli artisti ad apposita commissione;

per l'edizione del 2016, secondo quanto riportato direttamente sul sito del Festival, si legge che, oltre al presentatore e direttore artistico Carlo Conti, «la commissione sarà composta dal conduttore e showman Piero Chiambretti, dalla conduttrice, cantante e attrice Rosita Celentano, dal musicista Giovanni Allevi, dal conduttore Federico Russo, dalla vj Carolina Di Domenico e dalla conduttrice Andrea Delogu»;

secondo quanto si legge direttamente dal regolamento reperibile sul sito ufficiale, i 6 artisti «giovani» che accederanno alla fase finale «verranno scelti attraverso tre momenti progressivi di selezione: una fase di ascolto e valutazione da parte della commissione musicale di tutte le canzoni «nuove» di artisti (singoli o gruppi) fatte pervenire secondo i criteri più avanti elencati. Al termine, verranno scelte le canzoni-artisti che parteciperanno all'audizione dal vivo a Roma; un'audizione dal vivo, all'esito della quale la commissione musicale sceglierà le canzoni-artisti che parteciperanno alla fase di selezione finale; una selezione finale, in diretta televisiva su RaiUno»;

ogni fase, si precisa, avverrà a «insindacabile giudizio della commissione»;

negli ultimi giorni si è tenuto un processo al tribunale di Cosenza riguardante una presunta truffa proprio nella selezione dei giovani all'edizione del Festival di Sanremo 2011;

secondo l'accusa, un uomo, Leonardo Vitola, originario di Trebisacce ma residente a Roma, avrebbe intascato 60 mila euro dietro la promessa di far cantare una giovane donna in coppia con Katia Ricciarelli. Vitola avrebbe preso questi soldi da una ragazza figlia di un dentista cosentino, il quale dopo la mancata esibizione (e il rinvio al prossimo anno, anche questo non realizzato) ha sporto denuncia spiegando che la questione aveva causato anche problemi di depressione alla ragazza;

secondo quanto riportato dalla giornalista Francesca Lagatta sul portale *web* «Laspiapress», anche la modalità di svolgimento delle selezioni di quest'anno sembrerebbero sospette;

scrive la giornalista: «una folta schiera di artisti e produttori ha segnalato ciò che è accaduto nelle scorse settimane circa le selezioni dell'area Sanremo Giovani e chiede delucidazioni in merito affidando dubbi e controversie niente meno che al calcolo matematico»;

secondo quanto riportato direttamente nella pagina ufficiale del sito, tra singoli artisti e gruppi sono giunte in totale 648 richieste di partecipazione al concorso. «Nel medesimo portale – continua Lagatta – in data 14 ottobre 2015, alle ore 10:59, e cioè due giorni dopo il limite per l'invio delle proposte, viene resa pubblica la lista dei nomi della commissione che avrà il compito di scegliere i 60 brani con cui si accederà alle finali del 27 novembre, e che risultano on line già nella serata del 31 ottobre. Ragion per cui i 648 brani sarebbero stati ascoltati in un arco di tempo di 18 giorni, dando per scontato che la giuria abbia lavorato anche i giorni 14 e 31, i sabato e le domenica. Ininterrottamente. E, calcolato che la media giornaliera dei brani è 36, anche impiegando 20 minuti di tempo per l'ascolto di musiche, testi e interpretazioni di ognuno di esso, risulta che la giuria abbia effettuato 12 ore di lavoro»;

secondo le testimonianze di alcuni produttori musicali e come riportato dalla giornalista, «Due sono le cose, o i brani non li hanno ascoltati affatto oppure l'hanno fatto male – dichiara uno di questi-. Io faccio questo mestiere da una vita e so bene che l'ascolto di un brano richiede attenzione e tempo. E ritengo che quello messo a disposizione per questa Commissione fosse veramente esiguo [...] Ci sono giovani che per inseguirli rinunciano a tutto, finanche a una vita sociale e affettiva, danno tutto loro stessi. Fanno sacrifici, soffrono, devono fare i conti con diverse difficoltà e le scarse risorse economiche. Alcuni di loro hanno talento da vendere e non è giusto che qualcuno li inganni. Noi non stiamo accusando nessuno, chiediamo solo che qualcuno intervenga per far luce sulla questione affinché si possa scongiurare il sospetto di irregolarità o, ahimè, raccomandazioni»;

secondo l'altra testimonianza raccolta, nel succitato articolo, si legge: «Al di là del fatto di essere fermamente convinto che in 18 giorni non si possano ascoltare 648 brani decidendo quale possa avere accesso a una manifestazione canora di tale spessore, ritengo oltretutto che la vali-

dità di un testo debba essere giudicata da un esperto di musica, e non dai conduttori televisivi Carlo Conti, Piero Chiambretti, Federico Russo e Andrea Delogu, o da Giovanni Allevi che suona tutt'altra musica, dalla Vj Carolina Di Domenico o Rosita Celentano». Poi chiede: «Perché in una gara canora i musicisti emergenti non vengono molto più semplicemente selezionati dagli esperti del settore?»;

dal succitato regolamento del Festival, è previsto che tutte le fasi delle selezioni siano monitorate da un comitato di controllo «nominato dall'Organizzazione e composto da 3 (tre) o più membri, all'interno del quale saranno rappresentate le Organizzazioni Sindacali firmatarie dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del settore», che appunto «svolgerà funzioni di verifica e controllo per tutta la manifestazione»;

è opportuno ricordare, in questa sede, che il Codice Etico della Rai stabilisce che «tutte le attività di Rai devono essere svolte nel rispetto dei principi di onestà e osservanza della legge, di pluralismo, professionalità, imparzialità, correttezza, riservatezza, trasparenza, diligenza, lealtà e buona fede»;

si chiede di sapere:

quale sia stato, nel dettaglio, l'iter seguito e con quali criteri si è proceduto alla selezione dei gruppi emergenti per la 66esima edizione del «Festival di Sanremo».

(367/1846)

RISPOSTA. – In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

Nell'ambito del progetto del 66° Festival della Canzone Italiana del 2016 viene realizzata la manifestazione «SANREMO GIOVANI» finalizzata all'individuazione di canzoni-artisti che parteciperanno alla sezione NUOVE PROPOSTE del Festival 2016.

A tale scopo il Direttore Artistico del Festival si avvale della collaborazione di una commissione di esperti (Commissione Musicale) da egli stesso presieduta. La Commissione Musicale, a seguito dell'ascolto dei brani e di audizioni dal vivo, sceglierà a proprio insindacabile giudizio, entro il mese di dicembre 2015, le sei canzoni-artisti che parteciperanno alla sezione NUOVE PROPOSTE di SANREMO 2016, alle quali si aggiungeranno le due canzoni-artisti provenienti da Area Sanremo, edizione 2015.

Nell'adempiere a tale compito, si pone in evidenza l'articolo 11 del Regolamento di «SANREMO GIOVANI» che prevede che «La Commissione Musicale effettua le proprie scelte a insindacabile giudizio, tenendo conto delle capacità interpretative degli Artisti e dell'originalità delle proposte».

I sei artisti e le relative canzoni verranno scelti attraverso tre momenti progressivi di selezione previsti e disciplinati dai seguenti articoli del Regolamento della manifestazione «SANREMO GIOVANI»:

La fase di ascolto (Articolo 3):

«I brani pervenuti con le domande di partecipazione verranno dunque ascoltati e valutati dalla Commissione Musicale. Dall'ascolto verranno escluse le domande degli artisti che risultino aver presentato, con una o più Case/etichette discografiche, più di una canzone nuova, ovvero la cui canzone nuova sia già stata presentata da un altro artista. In tali casi verrà considerata valida solo la domanda di partecipazione della canzone nuova e/o dell'artista pervenuta per prima in ordine di tempo. Resta ovviamente intesa la possibilità per una stessa Casa/Etichetta discografica di presentare più di un artista, ciascuno con una diversa canzone nuova. L'Organizzazione del Festival provvederà ad informare la Casa/Etichetta discografica del procedimento di non accesso alla selezione. La Commissione Musicale, a seguito dell'ascolto e alla valutazione dei brani pervenuti e dei progetti artistici, sceglierà 60 (sessanta) canzoni-artisti per la partecipazione a un'audizione dal vivo».

L'audizione (Articolo 4):

«L'Audizione avrà luogo a Roma, senza oneri a carico dell'Organizzazione, in data che verrà indicata. Gli artisti selezionati si esibiranno dal vivo su base. La Commissione Musicale, a seguito dell'Audizione dal vivo, sceglierà a proprio insindacabile giudizio le canzoni-artisti che parteciperanno alla selezione finale, che avverrà in diretta televisiva».

La selezione finale (Articolo 5):

«Questa fase costituisce il momento conclusivo di «SANREMO GIOVANI» e avrà luogo a Sanremo. Gli artisti selezionati all'Audizione di Roma si esibiranno, sempre dal vivo su base, durante una serata trasmessa in diretta televisiva. La Commissione Musicale, eventualmente in forma integrata, con i propri giudizi determinerà le 6 canzoni-artisti che parteciperanno alla sezione Nuove Proposte del Festival. Le modalità di selezione e lo svolgimento della serata verranno definiti dal Direttore Artistico e dagli autori della trasmissione in accordo con Rai Uno. In occasione della diretta televisiva, la Direzione Artistica potrà richiedere agli Artisti la partecipazione a momenti di spettacolo anche musicali».

L'Articolo 6 prevede che «durante la trasmissione televisiva, verranno anche comunicati i nomi dei 2 (due) artisti, con relative canzoni, che – in base agli accordi sottoscritti tra Rai e Comune di Sanremo e scelti a insindacabile giudizio dalla Commissione Musicale tra i Vincitori del concorso Area Sanremo ed. 2015 – parteciperanno di diritto, previa iscrizione attraverso Casa/Etichetta discografica o, in mancanza di questa, attraverso Area Sanremo, alla sezione Nuove Proposte del Festival di Sanremo 2016, aggiungendosi ai precedenti 6».

NESCI. – Al Presidente della Rai. – Premesso che:

il 24 maggio 2014, durante la trasmissione «La Prova del cuoco», condotta da Antonella Clerici e in onda dalle ore 12,00 su Rai1, è stato

presentato e poi cucinato in diretta televisiva un fungo, noto come *Gyromitra esculenta*, considerato velenoso dal Ministero della Salute e dalla comunità scientifica, perché responsabile, nel recente passato, di intossicazioni anche letali;

tale irresponsabile episodio avveniva a pochi mesi dalla morte di una donna in Calabria, nel marzo 2014, per consumo di una specie fungina tossica, seguito, ancora in Calabria, nell'ottobre 2014, dal decesso di un uomo e dal trapianto di fegato in una donna, sempre per ingestione di funghi non controllati;

secondo quanto denunciato il 2 luglio 2015 dall'Associazione Micologica Bresadola che si occupa appunto della conoscenza approfondita dei funghi, al fine di evitare l'ingestione di quelli velenosi, «nessun esito ha finora avuto la richiesta inoltrata con tempestività ai dirigenti Rai al fine di ottenere una pubblica rettifica nell'ambito della stessa trasmissione («La Prova del cuoco», nda)»;

a riguardo si sottolinea che il 17 aprile 2015 si è tenuto a Lamezia Terme (Catanzaro) il *workshop* regionale sulle intossicazioni da funghi organizzato dal Dipartimento tutela della salute e politiche sanitarie Regione Calabria, con la collaborazione dell'AMB (Associazione Micologica Bresadola) e della CMC (Confederazione Micologica Calabrese);

nel corso dell'evento è stata ribadita la pericolosità della non corretta informazione che sempre più spesso viene diffusa sia attraverso le reti televisive che sulla carta stampata, in merito al consumo alimentare dei funghi spontanei, i quali, ogni anno, sono causa di rilevanti danni alla salute, con conseguenze talora molto gravi, quali morte, trapianto d'organo o dialisi permanente, per un cospicuo numero di cittadini consumatori;

il numero dei casi di intossicazione da funghi che ogni anno si registrano nel nostro Paese è allarmante, come riportano, in particolare, i dati del centro antiveleni di Milano che, dal 1994 al 2014, ha registrato 13.891 casi clinici di varia gravità, di cui i più seri hanno causato 46 decessi e 21 trapianti di fegato;

a questi casi va sommato un numero variabile di commensali che hanno partecipato al pasto in ciascun evento (da un minimo di 2, fino a 60 commensali), il che aumenta il numero di pazienti intossicati di circa il 38%, in media, circa 1000 casi all'anno;

il susseguirsi di nuovi casi di avvelenamento da funghi spontanei afferma l'insufficienza degli sforzi fin qui profusi atti a fornire le informazioni corrette sul gravissimo pericolo rappresentato dal consumo inconsapevole di funghi spontanei;

a fronte della recrudescenza del fenomeno, che ha visto il suo apice nel 2012, i *mass media* hanno continuato troppo spesso a sottovalutare la problematica, come emerso nell'esempio succitato relativo alla puntata della trasmissione «La Prova del cuoco»;

da quanto suesposto si evince con chiarezza come la disinformazione sui funghi, troppo spesso perpetrata dai programmi televisivi, purtroppo anche attraverso i canali pubblici, abbia una corresponsabilità og-

gettiva nel verificarsi degli episodi di intossicazione e come pochi minuti di disinformazione, in una rete televisiva nazionale o locale, possano vanificare il lavoro di coloro che fanno prevenzione sulle intossicazione da funghi;

preme qui sottolineare che, secondo quanto recita l'articolo 3 del decreto legislativo del 31 luglio 2005, n.177 (c.d. «Testo unico della Radiotelevisione»), «sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radio-televisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione», nel rispetto delle libertà e dei diritti, «in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali»;

come se non bastasse, la prevenzione delle intossicazioni da funghi rientra pienamente nei principi garantiti dalla Carta costituzionale, secondo quanto stabilito dall'articolo 32: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»;

si chiede di sapere:

se non ritenga opportuno e doveroso dare quanto prima seguito alla rettifica succitata e chiesta già mesi fa dall'Amb, al fine di ottenere una corretta informazione su una questione delicata per la salute umana, come previsto dall'articolo 3 del summenzionato Testo Unico della Radiotelevisione.

(368/1847)

RISPOSTA. – In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

«La prova del cuoco» è un programma che va in onda da diversi anni con grande successo di pubblico grazie ad una formula ben costruita che ha creato un rapporto di affetto tra i protagonisti del programma ed il pubblico. Tale formula caratterizza il programma in maniera sfaccettata: un po' gara tra appassionati di cucina assistiti da veri chef e un po' intrattenimento grazie alla simpatia dei protagonisti. Il programma è anche l'occasione per divulgare ricette dell'articolata cucina italiana e, inevitabilmente, dei suoi prodotti.

Con riferimento specifico all'episodio oggetto dell'interrogazione si informa che si stanno effettuando le opportune verifiche e, responsabilmente, nel rispetto della salute dei cittadini, qualora ne saranno ravvisate le ragioni, si provvederà a dare le adeguate informazioni al riguardo.

AIROLA. – *Al Presidente e al Direttore generale della Rai.* – Premesso che:

i recenti sviluppi del conflitto israelo-palestinese hanno riportato in primo piano l'attenzione mediatica sul fenomeno;

in codesta situazione, tuttavia, le notizie vengono riprese dalle agenzie ANSA provenienti da Tel Aviv ripetute pedestremente dai vari reporter e media internazionali;

se l'ANSA utilizza termini non corretti, detti errori si ripropongono in tutti i contesti, finendo per diffondere concetti errati per diritto internazionale vigente;

l'azienda Rai non è esente dai rilievi sottolineati;

solo per citare due tra gli innumerevoli esempi in materia, si rileva che:

durante l'edizione del Tg1 delle ore 13,30 del 20 ottobre 2015 il conduttore testualmente riferiva: «ancora violenze in Israele nelle zona di Hebron»;

per il diritto internazionale Hebron non si trova in Israele, bensì nel West bank;

nell'edizione del Tg3 delle ore 19 del 18 ottobre 2015 si parlava di quartieri ebraici in Gerusalemme est.

per il diritto internazionale (risoluzioni Onu nr. 242 e 338) ciò che viene definito quartiere dal reporter del tg locale è, invero, internazionalmente considerato colonia illegale in Gerusalemme est;

si chiede di sapere:

se l'azienda sia a conoscenza di quanto esposto in narrativa e quali strumenti e rimedi intenda porre in essere al fine di intervenire con la finalità espressa di garantire sempre una efficace e, soprattutto, corretta informazione.

(369/1848)

RISPOSTA. In merito all'interrogazione sopra menzionata si informa di quanto segue.

In linea generale, si segnala come obiettivo dell'informazione offerta dalla Rai sia – in coerenza con le previsioni del Contratto di servizio 2010-2012 – quello di «assicurare un elevato livello qualitativo della programmazione informativa, i cui tratti distintivi sono costituiti dall'orizzonte europeo ed internazionale, il pluralismo, la completezza, l'imparzialità, obiettività, nel rispetto del diritto/dovere di cronaca, della verità dei fatti e del diritto dei cittadini ad essere informati.».

In tale quadro si ritiene opportuno evidenziare come la Rai abbia sempre affrontato la questione mediorientale prestando grande attenzione al diritto internazionale e nella piena consapevolezza della complessità della situazione sul campo.

Per quanto attiene specificamente ai servizi giornalistici oggetto dell'interrogazione, si riportano di seguito gli elementi chiarificatori forniti dal Tg1 e dal Tg3.

Tg1

In primo luogo si evidenzia come rientri nel patrimonio consolidato di conoscenze della testata la collocazione geo-politica di Hebron in Cisgiordania (in lingua inglese chiamata West Bank cioè «la sponda occidentale»), territorio palestinese occupato dagli israeliani con la guerra del 1967 e dove attualmente vivono circa 400mila coloni israeliani in una convivenza difficile con i 2,8 milioni di palestinesi che vivono in quei territori.

Al di là della disputa storico-politica, il senso del lancio da parte del conduttore del Tg1 di un servizio del corrispondente da Gerusalemme, Piero Marrazzo, è che si voleva fare riferimento ad una indicazione di area territoriale da dove il servizio del corrispondente proveniva, cioè da Israele. Nel lancio in questione non si voleva delimitare in senso stretto il luogo degli avvenimenti, ma indicare invece in senso lato quale fosse la situazione in Israele (dove peraltro la sera era atteso il Segretario Generale delle Nazioni Unite) per poi arrivare ai fatti di cronaca con la nuova intifada cosiddetta dei «coltelli» e la esplosiva situazione nei territori occupati.

Tg3

Si ritiene opportuno porre in evidenza come il conduttore del telegiornale, nel lanciare il servizio del corrispondente da Gerusalemme, abbia asserito che il governo israeliano «ha costruito una barriera fra i quartieri arabi ed ebraici di Gerusalemme est». L'aggiunta di «est» è una imprecisione probabilmente non voluta e tuttavia immediatamente chiarita dal servizio nel quale si dava conto, con relative immagini, della costruzione del muro «fra il quartiere arabo di Jabal Mukaber e quello israeliano limitrofo di Armon HaNatziv», sottolineando proprio «quanto sia distante Gerusalemme ovest da Gerusalemme est». Nella sostanza, nessun dubbio si ritiene possa essere stato ingenerato negli ascoltatori riguardo alla situazione territoriale e politica della città.

Il Tg3, comunque, continuerà a prestare la massima attenzione per evitare che si possano ingenerare confusioni o errori sul delicato argomento.

AIROLA, NESCI. – *Al Presidente e al Direttore generale della Rai.*
– **Premesso che:**

in data 15 ottobre 2015 veniva interrogata l'azienda a mezzo di atto di sindacato ispettivo n. 1802/COMRai a seguito della messa in onda della trasmissione televisiva «Report» dell'11 ottobre precedente;

più in particolare, tale interrogazione veniva presentata in seguito alla denunciata situazione di supposta irregolarità nella gestione di appalti e servizi dell'azienda;

in relazione alla inchiesta interna disposta, si chiedeva di sapere esattamente quali criticità e irregolarità fossero emerse nonché – soprattutto – se gli atti di codesta inchiesta interna fossero stati trasmessi all'autorità giudiziaria.

Rilevato che:

la criptica quanto apodittica risposta da parte dell'azienda non appare soddisfacente in quanto in primo luogo l'azienda taceva del tutto sulla questione se gli atti della inchiesta interna fossero stati trasmessi all'autorità giudiziaria e non pare d'altronde conferente l'assunto – contenuto nella informativa Rai – secondo il quale «ogni ulteriore atto fa parte, a questo punto, di un procedimento penale»;

il quesito riguardava chiaramente la sussistenza o meno di un formale invio degli atti da parte dell'azienda all'autorità giudiziaria;

la sussistenza di un procedimento penale in corso, potrebbe essere stata invero originata da strade differenti – indagine esterna di iniziativa della Guardia di finanza per esempio – da quella dell'invio formale degli atti/notizia di reato;

tacendo, lo si ribadisce, sull'invio o meno degli atti, la Rai rispondeva che, a seguito degli esiti del rapporto dell'audit, avrebbe proceduto ad avviare procedimenti nei confronti dei dipendenti autori di condotte disciplinarmente rilevanti;

secondo quanto riportato sulla stampa, le dimissioni del responsabile degli affari legali della Rai potrebbero essere connesse alla mancata trasmissione all'autorità giudiziaria degli esiti dell'inchiesta interna;

tale ultimo dato appare in aperto conflitto con un supposto esistente procedimento disciplinare;

si chiede di sapere:

in primo luogo – nuovamente – se a seguito degli esiti del rapporto dell'audit e a prescindere dalla trasmissione al magistrato contabile, gli atti della inchiesta interna siano stati trasmessi all'autorità giudiziaria e in caso affermativo in quale data;

quali e quanti siano allo stato i procedimenti nei confronti dei dipendenti autori di condotte disciplinarmente rilevanti e quali provvedimenti disciplinari siano stati predisposti nei confronti di questi ultimi.

(370/1849)

RISPOSTA. In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

In primo luogo si ritiene opportuno ribadire che, relativamente al rapporto conclusivo di audit emesso in data 23 settembre 2013, l'azienda a suo tempo aveva deciso di darne comunicazione al Consiglio di Amministrazione, all'Organismo di Vigilanza e, per quanto riguarda l'Autorità Giudiziaria, alla Magistratura Contabile (in data 17 ottobre 2013). Non si può peraltro non ricordare, come già emerso nell'ambito dell'audizione

dei vertici Rai tenutasi mercoledì 24 novembre, che sull'intera vicenda è in corso un procedimento penale.

Per quanto concerne i provvedimenti assunti a seguito dell'audit di cui sopra, nei confronti di dipendenti autori di condotte disciplinarmente rilevanti, si comunica che si è pervenuti: in due casi alla risoluzione del rapporto di lavoro; in altri due casi alla sospensione da lavoro e retribuzione; in un caso è stata disposta l'archiviazione con monito del dipendente.

BRUNETTA, DE GIROLAMO. – *Al Presidente e al Direttore generale della Rai.* – Premesso che:

il 15 ottobre 2015 la città di Benevento e tutto il territorio del Sannio sono stati colpiti da una grave alluvione in cui sono morte due persone e che ha altresì causato l'esondazione del fiume Calore straripato in città, con pesanti conseguenze che hanno interessato numerosi comuni delle Valli Vitulanese, Telesina, del Tammaro e del Fortore;

a distanza ormai di un mese dai tragici eventi richiamati, numerosi sindaci della provincia di Benevento hanno segnalato un *black out* totale delle trasmissioni dei canali generalisti Raiuno, Raidue e Raitre, nei comuni del Sannio;

proprio a seguito dei violenti nubifragi che hanno interessato il Sannio è completamente «saltata» la ricezione del segnale radiotelevisivo della tv pubblica in moltissimi comuni dell'Alto Sannio e della Valle Telesina, contribuendo, in tal modo a isolare ulteriormente, i territori colpiti;

risulta all'interrogante che RaiWay non abbia rinnovato un contratto di fitto per un ripetitore che serve un bacino del Sannio con 35mila abitanti (comuni dell'Alto Sannio e della Valle Telesina) – canale 25 – che è stato assegnato a una emittente privata; in altri termini, una parte della popolazione della zona alluvionata potrebbe risultare scoperta rispetto al servizio pubblico radiotelevisivo, pur dovendo continuare a pagare il canone, in particolare alla luce delle nuove disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità 2016;

si chiede di sapere:

se i vertici Rai siano a conoscenza dei fatti esposti in premessa e quali misure di propria competenza intendano assumere, con urgenza, per ripristinare il segnale radiotelevisivo della Rai, compromesso a seguito degli eventi meteorologici, avvenuti, ormai circa un mese fa, e comunque per garantire il servizio pubblico radiotelevisivo, a fronte dell'obbligo di pagamento del canone.

(371/1859)

RISPOSTA. In merito all'interrogazione sopra menzionata si informa di quanto segue.

Il territorio della provincia di Benevento – e in particolare la Valle Telesina comprendente i comuni di Telese (in parte), di San Salvatore Te-

lesino, di Solopaca, di Frasso Telesino e di Cerreto Sannita – è servito dall'impianto Rai di «Castel Campagnano» (CE).

L'impianto trasmittente, prima del cambio di tecnologia da analogico a digitale avvenuto con lo switch off nell'anno 2012 trasmetteva i canali Rai Uno, Rai Due e Rai Tre su frequenze della banda IV UHF (Ultra High Frequencies). Sulla base del nuovo Piano delle frequenze digitali successivo allo switch off, il Ministero dello Sviluppo Economico ha assegnato al medesimo impianto Rai la frequenza 5 della banda III VHF (Very High Frequencies).

Durante le fasi di switch off, constatando l'assenza presso le abitazioni della Valle Telesina di antenne riceventi idonee alla ricezione della banda VHF – a causa della storica trasmissione solo in banda UHF – con autorizzazione ministeriale temporanea Rai ha provveduto ad attivare dalla medesima postazione di Castel Campagnano un ulteriore impianto trasmettitore operante in banda UHF sul canale 25 in banda IV. Ciò allo scopo di permettere agli utenti di adeguare con un sufficiente lasso di tempo il proprio impianto ricevente.

Tale periodo «transitorio» si è concluso con la disattivazione del canale 25 UHF, avvenuta da ultimo a seguito della richiesta di liberazione da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, in quanto il canale è stato legittimamente assegnato ad altro utilizzatore.

Si pone in evidenza come il servizio Rai nella Valle Telesina abbia continuato e continui ad essere regolarmente svolto attraverso l'impianto di Castel Campagnano sul canale 5 VHF. Si segnala tuttavia, che – ritenendo per quanto possibile di dover andare incontro alle esigenze della popolazione – è in corso una valutazione tecnico economica per integrare il servizio svolto in banda III VHF con una ulteriore trasmissione sul canale 23 UHF.

PISICCHIO. – Al presidente e al direttore generale della Rai. – Premesso che:

con un ordine di servizio (Protocollo RP/D/248 del 10 novembre 2015) dal quale, a parere dell'interrogante, non sono evincibili motivazioni congruenti, il Direttore di Rai Parlamento ha sollevato il giornalista Massimo D'Amore dalla responsabilità della Redazione Telegiornale e posto a disposizione del Direttore stesso;

come si evince dal comunicato diramato dal Comitato di Redazione, che esprime «il proprio disappunto per una decisione che riguarda un collega da noi fortemente stimato», la decisione ha posto in crisi la Redazione Telegiornale, sotto organico ormai da tempo, «costretta a lavorare con mezzi quasi di fortuna e impegnata a garantire, con tre edizioni al giorno, adeguata copertura all'informazione da Camera e Senato»;

si tratterebbe, peraltro, di una decisione misteriosa sia con riferimento al giornalista colpito dal provvedimento di rimozione, la cui professionalità è unanimemente riconosciuta, sia con riferimento al contesto all'interno del quale tale provvedimento si è svolto, segnato da mutamenti

relativi alla testata, con il completamento del processo di digitalizzazione, ma anche all'intero sistema dell'informazione nel servizio pubblico, come è noto in fase di radicale mutamento;

si chiede di sapere:

quali utili ed urgenti interventi i vertici della Rai intendano adottare al fine di rendere note le ragioni che hanno condotto il Direttore della testata Rai Parlamento a rimuovere il capo redattore D'Amore, circostanza che rientra certamente nelle prerogative attribuite al Direttore dall'articolo 6 del CNLG (prerogative peraltro esercitate, per quanto ci risulta, in non rare circostanze dal medesimo Direttore), ma che in questo delicato contesto rischia di mettere in difficoltà un servizio che viene svolto già a ranghi ridotti.

(372/1860)

RISPOSTA. In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

Nell'emanare l'ordine di servizio citato nell'interrogazione di cui sopra il Direttore di Rai Parlamento si è attenuto alle disposizioni contenute nell'art. 6 del Contratto nazionale di lavoro giornalistico che, tra l'altro, stabilisce che «è competenza specifica ed esclusiva del direttore fissare ed impartire le direttive politiche e tecnico-professionali del lavoro redazionale, stabilire le mansioni di ogni giornalista, adottare le decisioni necessarie per garantire l'autonomia della testata, nei contenuti del giornale e di quanto può essere diffuso con il medesimo, dare le disposizioni necessarie al regolare andamento del servizio» e che «le facoltà e le competenze del Direttore, Condirettore e del Vicedirettore, in quanto figure apicali appartenenti alla categoria massima dei dipendenti prevista dal codice civile, si esplicano nell'area direzionale nel contesto di un elevato grado di professionalità, autonomia e potere decisionale.....».

ANZALDI. – *Al presidente e al direttore generale della Rai.* – Premesso che:

la Corte di Cassazione ha confermato la sentenza della Corte d'appello di Roma che aveva condannato a due anni e sei mesi di reclusione l'ex direttore del TG1, Augusto Minzolini, per l'uso improprio della carta di credito aziendale che gli era stata assegnata per le spese di rappresentanza quando ricopriva la suddetta carica;

secondo le procedure contabili della Rai tutte le spese effettuate con la carta di credito aziendale dovrebbero essere sottoposte a verifica da parte dei competenti uffici, che, riscontrando delle possibili anomalie nell'uso, dovrebbero sospenderne l'utilizzo e informare i dirigenti responsabili;

si chiede di sapere:

se le spese effettuate con la carta di credito aziendale dal direttore *pro tempore* del TG1 siano state vistate da altri dirigenti della Rai e dal direttore generale *pro tempore* dell'azienda;

in caso affermativo, se l'azienda abbia mai avviato un'indagine interna al fine di stabilire se esistessero altre responsabilità, oltre a quella del già citato Minzolini;

ove l'azienda non abbia mai disposto alcun altro accertamento al riguardo, se non ritengano di dover disporre un'indagine *ad hoc*, visto che le spese contestate al direttore del TG1 ammontano a diverse decine di migliaia di euro di denaro pubblico.

(373/1861)

RISPOSTA. In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

La recente decisione della Corte di Cassazione di conferma della condanna inflitta dalla Corte d'Appello di Roma ad Augusto Minzolini a due anni e mezzo di reclusione per peculato continuato ha reso definitiva la condanna e quindi ha posto fine alla lunga vicenda giudiziaria, attraverso tre gradi di giudizio, che lo ha riguardato.

I fatti per i quali Minzolini è stato ritenuto responsabile e quindi condannato risalgono, come noto, al periodo in cui fu Direttore del Tg1, cioè da giugno 2009 a dicembre 2011; la Rai non può che attenersi alle determinazioni assunte dalla magistratura sulla base delle informazioni acquisite e delle indagini svolte.

ROSSI. – *Al Presidente e al Direttore Generale della Rai.* – Premesso che:

a maggio 2016 scadrà la concessione per la gestione del servizio pubblico ad oggi affidato alla Rai;

a giudizio dell'interrogante, la Rai dovrebbe, per il futuro, stabilire criteri nuovi per le produzioni dei propri programmi, specie nell'eventualità in cui la loro realizzazione sia affidata a società esterne;

sulla seconda rete sta andando in onda un nuovo *reality* che si svolge sul Monte Bianco;

si chiede di sapere:

se tale *reality* sia prodotto direttamente dalla Rai ovvero da un produttore esterno;

qualora si tratti di una produzione diretta, se la Rai abbia richiesto contributi alla Regione Valle d'Aosta o ai Comuni interessati, in denaro oppure in *service*, ospitalità alberghiere o altra forma;

ove, invece, il *reality* sia stato realizzato da un produttore esterno, se quest'ultimo abbia avanzato alla Regione Valle d'Aosta o ai Comuni interessati le richieste di cui al punto precedente, al fine di ambientare le proprie produzioni nei relativi territori di riferimento;

se risulti ai vertici aziendali che la Rai tramite i suoi funzionari, ovvero i produttori esterni che collaborano con essa, rivolgano agli enti locali interessati altri tipi di richieste suscettibili di avere una valutazione economica;

l'elenco di tutte le eventuali produzioni, e relativa valorizzazione, che abbiano usufruito di sponsorizzazioni e contributi pubblici (che è come fosse un ulteriore canone per i cittadini) da parte di enti nazionali, regionali, comunali e, più in generale, da qualsiasi soggetto a partecipazione pubblica, anche sotto forma di ospitalità alberghiere e servizi;

se non si ritenga opportuno regolare con grande attenzione i contratti con i produttori esterni, inserendo specifiche clausole che regolamentino sia eventuali richieste di contributo ad enti, sia richieste di ospitalità o di pubblicità di prodotto che potrebbero apparire come subliminali.

(374/1862)

RISPOSTA. In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

«Monte Bianco-Sfida verticale» è un reality show, ambientato tra le valli e le montagne della Regione Autonoma della Valle D'Aosta, in onda su Rai 2 dal 9 novembre 2015 in prima serata per n.5 puntate. Si tratta di una produzione realizzata in regime di appalto parziale con la società Magnolia Spa, licenziataria in esclusiva, in virtù di idoneo titolo di concessione dal titolare originario Zodiak Media, dei diritti di utilizzazione e sfruttamento del format «Le Mont Blanc: defi vertical», nonché di quelli sul relativo titolo logo marchio e grafica.

Con specifico riferimento all'inserimento di prodotti è stato stipulato un contratto di product placement, la cui realizzazione avviene in coerenza con le disposizioni del Testo Unico dei Servizi Media Audiovisivi e Radiofonici (nonché del codice di autoregolamentazione dallo stesso previsto).

È stata inoltre stipulata una convenzione tra Rai Com – società interamente controllata da Rai e mandataria esclusiva di quest'ultima per la conclusione di accordi e convenzioni con le Pubbliche Amministrazioni – e la Regione Valle d'Aosta, al fine di promuovere i flussi turistici, il territorio e l'immagine della Regione attraverso una serie di iniziative di comunicazione istituzionale da inserire nell'ambito del programma. A fronte di tale comunicazione la Regione Valle d'Aosta ha riconosciuto a Rai (per il tramite di Rai Com) un corrispettivo in denaro; tale valore viene inserito nell'Aggregato B del bilancio predisposto secondo gli schemi della contabilità separata

L'iniziativa di cui sopra rientra nell'ambito delle disposizioni della legge 7 giugno 2000, n. 150 che prevede che le attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni si possano esplicare anche per mezzo di programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria, nell'ottica di promuovere una più ampia e approfondita conoscenza delle istituzioni, del loro funzionamento e del contesto norma-

tivo di riferimento; di favorire l'accesso ai servizi pubblici; di illustrare temi di rilevante interesse pubblico e sociale; di promuovere l'immagine delle amministrazioni e dell'Italia, dando visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

Nel quadro sopra sintetizzato, Rai realizza da anni campagne di comunicazione istituzionale al servizio delle Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali, e si è dotata di specifiche «Norme comportamentali interne» finalizzate ad assicurare la completa trasparenza e legittimità di tali progetti. Rai, più in particolare:

si impegna a rendere riconoscibile al pubblico il momento di comunicazione istituzionale, evidenziando che lo stesso è stato realizzato in collaborazione con la Pubblica Amministrazione;

individua modalità realizzative che consentano l'immediata ed inequivocabile identificazione delle iniziative di informazione e la loro differenziazione dalla normale programmazione informativa;

riconosce al partner istituzionale i diritti di sfruttamento non commerciale in sede istituzionale per fini didattici, divulgativi, formativi sulle iniziative realizzate.

FICO. – Al Presidente e al direttore generale della Rai. – Premesso che:

il 3 novembre 2015 lo scrivente ha rivolto un quesito alla concessionaria in merito alle presunte violazioni dei principi e delle regole del servizio pubblico radiotelevisivo nell'ambito della trasmissione «L'Arena» del 1° novembre 2015;

oggetto del quesito era, in modo specifico, la compatibilità delle modalità di conduzione della trasmissione, nella parte relativa al dibattito sulla città di Napoli, con i principi e le regole dell'informazione radiotelevisiva e, in particolare, del servizio pubblico;

la risposta dei vertici della concessionaria al quesito in oggetto, pervenuta il 18 novembre 2015, non è tollerabile perché non corrispondente ai requisiti di cui all'articolo 2, comma 4, della risoluzione relativa all'esercizio della potestà di vigilanza della Commissione sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, che appunto prevede che la Rai debba rispondere ai quesiti «in modo puntuale ed esaustivo»;

sul piano formale, la risposta dell'azienda coincide integralmente con l'autodifesa resa in una sede non meglio specificata dallo stesso Giletto, oltretutto il soggetto la cui condotta era stata ritenuta nel quesito incompatibile con i principi che regolano il servizio pubblico;

la coincidenza della posizione della Rai con le dichiarazioni di Massimo Giletto, di per sé alquanto singolare, avrebbe dovuto essere perlomeno esplicitata nella risposta al quesito;

la risposta è irricevibile, anche e soprattutto sul piano sostanziale, visto che l'autodifesa del conduttore dell'Arena si incentra esclusivamente sulle frasi da lui stesso pronunciate sulla città di Napoli, che nei giorni successivi avevano suscitato polemiche e finanche un'azione legale da

parte del Comune di Napoli. Il merito di quelle frasi, nonché la loro presunta natura razzista, non sono state tuttavia neppure sfiorate dallo scrivente nel proprio quesito, il cui oggetto, giova ripeterlo, attiene al modo in cui si è svolto ed è stato gestito dal conduttore il dibattito, se eufemisticamente può essere definito tale, sulla città di Napoli. Modalità che sono state ritenute tanto più gravi in quanto il conduttore, già in passato, si era reso protagonista di episodi del tutto incompatibili ed estranei a principi cardine del servizio pubblico radiotelevisivo quali il buon gusto, la correttezza del linguaggio e dei comportamenti dei partecipanti alle trasmissioni, l'obbligo di tradurre i valori della Rai in prodotti interessanti e in grado di sviluppare il senso critico della collettività;

un'altra criticità rilevata nel quesito, anch'essa del tutto ignorata nella risposta pervenuta, riguardava la violazione del principio del contraddittorio;

i quesiti rivolti alla concessionaria rientrano nell'ambito di una delle funzioni precipue della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Rai, forse la più pregnante, che è quella di verificare la qualità dell'informazione e, più in generale, l'aderenza dei contenuti della programmazione ai principi del servizio pubblico radiotelevisivo;

risposte dal tenore di quella in oggetto non sono purtroppo infrequenti e sviscerano questa importante funzione dell'organo parlamentare;

alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene pertanto necessario riproporre i quesiti nella loro versione originaria, dal momento che nessuno di questi ha trovato riscontro nella risposta pervenuta allo scrivente;

il servizio pubblico radiotelevisivo, sulla base del contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero dello sviluppo economico, è tenuto a realizzare un'offerta complessiva di qualità;

attraverso l'intera programmazione, in specie l'informazione giornalistica, la Rai contribuisce allo sviluppo del senso critico, civile ed etico della collettività nazionale, nel rispetto del diritto/dovere di cronaca, della verità dei fatti e del diritto dei cittadini ad essere informati;

la Rai è inoltre tenuta ad applicare nell'esercizio della propria attività i principi, i criteri e le regole deontologiche contenute nella Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti e degli operatori del servizio pubblico radiotelevisivo, nonché nel Codice etico, ed è tenuta inoltre a sanzionare, attraverso il proprio organismo di controllo interno, i comportamenti contrari alla lettera e allo spirito di questo *corpus* di principi e regole di natura deontologica;

la Carta dell'informazione e della programmazione, a garanzia degli utenti e degli operatori del servizio pubblico radiotelevisivo, prescrive alla concessionaria di «caratterizzare la propria programmazione anche con la correttezza del linguaggio e con il comportamento di chi vi partecipa»;

nel Codice etico si legge che «la Rai, nella sua attività di servizio pubblico, deve essere attraversata orizzontalmente dal concetto di qualità, intendendosi per tale la costante ispirazione al sistema di valori in cui la

Rai si riconosce e la capacità di tradurlo in prodotti e servizi efficaci, interessanti e di buon gusto»;

nell'apertura della citata trasmissione, si è svolto un dibattito sui biglietti omaggio riservati ai consiglieri comunali per le partite interne della Società sportiva calcio Napoli. A partire dalle dichiarazioni dei consiglieri e dell'assessore Fucito relative al mantenimento di tale privilegio, il conduttore e gli ospiti della trasmissione hanno colto l'occasione per accennare, più in generale, alle gravi problematiche che da tempo affliggono la città, quali la presenza della criminalità organizzata e l'emergenza dei rifiuti;

l'occasione di fare del vero servizio pubblico è stata però tradita a causa dell'atteggiamento del conduttore Massimo Giletti e degli ospiti invitati alla trasmissione, che hanno trasformato il dibattito in una indecorosa e imbarazzante bagarre;

ai toni accesi e ai comportamenti scomposti ha contribuito in prima persona lo stesso conduttore: attaccando la città di Napoli, silenziando gli interventi degli interlocutori oppure, in alcuni casi, irridendoli, e finanche perdendo le staffe con il consigliere comunale Crocetta;

un cenno a parte, per la sua gravità, merita il momento in cui Massimo Giletti, sviando dal tema principale, si è accodato alle dichiarazioni, o sarebbe meglio dire ai luoghi comuni su Napoli sciorinati dal principale ospite politico della trasmissione, Matteo Salvini, pronunciando frasi offensive nei confronti della città e addirittura affermando che a Napoli «ci vuole un'altra politica». Così facendo, Giletti non ha soltanto violato il più basilare principio del contraddittorio, ma ha alimentato la modalità deteriore di discutere dei problemi, quella dell'attacco gratuito, dello slogan e del luogo comune, senza preoccuparsi di ricondurre il dibattito al suo oggetto principale oppure di approfondire con la dovuta serietà e professionalità temi cruciali quali la lotta alla criminalità organizzata e l'emergenza dei rifiuti;

fra i compiti caratterizzanti il servizio pubblico, vale la pena ribadirlo, c'è la rappresentazione non stereotipata della realtà, anche e soprattutto quando si toccano temi di grave rilevanza, quali la presenza della criminalità organizzata o l'emergenza ambientale che affliggono una città;

del resto la trasmissione «L'Arena» non è nuova a tali violazioni dei principi del contraddittorio, dell'imparzialità e della completezza dell'informazione. Sia sufficiente ricordare la puntata del 17 maggio 2015, in piena campagna elettorale, nel corso della quale è stato ospite il Presidente del Consiglio dei ministri. Anche in quella circostanza la struttura della puntata e le modalità di conduzione sono apparse manifestamente lesive dei più basilari principi dell'informazione radiotelevisiva, specialmente nei periodi elettorali. Non per caso la rete è stata richiamata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

nella puntata in questione si è assistito, in sostanza, ad un dibattito di infima qualità, a partire da un registro non consono ai principi che dovrebbero ispirare il servizio pubblico non soltanto nell'attività di informa-

zione, ma anche in quelle di intrattenimento o di *infotainment*, che non sono meno significative ed utili per raccontare la realtà;

per affrontare una seria discussione sulle problematiche della città di Napoli, le modalità avrebbero dovuto essere altre. Tuttavia, la chiave che si è voluta seguire è stata quella del sensazionalismo, della bagarre che coinvolge persino il responsabile principale della trasmissione, nella quale nessuno ascolta l'interlocutore e quindi al cittadino è negato qualunque elemento di comprensione, di confronto, di approfondimento e di informazione degni di un servizio pubblico;

si chiede di sapere:

se non ritengano che nella trasmissione in oggetto il dibattito sulla città di Napoli sia stato svolto nella più totale superficialità, attraverso un linguaggio e dei comportamenti assolutamente non consoni al servizio pubblico radiotelevisivo né sia stato in grado di offrire agli utenti un prodotto «efficace, interessante e di buon gusto»;

se, per le ragioni esposte in premessa, non ritengano che le modalità di conduzione di Massimo Giletti abbiano contribuito ad alimentare una indecorosa bagarre e se, soprattutto, non siano state in contrasto con i principi di imparzialità e completezza dell'informazione;

quali iniziative intendano prontamente assumere affinché, pur nel rispetto dell'autonomia che contraddistingue l'attività giornalistica, nel programma «L'Arena» e nelle analoghe trasmissioni della concessionaria temi di una tale delicatezza siano affrontati sempre attraverso un linguaggio e dei comportamenti corretti e, più in generale, attraverso modalità tali da restituire al cittadino elementi di comprensione, analisi e approfondimento degni di un servizio pubblico.

(375/1872)

RISPOSTA. In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

Nel rinviare a quanto emerso nell'ambito dell'audizione di mercoledì 24 ottobre per una più approfondita valutazione della questione, si riportano di seguito gli elementi della Direzione di Rete, che ritiene che la trasmissione del 1 novembre 2015 si sia svolta in modo approfondito con una serie di servizi e interviste trasmessi durante la puntata e con ospiti competenti in studio e rappresentanti dello stesso Comune di Napoli. Sono stati ripresi i temi noti relativi all'assegnazione gratuita ai Consiglieri del Comune di Napoli di biglietti per lo stadio di calcio con interviste realizzate allo stadio stesso, brani parziali di dichiarazioni di alcuni consiglieri comunali insieme alla presenza in diretta (in collegamento da Napoli) dell'Assessore al Patrimonio Sandro Fucito ed in studio a Roma dei consiglieri comunali Antonio Crocetta e Carlo Iannello.

Le modalità di conduzione di Massimo Giletti hanno garantito il contraddittorio e la completezza dell'informazione e hanno dovuto relazionarsi con i toni accesi di alcuni dei suoi interlocutori ai quali necessaria-

mente occorre porre rimedio anche per la corretta comprensione da parte del pubblico televisivo dello svolgimento dei temi.

Alcune delle frasi attribuite a Giletti contro la città di Napoli non sono mai state pronunciate (ad esempio «Napoli è indecente») mentre è stato detto che la città è «indecorosa e abbandonata in alcuni punti» il che non contrasta con l'oggettività di talune realtà locali e con analoghe critiche giornalistiche svolte da altri organi di stampa. La presenza nel programma di ben tre rappresentanti delle istituzioni napoletane (un assessore e due consiglieri) rende meglio di qualsiasi commento le opportunità fornite per una informazione completa ed oggettiva.

Certamente i toni accesi di alcuni interlocutori hanno reso necessaria, ad un certo punto della trasmissione, una conduzione a sua volta più marcata sotto il profilo dei toni ma senza perdere mai di vista le problematiche al centro del programma e senza dimenticare anche le realtà positive e di crescita della città di cui è stato dato pubblicamente atto.

Nella puntata della domenica successiva il conduttore Giletti è tornato sui temi oggetto di polemica e di una querela da parte del Sindaco della città per ricordare quanto era successo e come non sia mai venuto meno il rispetto per una città che ha dato importanti segnali di crescita e di cui l'episodio dei biglietti gratuiti sembrava rappresentare una contraddizione.

LIUZZI. – Al Presidente della Rai. – Premesso che:

l'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, disciplina le incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali;

il medesimo articolo dispone che gli incarichi dirigenziali, anche negli «enti di diritto privato in controllo pubblico», «sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione o nello stesso ente pubblico che ha conferito l'incarico, ovvero con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di presidente e amministratore delegato nello stesso ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico»;

la Presidente della Rai Monica Maggioni, prima di assumere la carica di Presidente del consiglio di amministrazione della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ricopriva l'incarico di direttrice di Rainews;

dagli atti trasmessi in data 26 ottobre 2015 alla Commissione parlamentare di vigilanza sulla Rai, relativi all'Assemblea degli Azionisti della Rai tenutasi il 5 agosto 2015, non è stato possibile rinvenire alcuna informazione relativa alla posizione contrattuale della Presidente;

né è stato possibile evincere tali informazioni dagli organi di stampa, i quali si sono limitati a riportare la notizia secondo cui la Presi-

dente avrebbe mantenuto il trattamento economico precedentemente riconosciuto in qualità di direttrice di Rainews;

si chiede di sapere:

se prima dell'assunzione della carica nell'organo di amministrazione della Rai, la Presidente abbia rassegnato le proprie dimissioni da dirigente dell'azienda ovvero sia stata collocata in aspettativa dall'azienda, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 39 del 2013;

in caso di risposta negativa ad entrambe le questioni, quale sia attualmente la posizione contrattuale della Presidente rispetto all'azienda e se questa sia coerente con quanto disposto dalla suddetta disposizione legislativa.

(376/1873)

RISPOSTA. In merito all'interrogazione sopra citata si informa di quanto segue.

La disposizione richiamata nella citata interrogazione (art. 12, D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39) non trova applicazione nella fattispecie, per le seguenti ragioni:

a) *l'articolo 22, comma 3, dello stesso Decreto 39/2013 esclude che le disposizioni di cui al citato art.12 si applichino alla Rai;*

b) *la norma transitoria, di cui all'art. 29-ter, comma 1, D.L., 21 giugno 2013, n.69, dispone comunque che «gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo in conformità alla normativa vigente prima della stessa data, non hanno effetto come causa di incompatibilità fino alla scadenza già stabilita per i medesimi incarichi e contratti» ed il rapporto di lavoro della Dott.ssa Maggioni era in corso al momento di entrata in vigore dell'articolo 12, decreto legislativo n. 39 del 2013.*

Nell'attuale contesto normativo la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione di Rai è quindi compatibile con il preesistente rapporto di lavoro subordinato giornalistico con la medesima Società.

In particolare, la pacifica coesistenza dei due rapporti trova conferma – oltre che, sul piano generale, dal consolidato orientamento giurisprudenziale (da ultimo, Cass., 1 settembre 2014, n. 18476) e dalla disposizione di cui all'articolo 23-bis, comma 5-quater, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – dalla specifica previsione riferita alla Rai enucleabile dall'articolo 49, comma 4, decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 che, nell'indicare i requisiti necessari per essere nominato nel Consiglio di Amministrazione della Rai, espressamente aggiunge che «ove siano lavoratori dipendenti vengono, a richiesta, collocati in aspettativa non retribuita per la durata del mandato»: norma speciale che, quindi, sancisce la cumulabilità della carica di Consigliere/Presidente con quella di dipendente anche della stessa Rai.

Si rappresenta altresì che le superiori conclusioni sono state condivise con l'azionista Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Da ultimo, si segnala che la Presidente Maggioni ha rinunciato ad ogni emolumento correlato all'esercizio delle deleghe conferitele dal Consiglio di Amministrazione.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
sull'anagrafe tributaria**

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria

Presidenza del Presidente
Giacomo Antonio PORTAS

Intervengono il Comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo, il Capo del III Reparto – Operazioni, Stefano Screpanti e il Capo del VI Reparto – Affari Giuridici e Legislativi, Ivano Maccani.

La seduta inizia alle ore 8,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Giacomo Antonio PORTAS, *presidente*, comunica che la pubblicità dei lavori sarà assicurata mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva di una razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria. Potenzialità e criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale

Audizione del Comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo
(Svolgimento e conclusione)

Giacomo Antonio PORTAS, *presidente*, introduce il tema oggetto dell'audizione e dà, quindi, la parola al generale Capolupo.

Saverio CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*, svolge una relazione, al termine della quale intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, i deputati Alessandro PAGANO (AP) e Giacomo Antonio PORTAS, *presidente*.

Saverio CAPOLUPO, *Comandante generale della Guardia di finanza*, risponde ai quesiti posti.

Giacomo Antonio PORTAS, *presidente*, nel ringraziare tutti i presenti, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 9,50.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
di controllo sull'attività degli enti gestori
di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria

Presidenza della Presidente
Lello DI GIOIA

La seduta inizia alle ore 8,45.

Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale

Audizione del presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, Vincenzo Iacopino

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Lello Di GIOIA, *presidente*, propone che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Il deputato Lello Di GIOIA, *presidente*, avverte che per il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti sono presenti il presidente, Vincenzo Iacopino, e il direttore generale, Ennio Bartolotta.

Svolge una relazione Vincenzo IACOPINO, *presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti*, che consegna documentazione alla Commissione.

Interviene per formulare osservazioni il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*.

Il deputato Lello DI GIOIA, *presidente*, nel ringraziare il presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, per la partecipazione

all'odierna seduta, dichiara conclusa l'audizione e dispone che l'elenco completo della documentazione consegnata alla Commissione sia pubblicato in allegato al resoconto stenografico. Avverte altresì che la documentazione è a disposizione dei componenti della Commissione.

La seduta termina alle ore 9,10.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

COMITATO PARLAMENTARE
di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen,
di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo
e vigilanza in materia di immigrazione

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria
(1ª antimeridiana)

Presidenza della Presidente
Laura RAVETTO

La seduta inizia alle ore 8,30.

SULL'ORDINE DEI LAVORI

Laura RAVETTO, *presidente*, propone di passare dapprima all'esame della proposta di documento conclusivo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza, successivamente alle comunicazioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'impiego di lavoratori immigrati nelle attività industriali, produttive e agricole; indi al successivo punto all'ordine del giorno.

Il Comitato concorda.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sui flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza: esame del documento conclusivo

(Esame e approvazione)

Laura RAVETTO, *presidente*, illustra una proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*), di cui raccomanda l'approvazione.

Il Comitato approva quindi la proposta di documento conclusivo predisposta dalla presidente Ravetto.

Indagine conoscitiva sull'impiego di lavoratori immigrati nelle attività industriali, produttive e agricole: comunicazioni del Presidente.

Laura RAVETTO, *presidente*, comunica che, a seguito delle audizioni svolte e già concluse, ha conferito al deputato Giorgio Brandolin l'incarico di predisporre una proposta di documento conclusivo relativa all'indagine conoscitiva sull'impiego di lavoratori immigrati nelle attività industriali, produttive e agricole.

Il Comitato prende atto.

La seduta termina alle ore 8,40.

Plenaria

(2^a antimeridiana)

Presidenza della Presidente

Laura RAVETTO

La seduta inizia alle ore 8,40.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sulla gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento alle politiche dei Paesi aderenti relative al controllo delle frontiere esterne e dei confini interni

Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), ambasciatore Giampiero Massolo

(Svolgimento e conclusione).

Laura RAVETTO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, i temi dell'audizione.

Giampiero MASSOLO, *Direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Laura RAVETTO, *presidente*, interviene per una precisazione.

Giampiero MASSOLO, *Direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)*, prosegue la relazione sui temi dell'audizione.

Intervengono, per porre domande e formulare osservazioni, il senatore Paolo ARRIGONI (*LNA*), il deputato Giorgio BRANDOLIN (*PD*), i senatori Riccardo MAZZONI (*AL-A*) e Riccardo CONTI (*AL-A*).

Risponde l'ambasciatore Giampiero MASSOLO, fornendo ulteriori elementi di valutazione e osservazione.

Laura RAVETTO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dopo aver ringraziato l'ambasciatore Massolo, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 9,30.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sui flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza: esame del documento conclusivo

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO

1. Premesse

Il Comitato ha deliberato, il 17 dicembre 2013, di avviare un'indagine conoscitiva sui «Flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza», con l'obiettivo di approfondire le problematiche connesse al massiccio afflusso di migranti sul territorio nazionale, nonché di studiare dinamiche e caratteristiche dei principali flussi migratori in transito verso l'Europa.

L'importanza e l'attualità degli elementi di conoscenza acquisiti nel corso dell'indagine hanno determinato il Comitato a prorogarne il termine una prima volta dal 31 dicembre 2014, al 28 febbraio 2015, e quindi ad integrarne successivamente il programma per l'esigenza di non trascurare nel monitoraggio del fenomeno migratorio in Europa le possibili occasioni di violazione delle frontiere da parte di soggetti che, anche successivamente al loro ingresso in Europa, possano trasformarsi in terroristi o loro fiancheggiatori. Il termine è stato conseguentemente prorogato al 31 ottobre 2015.

Nel corso dell'indagine, sono state volte, in particolare, le audizioni dei seguenti soggetti: Giovanni Pinto, Direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Ministero dell'interno (4 marzo 2014); rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, UNHCR (25 marzo 2014); rappresentanti dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni-OIM (27 maggio 2014); Maria Maddalena Novelli, direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per il Lazio (11 giugno 2014); Alessandro Menichelli, Consigliere per la Giustizia e gli Affari interni nella Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea e membro supplente del Consiglio di amministrazione di Frontex (17 giugno 2014); Piero Fassino, presidente dell'ANCI e sindaco di Torino (18 giugno 2014); Giusi Nicolini, sindaco di Lampedusa (24 giugno 2014); Giuliano Pisapia, sindaco di Milano (15 luglio 2014); Linda Tomasinsig, sindaco di Gradisca d'Isonzo (22 luglio 2014); on. Franca Biondelli, Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali (7 agosto 2014); Naceur Mestiri, Ambasciatore della Repubblica Tunisina (15 settembre 2014); Amr Helmy, Ambasciatore della Repubblica Araba

d’Egitto (30 settembre 2014); Hassan Abouyoub, Ambasciatore del Regno del Marocco (8 ottobre 2014); on. Angelino Alfano, Ministro dell’interno (22 ottobre e 19 novembre 2014); Furio Honsell, sindaco di Udine (30 ottobre 2014); on. Sandro Gozi, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con delega alle politiche europee (27 novembre 2014); Eugenio Orlandi, rappresentante di Europol (20 gennaio 2015); sen. Marco Minniti, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (28 gennaio 2015); Francesco Paolo Tronca, Prefetto di Milano (28 gennaio 2015); Luigi Savina, Questore di Milano, (seduta segreta del 10 febbraio 2015); Alessandro Pansa, Capo della Polizia (25 febbraio 2015); Mario Papa, presidente del Comitato di analisi strategica antiterrorismo (11 e 18 marzo 2015); Mario Morcone, Capo dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno (25 marzo 2015); Mario Lucini, sindaco di Como (15 aprile 2015); Elisabetta Margiacchi, Prefetto di Bolzano (29 aprile 2015); ammiraglio Felicio Angriano, Comandante generale delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera (7 maggio 2015); ammiraglio Giuseppe De Giorgi, Capo di stato maggiore della Marina militare (12 maggio 2015); generale Saverio Capolupo, Comandante generale della Guardia di finanza (20 maggio 2015); Angelo Trovato, presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo (4 giugno 2015); Gian Luca Galletti, Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (10 giugno 2015); Roberto Maroni, Presidente della Regione Lombardia (11 giugno 2015); Enrico Rossi, Presidente della Regione Toscana (16 giugno 2015); Luca Zaia, Presidente della Regione Veneto (17 giugno 2015); Giovanni Toti, Presidente della Regione Liguria (23 giugno 2015); Debora Serracchiani, Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (25 giugno 2015); Michele Emiliano, Presidente della Regione Puglia (7 luglio 2015); Cathérine Colonna, Ambasciatrice di Francia (8 luglio 2015); rappresentanti del Consiglio Intermedio di Rappresentanza delle Capitanerie di Porto – Co.I.R.CP (5 agosto 2015); Calogero Ferrara, Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Palermo (10 settembre 2015); rappresentanti del Consiglio Centrale di Rappresentanza – Co.Ce.R-Sezione Marina (16 settembre 2015); Susanne Marianne Wasum-Rainer, Ambasciatrice della Repubblica Federale di Germania in Italia (17 settembre 2015).

Il Comitato si è quindi riunito per l’indagine conoscitiva in 43 sedute per un tempo complessivo di circa 49 ore.

Sono state altresì acquisite dal Comitato utili informazioni sulle materie dell’indagine nel corso delle audizioni dei seguenti soggetti: Angela Pria, Capo dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno (19 novembre 2013); Giovanni Pinto, Direttore centrale dell’immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Ministero dell’interno (10 dicembre 2013); on. Federica Mogherini, Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (8 aprile 2014); on. Angelino Alfano, Ministro dell’interno (15 aprile e 28 maggio 2014); on. Sandro Gozi, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con delega alle politiche europee (23 aprile 2014); on. Beatrice Lorenzin,

Ministra della salute (11 novembre 2014); Andrea Orlando, Ministro della giustizia (10 dicembre 2014); Antonello Soro, Garante per la protezione dei dati personali (3 marzo 2015); Paolo Gentiloni, Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (5 marzo 2015); sen. Stefania Giannini, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca (25 marzo 2015).

La presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, on. Laura Ravetto, ha svolto poi una missione a Milano, l'8 luglio 2014, per incontrare la Commissaria europea agli Affari interni, Cecilia Malmström, a margine della riunione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea competenti in materia di giustizia e affari interni, cosiddetto Consiglio GAI. Nel corso dell'incontro bilaterale avuto con la presidente Ravetto, la Commissaria Malmström ha ribadito l'importanza di un'ampia operazione europea di gestione e controllo dei flussi migratori – come aveva proposto in sede di Consiglio GAI del 7 ottobre 2013, confermando tale posizione durante la sessione plenaria del 7-10 ottobre 2013 del Parlamento europeo – comprendente il fronte marittimo da Cipro alla Spagna, superando in tal modo il carattere frammentario delle singole missioni. In quell'occasione, la presidente Ravetto ha rappresentato alla Commissaria Malmström l'opportunità emersa nel Comitato Schengen di prevedere un maggior coinvolgimento di altri Stati membri dell'Unione europea nella gestione dei massicci flussi migratori sulle coste italiane. La presidente del Comitato Schengen ha d'altra parte evidenziato l'esigenza di un ripensamento del criterio fissato dal cosiddetto Regolamento di Dublino III, sull'individuazione del Paese di primo approdo ai fini dell'esame della richiesta di asilo, anche ai fini dell'accoglimento in Unione europea del principio del mutuo riconoscimento del diritto di asilo in Italia. La Commissaria europea agli affari interni, Cecilia Malmström, ha condiviso l'esigenza di un possibile coinvolgimento di altri Stati membri nella gestione degli sbarchi, con un affiancamento della missione italiana *Mare Nostrum* ad altre iniziative gestite da Frontex. Sulla riforma del regolamento c.d. Dublino III ha ricordato l'esigenza di un accordo degli Stati membri ad una sua eventuale modifica, alla quale si è detta peraltro sensibile.

2. Le principali tematiche emerse nel corso dell'indagine

Dalle audizioni svolte dal Comitato, sopra indicate, sono emersi alcuni temi prevalenti: il dispiegarsi e l'evolversi dell'operazione italiana *Mare Nostrum* e la sua successiva sostituzione con l'operazione europea *Triton*; le problematiche concernenti l'applicazione e le deroghe relative al cosiddetto Regolamento Dublino III e le esigenze di una sua riforma; l'effettiva attualità dello Spazio Schengen, con specifico riferimento ai profili della sicurezza nazionale, del fenomeno dei cosiddetti *foreign fighters* e dei possibili collegamenti tra terrorismo e migrazione, anche in con-

seguenza degli attentati che hanno colpito alcune capitali europee all'inizio del 2015; il tema del mutuo riconoscimento del diritto di asilo, le problematiche connesse al *resettlement* e la riforma del cosiddetto codice visti; la necessità di percorrere una cooperazione con Paesi Terzi e la previsione di partenariati di mobilità e sicurezza, anche a partire dall'istituzione di campi profughi; la gestione dei minori stranieri non accompagnati e dei flussi migratori anche dal punto di vista sanitario; le problematiche connesse ai profili finanziari nella gestione delle politiche sull'immigrazione.

Innanzitutto, quindi, le problematiche legate all'operazione *Mare Nostrum* e il suo successivo superamento per effetto dell'operazione europea *Triton*.

3. Le operazioni di salvataggio, in particolare *Mare Nostrum* e *Triton*

Le condizioni di perdurante guerra civile in alcuni Paesi dell'Africa, nonché di grave instabilità politica seguita al crollo di precedenti regimi (per tutti, Siria e Libia), hanno comportato, tra l'altro, gravi violazioni dei diritti umani in danno alle popolazioni residenti, che hanno visto nella fuga l'unica opzione possibile per salvare la propria vita. Ciò ha generato un massiccio flusso di migranti verso l'Europa attraverso l'Italia, soprattutto via mare, ma anche via terra attraverso la rotta dei Balcani. Tale situazione ha posto il Paese nella condizione di sopportare enormi oneri gestionali, umanitari e di ordine pubblico per fronteggiare l'emergenza migrazione, tuttora in atto. Per fronteggiare questo massiccio esodo di popolazioni provenienti dal continente africano, affrontare i flussi migratori sempre più crescenti, intervenire in soccorso dei migranti e prevenire la tratta degli esseri umani attraverso il Mare Mediterraneo, il Governo italiano ha avviato il 18 ottobre 2013 l'operazione *Mare Nostrum*.

La principale problematica affrontata dal Comitato Schengen nella prima parte dell'indagine conoscitiva è stata proprio quella relativa a *Mare Nostrum*, verificando passo, passo il percorso seguito dal Governo nell'approntare una risposta alla situazione di emergenza determinatasi alla fine del 2013, con l'obiettivo di prevenire il ripetersi di nuove tragedie dopo quella di Lampedusa. Si è trattato di un'operazione militare ed umanitaria che ha previsto il rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare utilizzando mezzi navali ed aerei, anche delle Forze armate.

L'indagine ha evidenziato come, all'inizio, all'azione di sensibilizzazione e di condivisione della preoccupazione con altri *partner* europei rispetto alla dimensione umanitaria del fenomeno in corso, per molti mesi non è seguita, nei fatti, l'affermazione né il riconoscimento da parte degli altri Stati membri di una dimensione pienamente europea del problema, frustrando le attese del nostro Paese. Se, quindi, dopo la tragedia di Lampedusa, la creazione di una *task force* dell'Unione europea per la gestione dell'emergenza migratoria nel Mediterraneo e per una più efficace ge-

stione del fenomeno migratorio nel medio periodo, ha costituito un passo in avanti nella presa di coscienza della valenza pienamente europea del problema – non soltanto della sponda sud dell'Europa – l'Italia si è trovata con l'operazione *Mare Nostrum* nella difficile situazione di dovere gestire da sola l'afflusso massiccio di migranti verso le proprie coste.

Nel corso dell'indagine, fin dall'inizio, è emerso che l'Italia si è trovata ad affrontare una pressione migratoria che, nel corso del 2014, ha superato i livelli record toccati nel 2011: solo nei primi tre mesi del 2014 l'indagine ha accertato che il numero di migranti arrivati via mare nel Paese è stato 13 volte superiore a quello fatto registrare nello stesso periodo del 2013. Più precisamente, nei primi cinque mesi dell'anno gli arrivi di migranti erano 39.538 e la regione maggiormente coinvolta dal fenomeno è stata la Sicilia, in cui si sono registrati il 98 per cento degli sbarchi; ai primi di luglio, le cifre riportate sfioravano le 50.000 persone arrivate sulle coste italiane via mare, giungendo alla fine dell'anno alla soglia di oltre 170.000 unità.

Nella fase conclusiva dell'operazione *Mare Nostrum*, il Comitato ha accertato che i migranti soccorsi, nell'ambito di 563 interventi, sono stati 101.000, di cui 12.000 minori non accompagnati; sono stati rinvenuti 499 corpi di persone decedute, mentre i dispersi, sulla base della testimonianza dei sopravvissuti, potrebbero essere più di 1.800; sono stati arrestati 728 scafisti e sequestrate otto imbarcazioni. A conclusione dell'operazione, secondo le indicazioni della Marina militare, i migranti assistiti sono stati, nell'ambito di 421 eventi di ricerca e soccorso, 150.810. I presunti scafisti, fermati e consegnati all'Autorità Giudiziaria, grazie anche alla cooperazione con le Procure interessate, hanno raggiunto il numero di 330, mentre sono state sequestrate 5 «navi madre». Questi risultati sono stati raggiunti grazie all'impiego di 32 Unità navali e 2 sommergibili che si sono avvicendati dall'inizio dell'operazione per un totale di oltre 45.000 ore di impiego e l'impegno in media di circa 900 militari al giorno.

In particolare, secondo i dati del Ministero dell'Interno, forniti durante l'indagine, l'operazione *Mare Nostrum*, dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014, ha prodotto:

- Eventi di sbarco: 563
- Migranti soccorsi: 100.949, di cui 9.038 minori non accompagnati
- Arresti: 270 tra scafisti, organizzatori e basisti
- Sequestri: 8 imbarcazioni
- Costo dell'operazione: circa 115 milioni di euro.

Le operazioni contestuali a *Mare Nostrum*, operazioni di Frontex (*Hermes*, *Hermes extension*, *Aeneas*) e le altre operazioni di soccorso (mercantili privati, rintracci sulle coste) hanno portato:

- Eventi di sbarco: 498
- Migranti soccorsi: 60.489, di cui 3.679 minori non accompagnati

- Arresti: 172 tra scafisti, organizzatori e basisti
- Sequestri: 39 imbarcazioni.

La cosiddetta operazione *Mare Nostrum phasing out*, dal 1° novembre 2014 al 31 dicembre 2014, ha prodotto invece:

- Eventi di sbarco: 28
- Migranti soccorsi: 3.678, di cui 297 minori non accompagnati
- Arresti: 12 tra scafisti, organizzatori e basisti
- Sequestri: 0
- Costo dell'operazione: 5,6 milioni di euro.

Circa, infine, i dati complessivi relativi ai corpi di persone decedute recuperati durante tutte le operazioni indicate e ai presunti dispersi, acquisite anche sulla base delle dichiarazioni dei superstiti, risultano:

- Corpi recuperati: 560 (721 secondo UNHCR),
- Migranti dispersi: 1807 (2817 secondo UNHCR).

A seguito della conclusione di *Mare Nostrum*, e in previsione dell'avvio dell'operazione *Frontex plus*, ribattezzata *Triton* dal 1° novembre 2014, è emerso nel corso dell'indagine conoscitiva che la regia unitaria della nuova missione europea, che assorbe quelle già in atto, cioè *Aeneas* ed *Ermes*, è stata affidata all'Agenzia Frontex, la quale per l'espletamento di tale mandato, ha ricevuto dall'Unione europea uno stanziamento aggiuntivo di 20 milioni di euro per l'anno 2015, avvalendosi del Centro di coordinamento internazionale istituito a Pratica di Mare, presso il Comando aeronavale della Guardia di finanza, dove sono distaccati i rappresentanti della stessa Agenzia e di tutti i Paesi partecipanti.

In ragione del vasto raggio di azione, che comprende l'intero Mediterraneo centrale e lo Jonio, l'operazione di Frontex avrebbe richiesto la più ampia partecipazione di Stati membri; a partire dal suo avvio l'operazione *Triton* poteva comunque essere qualificata come la più grande e partecipata operazione di controllo delle frontiere messa mai in campo dall'Unione europea nello scenario del Mediterraneo. Secondo quanto emerso, il panel degli Stati partecipanti e dei dispositivi su cui contare per l'operazione guidata da Frontex, è stato costituito, oltre all'Italia, da: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda (solo per *Triton* 2015), Islanda, Lettonia (solo per *Triton* 2014), Lussemburgo (solo per *Triton* 2014), Malta, Olanda, Norvegia (solo per *Triton* 2015), Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito. La nuova operazione *Triton* si dispiega essenzialmente nel Mediterraneo centrale e nello Jonio. La sua area operativa risulta piuttosto vasta e, oltre al canale di Sicilia, comprende nel quadrante est la parte ionica della Calabria, estendendosi parzialmente anche alla Puglia, mentre nel settore ovest abbraccia la Sardegna meridionale. La linea di pattugliamento si attesta per gli assetti marittimi a circa 30-40 miglia dalle isole di Lampedusa e Malta. Il dispositivo aereo, invece, si spinge sino al limite dell'intera area operativa.

Nel corso dell'indagine è emerso altresì che gli assetti aeronavali schierati e gli esperti impiegati nei *team* di supporto sono appartenuti a 24 Stati membri, inclusa l'Italia; otto Stati hanno messo a disposizione un numero complessivo di tre aerei, un elicottero, tre pattugliatori d'altura e tre pattugliatori costieri, mentre l'Italia ha messo a disposizione un aereo della Guardia di finanza, un pattugliatore d'altura della Marina militare con elicottero a bordo e due pattugliatori costieri, rispettivamente della Capitaneria di porto e della Guardia di finanza. Inoltre, nell'ambito delle disponibilità complessive offerte dagli Stati, la scelta degli assetti aeronavali da impiegare è stata demandata a *Frontex*, le cui determinazioni operative rimangono ovviamente vincolate al budget europeo a disposizione, che è stata inizialmente di 3 milioni di euro mensili. Nella fase d'avvio, il dispositivo di *Triton* ha visto schierati al largo delle coste italiane e maltesi due aerei, due elicotteri, due pattugliatori d'altura e quattro pattugliatori costieri. Gli assetti forniti da Malta in particolare hanno provveduto anche alla distruzione delle imbarcazioni lasciate alla deriva dopo il salvataggio dei migranti, che, oltre a costituire un rischio per la navigazione, potevano essere recuperate dalle stesse organizzazioni criminali e riutilizzate per successivi viaggi. Infine, a supporto dell'attività di pattugliamento, è risultato al Comitato che sono stati impiegati cinque *joint debriefing team* per lo svolgimento delle interviste ai migranti sui luoghi di sbarco e due *screening team* per i primi accertamenti sulla nazionalità dei migranti. Per la costituzione di tali team, hanno dato la loro disponibilità a inviare propri esperti i seguenti Stati: Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito. I *team*, guidati da un funzionario della polizia di Stato e integrati da due esperti per le interviste e da un mediatore culturale, sono dislocati a Mineo, Ragusa, Siracusa, Trapani e Crotone.

L'operazione *Triton* è stata decisa, portata avanti e finanziata dall'Unione europea con una *governance* complessiva assicurata dall'Agenzia *Frontex*, organismo della stessa Unione, mentre *Mare Nostrum* era nata da una decisione italiana, con finanziamenti dell'Italia, al fine di dare una risposta emergenziale al gravissimo problema umanitario manifestatosi tragicamente con la sciagura di Lampedusa. La nuova operazione, dunque, dovrebbe avere, nelle intenzioni, un compito del tutto differente rispetto a quello di *Mare Nostrum*, anche in ragione dei diversi obiettivi. *Frontex* nel Mediterraneo centrale ha l'obiettivo di contrastare l'immigrazione clandestina, la tratta e il traffico di esseri umani, secondo i limiti e le procedure imposte dal Regolamento n. 656/2014, che reca le norme a cui l'Agenzia si deve attenere per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne dell'Unione europea. L'elemento di novità, in base a questo Regolamento, dovrebbe inoltre contemplare ogni intervento utile anche in chiave dissuasiva, inclusa l'ispezione del natante, del carico e delle persone che vi sono a bordo, nonché il sequestro del mezzo e il fermo delle persone.

Il Comitato ha appurato che la missione di Frontex svolgerà all'occorrenza anche attività di ricerca e soccorso di persone in pericolo, conformemente non tanto agli obiettivi della missione stessa, bensì al diritto internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali, indipendentemente dalla cittadinanza, dalla situazione giuridica o dalle circostanze in cui si trovino le persone da soccorrere. Su tale fronte, il Comitato ha espresso perplessità in ordine all'adeguatezza di *Triton* confrontata a *Mare Nostrum*, relativamente alle attività di soccorso in mare.

Per quanto riguarda interventi nelle acque territoriali libiche, è stato riferito al Comitato che il problema è la sovranità nazionale libica. Da un lato, la presenza di almeno due Governi libici rende estremamente complesso trovare l'interlocutore per un accordo. Dall'altro, entrare nelle acque territoriali costituisce comunque un'operazione molto sensibile sotto il profilo della sovranità nazionale libica. Per farlo, serve o l'adesione del Governo libico oppure una risoluzione dell'ONU che autorizzi questo tipo di operazione. In Somalia, per esempio, sono autorizzate le operazioni nelle acque somale per l'antipirateria; in quel caso, però, c'è un'autorizzazione del Governo somalo riconosciuto dall'Italia. La risoluzione ONU e l'adesione dello Stato interessato sono alternativi, perché la risoluzione dell'ONU riduce la sovranità di quel Paese, preso atto che questo non assicura come dovrebbe l'ordinato sviluppo dei controlli sulle sue coste e consente alle organizzazioni criminali di usare liberamente quella nazione come trampolino e come base per attività che risultano potenzialmente criminali.

Nel corso dell'indagine sono emerse altresì implicazioni di carattere ambientale, connesse al fenomeno dei migranti. L'area interessata dalle rotte dei barconi dei profughi costituisce uno degli esempi più importanti per la biodiversità, da un punto di vista internazionale: nel canale di Sicilia sono state individuate più aree EBSA (*Ecologically or Biologically Significant Marine Areas*), cioè aree speciali e significative per gli aspetti ecologici e biologici, riconosciute dalla Convenzione mondiale per la biodiversità, adottata a Rio de Janeiro nel 1992 nel corso del summit mondiale delle Nazioni Unite su «Ambiente e sviluppo». In questo quadro, si inserisce la problematica della particolare vulnerabilità, dal punto di vista ambientale, e della corrispondente esigenza di tutela, delle aree marine ricadenti nel Mediterraneo meridionale, interessate dal fenomeno della migrazione di clandestini provenienti dalle coste nordafricane, e quella dell'abbandono dei battelli utilizzati dai migranti e il rischio concreto del loro affondamento, sia in mare aperto, cioè in acque internazionali, che lungo le coste nazionali, cioè in acque territoriali. Per contrastare il fenomeno dello scorfismo, una delle soluzioni ipotizzate a livello nazionale, che ha avuto peraltro ampio risalto sui mezzi di informazione, prevedeva che dopo aver soccorso e messo in salvo i migranti, il comandante dell'unità navale operante avrebbe potuto procedere, in luogo del sequestro, all'affondamento in mare del natante, qualora ricorressero determinate condizioni legate alla salvaguardia delle vite umane e alla sicurezza della navigazione e non fossero praticabili altri interventi. Benché fosse previsto che

la facoltà di affondamento si sarebbe applicata ai soli natanti di stazza lorda inferiore a 500 tonnellate, poiché tale misura corrisponde a navi da carico di lunghezza anche superiore a 50 metri, sono apparse subito evidenti le implicazioni di natura ambientale che l'applicazione di tale regola, ancorché limitata ai soli casi eccezionali consentiti, avrebbe potuto provocare.

Eventuali iniziative miranti alla distruzione e all'affondamento in alto mare dei barconi utilizzati dai trafficanti per il trasporto dei clandestini, una volta concluse le operazioni di soccorso, debbono presentare in ogni caso oggettivi caratteri di eccezionalità ed essere comunque legate alla situazione contingente.

4. Accoglienza e sistema di asilo

Un tema particolarmente dibattuto nel corso dell'indagine svolta è stato quello relativo al criterio della competenza del Paese di primo ingresso per l'esame della domanda di protezione internazionale, il quale, non essendo stato sostanzialmente modificato dal nuovo Regolamento (Ue) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, cosiddetto Dublino III, conserva aspetti di indubbia criticità per l'Italia. Tale Regolamento, infatti, in larga parte sostenuto dalla maggioranza dei Paesi del centro e del nord Europa, risulta fortemente penalizzante per Paesi come l'Italia, che geograficamente rappresentano il primo punto d'approdo rispetto alle coste africane, quale successivo territorio di transito verso l'Europa continentale. È emerso tuttavia altrettanto chiaramente che la frontiera italiana rappresenta a tutti gli effetti il confine comune dell'Unione europea, con ciò sollevando una necessaria assunzione di responsabilità da parte di tutti i Paesi dell'Unione in tema migratorio.

L'indagine condotta dal Comitato ha infatti evidenziato come il cosiddetto sistema di Dublino III presenti il limite obiettivo di caricare pressoché tutto l'onere delle diverse fattispecie di immigrazione, anche massive, sui Paesi di primo ingresso. Il Paese di primo ingresso, tuttavia, può non coincidere con il Paese di destinazione finale del migrante, che nella maggior parte dei casi desidera andare da un'altra parte. Le regole di Dublino, quindi, gravano soprattutto l'Italia dell'intero peso di questi flussi migratori come Paese di primo ingresso, nel quale, per di più, si arriva via mare. In casi come questi, cioè di afflusso massiccio di migranti, occorrerebbe, invece, anche dal punto di vista dell'accoglienza, promuovere forme di equa suddivisione degli oneri, non solo perché più favorevoli al Paese, ma anche perché più corrispondenti al senso esistenziale della scelta del richiedente asilo e alla base solidaristica della costruzione europea. In questo senso, il Comitato ha accertato che, diversamente, sembra destinata a permanere una delle cause prime di squilibri macroscopici, con diseconomie evidenti che scaturiscono da situazioni di sovraccarico, a fronte di disponibilità in altri Paesi forse non pienamente utilizzate.

Il Comitato ha accertato nel corso dell'indagine che, fino a quando non si permetterà al richiedente asilo o al rifugiato di spostarsi all'interno dell'Europa secondo la propria volontà e in adesione a un proprio progetto di vita, la condizione che l'Italia continuerà a subire sarà quella di un estremo svantaggio, visto che tale condizione alimenta flussi che diventano inevitabilmente incontrollati verso altri Stati membri, comportando onerosi ritrasferimenti nel Paese.

È stato riferito per esempio che i tempi medi di esame di una richiesta di asilo in Italia sono attualmente intorno ai 215 giorni. Questo significa che vi sono punte di eccellenza in cui si riescono a esaminare le richieste, soprattutto per i vulnerabili, anche in 60-80 giorni, e situazioni – soprattutto nelle aree in cui si concentra maggiormente il numero di richieste, come Roma, Milano e in parte la Sicilia – in cui i tempi si allungano. In particolare, nel giugno 2015, in relazione alla previsione da parte del Governo di nuove assegnazioni di persone richiedenti la protezione internazionale a varie regioni italiane, il Comitato si è attivato per assumere elementi di conoscenza sull'accoglienza dei profughi nelle diverse aree interessate e sulle relative problematiche. Per quanto riguarda la regione Lombardia, è stato riferito al Comitato, tra l'altro, che al 10 luglio 2014 la presenza straniera stimata in Lombardia era di 1.279.000 persone, il 13 per cento della popolazione regionale, mentre la presenza di cittadini stranieri nel 2015 in Lombardia sarebbe pari al 9 per cento della popolazione. Nel corso dell'indagine è stato accertato che dall'incontro in Conferenza Unificata con il Governo del 18 marzo 2015 tra Ministero dell'interno e regioni sarebbero emerse alcune criticità: la mancata attivazione degli *hub*, centri realizzati nelle regioni che dovrebbero accogliere gli immigrati inviati prima che siano distribuiti sul territorio; l'accoglienza in strutture temporanee; l'attivazione di *hub* per i minori stranieri non accompagnati. In altre regioni, come la Toscana l'auspicio è che vi sia una distribuzione dei profughi in piccole comunità di dieci-venti persone, affidandone la gestione ad associazioni di volontariato. In questo senso, affidarsi solo alle prefetture sarebbe stato un errore, stante la necessità di coinvolgere di più regioni e enti locali.

Per quanto riguarda la regione Veneto è stato riferito, tra l'altro, al Comitato che i migranti presenti nella regione sono 517.000, ed è stato ricordato che il modello di integrazione del Veneto è il modello di riferimento nazionale per l'integrazione, per l'inclusione, per i progetti di vita. Attualmente di questi 517.000 migranti 42.000 sono senza lavoro. E' stato osservato che il tema della disoccupazione pesa socialmente e anche in maniera importante in un territorio nel quale ci sono 170.000 disoccupati. E' stato quindi sottolineato che il Veneto è una delle quattro regioni d'Italia con più migranti e che le altre regioni non hanno percentuali di incidenza sulla popolazione altrettanto importanti. E' stato riferito che la Lombardia ha il 23 per cento di migranti sulla popolazione, il Veneto ne ha l'11 per cento e il Lazio il 13 per cento, ma le altre regioni – a parte Toscana e probabilmente Campania, che hanno l'8,9 per cento – sono tra l'1 e il 3,5 per cento. In sostanza, è stato osservato, c'è un grande distacco

fra le prime quattro-cinque e tutte le altre, che hanno un'incidenza sulla popolazione molto bassa. In Regione Liguria, nel momento in cui cambiasse la politica dell'accoglienza e dell'immigrazione, in un piano integrato nazionale con diverse finalità, si auspicherebbe una politica nazionale, in primo luogo, di sicurezza e di blocco dei flussi, in secondo luogo uno stanziamento di risorse ed eventualmente una condivisione dei criteri di smistamento. In questo senso, è stato osservato che il problema non riguarda solo i 40.000-50.000 richiedenti asilo, ma il blocco dei 200.000 migranti. Si riterrebbe necessario realizzare campi per rifugiati facendo degli accordi con la Tunisia, con l'Algeria, con la Libia e con gli Stati vicini, per gestire il flusso migratorio sulla costa del Nord Africa prima che i migranti attraversino il mare, anche per salvare centinaia di vite umane.

In relazione all'attività svolta dal Friuli-Venezia Giulia nell'ambito dell'accoglienza dei profughi, è stato riferito, tra l'altro, al Comitato che il Friuli è la prima regione in Italia che ha siglato un accordo sulla vigilanza sanitaria con tutte le aziende sanitarie della regione, interessata tra l'altro dall'aumento di arrivi lungo la rotta balcanica. In Friuli Venezia Giulia è stata fatta la scelta di individuare sei *hub* regionali piccoli, per effettuare solo la prima accoglienza e lo smistamento. La regione intende inoltre sottoscrivere, come già fatto per l'area di Udine, delle convenzioni con i prefetti di ogni provincia, per l'individuazione di *hub* regionali nei quali svolgere tutte le operazioni di accertamento e rilascio dei documenti. È stato quindi definito un piano di smistamento delle persone che arrivano in regione, in base al numero degli abitanti, alla percentuale di immigrati già presenti, ad alcune specificità territoriali, piano condiviso con l'ANCI, col Consiglio autonomie locali – CAL, con il Commissario di Governo di Trieste e con tutti i prefetti della regione. Per quanto attiene alla regione Puglia, è stata richiamata l'attenzione del Comitato, tra l'altro, sul fatto che la regione è organizzata in un modo completamente diverso dai Comuni poiché non ha forze di polizia, ma è un ente prevalentemente legislativo, che manca totalmente di tutti gli strumenti che ne consentano un'operatività. Assegnare alle regioni compiti ulteriori di tipo pragmatico è giudicato inutile, perché mancano le strutture. Pertanto, è stato riferito al Comitato che la struttura dei prefetti e dei Comuni attualmente esistente, rimane sicuramente la migliore. D'altra parte è emerso nel corso dell'indagine che le regioni dispongono di società *in-house* e nulla vieterebbe a una regione, se si vuole cambiare modello, di strutturare una propria agenzia per la gestione di altre attività, tra le quali anche la prima accoglienza o addirittura la seconda, la più importante tra l'altro per evitare che i fenomeni migratori si rivelino devastanti per la struttura sociale.

L'indagine ha quindi accertato che in Italia la spesa media per profugo è di circa 35 euro al giorno, un dato che moltiplicato per 365 giorni e per 19.000 posti messi a disposizione nell'ambito dello SPRAR porta ad un totale di 250 milioni circa all'anno. La legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2015, art. 1, co. 181-182) ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati,

nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nel quale confluiscono le risorse del precedente Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che viene contestualmente soppresso. Il nuovo fondo è incrementato di 12,5 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2015 (art. 17, co. 14).

Il Comitato ritiene necessario che le amministrazioni centrali competenti lavorino insieme alle regioni e agli enti locali al fine di individuare in via ordinaria una procedura di coordinamento e cooperazione inter-istituzionale necessaria per gestire in maniera efficace e qualitativamente adeguata il sistema di protezione verso questi soggetti.

Ancora con riguardo al Regolamento Dublino III è emersa d'altra parte l'obiettivo difficoltà da parte italiana a proporre modifiche inerenti un testo approvato solo di recente, sottolineando al contempo la necessità di garantire la massima flessibilità nell'applicazione dello stesso nell'ambito dei margini previsti. La logica di Dublino è stata concepita in una fase storica – quasi trent'anni fa – completamente diversa da quella attuale, sia dal punto di vista della situazione geopolitica internazionale, sia da quello della quantità dei flussi a cui fare fronte. Il Comitato ha quindi richiesto chiarimenti sulla possibilità di utilizzare i margini esistenti nello stesso Regolamento di Dublino per una sua applicazione più coerente con la realtà dei fatti che si verificano in Italia.L.

Un primo punto riguarderebbe il principio del mutuo riconoscimento, considerato molto importante proprio perché, anche in assenza di una modifica formale del Regolamento di Dublino, permetterebbe di fare quello che risulta allo stato precluso. Oggi, infatti, chi ottiene la protezione internazionale in uno Stato membro non ha la possibilità di trasferirsi in un altro Stato membro per lavorare; il principio del mutuo riconoscimento, invece, assicurerebbe questa possibilità, permettendo di superare una prima criticità posta dal sistema Dublino. È emersa d'altro canto anche la rigidità con cui alcune norme del Regolamento Dublino III vengono applicate e la mancata applicazione di altre norme del medesimo Regolamento, che invece l'Italia avrebbe tutto l'interesse ad applicare. In particolare, l'articolo 17 del Regolamento di Dublino prevede due clausole molto importanti, in deroga ai criteri generali di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo: la clausola di sovranità e la clausola umanitaria. La clausola di sovranità stabilisce che uno Stato membro, a prescindere dal Regolamento di Dublino, possa sempre decidere di assumere la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo presentata in frontiera o sul territorio, anche se, in base ai criteri ordinari, la competenza dovrebbe essere attribuita ad altro Stato membro. La clausola umanitaria dettata dall'articolo 17, comma 2, del Regolamento di Dublino III, prevede inoltre che qualsiasi Stato membro, pur non essendo competente per l'esame della domanda secondo i criteri ordinari, può diventarlo in considerazione di esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo. Il Comitato ha quindi potuto accertare nel corso dell'indagine svolta che anche solo applicando semplicemente le disposizioni indicate, si potreb-

bero facilitare di gran lunga i ricongiungimenti familiari dei rifugiati o degli immigrati che arrivano nel territorio nazionale, consentendo loro di raggiungere familiari che si trovano in un altro Stato membro. La Camera dei deputati ha fatto proprie le conclusioni del Comitato in tal senso presentate nella prima Relazione al Parlamento (Doc XVI-bis n. 3), approvando il 17 giugno 2015 la risoluzione n. 6-00139.

5. Fenomeno migratorio, criminalità e terrorismo

Il Comitato ha approfondito nel corso dell'indagine gli aspetti relativi ai collegamenti tra flussi migratori e criminalità organizzata.

Le condizioni di povertà delle popolazioni dell'area settentrionale del continente africano, la debolezza delle strutture degli Stati, lo scarso rispetto della vita e dei diritti della persona, l'estrema facilità di transito di merci di ogni genere attraverso le zone desertiche e la permeabilità delle relative frontiere hanno verosimilmente contribuito in maniera significativa all'aumento dei traffici, oltre che di esseri umani, anche di droga e prodotti di contrabbando o comunque illegali, provenienti anche dai Paesi del Medio ed Estremo Oriente, che utilizzano alcune aree dell'Africa come base logistica di attività illecite che impattano anche sull'Occidente. Gruppi di malavitosi e veri e propri clan organizzati sfruttano i proventi di questi traffici illegali, per erigere roccaforti nelle zone più arretrate e dimenticate, sfruttando la miseria dilagante, il malcontento della popolazione verso le istituzioni e la progressiva disgregazione del tessuto sociale.

Lo stesso Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, già nel 2009, aveva lanciato un serio allarme circa gli effetti di destabilizzazione che l'aumento esponenziale dei traffici illeciti, in particolare di stupefacenti, stava determinando per l'intera Africa occidentale e settentrionale, evidenziandone l'evoluzione in termini di affermazione di sodalizi criminali molto evoluti, in grado di occupare nuovi mercati illegali a livello globale. Il numero di attività criminali cresce di pari passo con quello dei migranti illegali. Preso atto che dopo il tragico naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013, in cui perirono almeno 366 persone, la procura di Palermo avrebbe portato a termine due operazioni denominate «Glaucio 1 e 2» contro i trafficanti, il Comitato ha assunto elementi di informazione su tali operazioni e sull'indagine che la Direzione distrettuale antimafia di Palermo, ha da tempo avviato per il reato di associazione a delinquere finalizzata alla tratta e al traffico di esseri umani. In proposito è stato riferito al Comitato che con le operazioni Glaucio 1 e Glaucio 2, si ritiene di avere smantellato almeno due grossi gruppi criminali. Nella prima operazione sono state arrestate nove persone, di cui tre sono rimaste latitanti, perché molti di questi soggetti si trovano all'estero ed è anche difficile rintracciarli. Nella seconda operazione sono stati individuati 27 soggetti che operano in Italia, tra i quali un «collaboratore di giustizia» che era uno dei principali referenti e che lavorava a stretto contatto con i trafficanti in

Africa per raccogliere queste persone e organizzarne l'ultima parte del viaggio verso il nord Europa.

L'indagine ha evidenziato una ricostruzione giudiziaria delle rotte del traffico: i migranti vengono concentrati in genere nei Paesi del centro Africa, principalmente Sudan, in partenza dall'Eritrea e dall'Etiopia; da lì iniziano una prima parte del loro viaggio attraverso il deserto, per cui pagano una prima somma di denaro; spesso durante questo viaggio attraverso il deserto vengono intercettati da altri gruppi paramilitari, che li rapiscono e ne chiedono un ulteriore riscatto. I migranti devono riuscire a superare il viaggio nel deserto e possibili rapimenti e sequestri. Raggiunto il confine tra il Sudan e la Libia, vengono materialmente consegnati ai referenti di quest'organizzazione – è stato descritto un passaggio anche tra sette o otto diversi mezzi di trasporto – che li portano sulla costa libica, dovendo pagare per la seconda parte del viaggio, cioè quella via mare. Il Comitato ha accertato che il pagamento avviene in contanti, se ne hanno ancora, e che spesso è stato detto essere il frutto di interi villaggi che raccolgono una somma di denaro per consentire anche a uno solo di lasciare l'Eritrea, l'Etiopia o il Sudan; ciò consentirà magari ad altri di raggiungerlo dopo qualche anno. Un altro modo è il pagamento diretto, da parte di parenti e familiari che vivono già in Europa, in Israele o in altre zone più ricche del mondo, attraverso il sistema *hawala*, un sistema di pagamento che risale a centinaia di anni fa, basato sulla fiducia, e che avveniva tra i commercianti arabi. Di fatto, in questo sistema, non c'è passaggio di denaro tra colui che paga e colui che riceve un servizio, perché è basato su una sorta di sistema di convenzione di compensazione attraverso i cosiddetti *hawaladars*, soggetti incaricati di svolgere questo sistema di compensazione, difficilissimo da tracciare, tanto che dopo l'11 settembre 2001 negli Stati Uniti viene vietato e indicato tra i possibili mezzi di finanziamento del terrorismo.

Il Comitato ha appurato che nella seconda operazione Glauco, per la prima volta in Italia si è contestato ai 25 indagati, tra le altre cose, anche la violazione della normativa in materia di riciclaggio e di raccolta del risparmio, perché la magistratura è riuscita a ricostruire dalle attività di intercettazione l'utilizzo del sistema *hawala* per il pagamento dei viaggi dei migranti.

L'indagine ha accertato che dalle coste della Libia, una volta avvenuto il pagamento, inizia la seconda parte del viaggio. In passato venivano raggiunti principalmente Lampedusa o Porto Empedocle. Da *Mare Nostrum* e *Triton* in poi ovviamente i luoghi di sbarco sono individuati in maniera diversa. Una rete criminale in genere composta da soggetti della stessa nazionalità, anche per ragioni di lingua, di comunicazione, si occupa della terza parte del viaggio, cioè di organizzare per esempio la fuga dei migranti dai centri di accoglienza per consentire loro di raggiungere il nord Europa.

Il Comitato ha anche appurato che alcune delle criticità nello svolgimento delle indagini nei confronti dei responsabili della tratta di persone migranti risiedono nell'assimilazione della posizione dei cosiddetti scafisti

con quella delle vittime di tratta. In particolare, stante la vigente disciplina, risulta che le vittime di tratta siano considerate responsabili di reato connesso a quello di tratta e non testimoni, come sarebbe forse più logico. A tale proposito è stato riferito che in Italia, a differenza che in altri Paesi, ci sono varie categorie di persone che possono essere interrogate da un magistrato nella fase delle indagini o nel processo: l'imputato, l'indagato, il testimone e il cosiddetto indagato di reato connesso o collegato, cioè una persona che è stata indagata per un altro reato, in questo caso l'immigrazione clandestina. Il migrante che arriva, infatti, commette un reato: sebbene reato minore, punito con una pena pecuniaria di qualche migliaio di euro, comunque è un reato. In questo caso, per il sistema processuale nazionale deve essere sentito non come testimone, ma come indagato di reato connesso o collegato. A questo proposito, il Comitato ha accertato che si pongono due problemi. Il primo riguarda il tipo di modalità dell'audizione, poiché l'indagato, innanzitutto, può avvalersi della facoltà di non rispondere, facoltà che il testimone non ha. In secondo luogo, l'indagato ha diritto all'assistenza dell'avvocato.

Un ulteriore problema rappresentato è il diverso sistema di valutazione delle dichiarazioni di questi soggetti. Secondo il sistema processuale italiano, le dichiarazioni del testimone non richiedono un cosiddetto riscontro esterno, poiché nel caso di un indagato di reato connesso o collegato, secondo la giurisprudenza della Cassazione e il sistema processuale nazionale occorre un'attività di corroborazione esterna, cioè un riscontro esterno a quello che è stato detto, che può essere dato dalle dichiarazioni di altri, ma che in genere dovrebbe essere qualcosa di diverso. Il reato di immigrazione clandestina d'altra parte, è stato rilevato nell'indagine, non ha un effetto deterrente per soggetti che hanno visto torture inenarrabili nel loro viaggio, che sono stati in viaggio per anni dal centro Africa attraverso il deserto, attraverso i barconi stivati di persone, pagando migliaia di euro o di dollari per il viaggio; mentre il carico per gli uffici giudiziari, invece, è enorme. Altri problemi evidenziati nel corso delle audizioni sono: le traduzioni, visto che c'è spesso la difficoltà di reperire traduttori idonei; la velocità dei processi, in cui i testimoni, una volta reperiti, devono essere sentiti immediatamente, con la difficoltà di contemperare le due esigenze del diritto di libertà di movimento di queste persone di recarsi dove vogliono e quella pubblica della loro testimonianza.

Particolare attenzione è stata dedicata dal Comitato anche a verificare l'efficacia dell'attività di Europol, la sua adeguatezza in ordine al personale, ai mezzi di cui dispone, alle funzioni che le sono assegnate e per quanto riguarda gli strumenti normativi sulla base dei quali opera. In tal senso, secondo i dati acquisiti dal Comitato, risulterebbero attive in Europa 3.600 organizzazioni criminali interessate da episodi di *serious crime*, cioè di crimine grave. In particolare, tra queste, alcune avrebbero sede in Belgio e in Portogallo, con aderenti di 60 nazionalità diverse e operanti in 35 Paesi. In Schengen ci sono 46,6 milioni di *items* (a tutto il 13 marzo 2013): di questi, 38,9 milioni sono numeri di passaporti o documenti che sono stati smarriti o rubati; ci sono, inoltre, 880.000 nominativi di per-

sone, la maggior parte delle quali non si vuole che entrino nell'Unione europea, ma anche 32.000 nominativi di persone con un mandato d'arresto. In tal senso, il Comitato ha appurato come Schengen si ponga più alla stregua di uno scudo per proteggersi da chi viene dall'esterno, che non come un sistema per tracciare le persone che circolano al suo interno, ciò evidenziando un primo aspetto di criticità per il quale i Paesi dovrebbero inserire più dati rispetto a quanto non facciano ora, al fine di migliorare la condivisione degli stessi tra tutti i Paesi membri; non solo, quindi, le persone con un mandato d'arresto, ma anche persone ricercate per altri motivi.

In riferimento al rapporto tra protezione dei dati e *cyber* sicurezza, e in vista dell'attuazione del regolamento istitutivo della banca dati nazionale del DNA prevista dal Trattato di Prüm, il Comitato ha accertato che la protezione dei dati e l'attività di messa in sicurezza dei centri privati e pubblici di raccolta dei dati personali e delle stesse infrastrutture dirette su cui viaggiano i flussi informativi fra le amministrazioni, è in se stessa uno strumento utile a rafforzare la capacità difensiva dei nostri sistemi informatici e un valore aggiunto per l'azione antiterrorismo. Si è d'altra parte evidenziato che il sistema Schengen potrebbe essere facilmente intercettato, posto che opera ad un livello *basic*, mentre per fronteggiare la sfida posta dal terrorismo internazionale diventa fondamentale avere una rete di condivisione dei dati almeno a livello *confidential*. In tal senso, sembra condivisibile la proposta secondo cui Europol dovrebbe diventare un punto di riferimento per raccogliere tutti i dati in circolazione.

Il Comitato si è quindi attivato, nel limite delle proprie competenze, per monitorare le iniziative poste in essere dagli organi di polizia per circoscrivere e tenere sotto controllo il fenomeno dei *foreign fighters* italiani. Dagli elementi acquisiti dal Comitato, risulta che alla fine di febbraio 2015 siano stati censiti, individuati e identificati dalle autorità di polizia circa 60 *foreign fighters*. Di questi, 5 risultano avere cittadinanza italiana, 2 hanno doppia nazionalità, mentre gli altri sono di origine straniera e a vario titolo hanno un legame con il Paese. Tutti quelli che sono in Italia sono soggetti a varie forme di attenzione e di controllo da parte delle nostre organizzazioni investigative. Il Comitato ha appurato che, anche se i flussi migratori e i traffici di esseri umani che si sviluppano nel mondo e nelle aree vicine all'Europa coinvolgono una molteplicità di organizzazioni, di persone, di strutture che sfruttano i migranti, non può essere stabilito un parallelismo tra migrazione e terrorismo. È vero che in Libia vi è una particolare complessità politica e di tensione sociale: vi sono due Governi, uno legittimo eletto e un altro in carica; tre aree geografiche – Cirenaica, Tripolitania e Fezzan – in lotta tra loro, con decine di milizie armate, gruppi terroristici – Al Qaeda, alcuni affiliati all'*Islamic State* – che si combattono tra loro. C'è quindi una pluralità di soggetti che operano, per cui non è possibile escludere che anche le organizzazioni terroristiche siano entrate in una parte della gestione delle rotte dei trafficanti di esseri umani, perché si tratta di un *business* molto lucroso e tutte queste organiz-

zazioni hanno bisogno di finanziarsi. Non vi è però alcuna conferma di un collegamento tra queste attività e quelle terroristiche.

Particolare attenzione il Comitato ha rivolto anche alle misure adottate per la sicurezza di siti particolarmente sensibili, come il sito dell'Expo, e alla necessità di far fronte, con misure più attente, più articolate e con maggiore sinergia, anche alle realtà del confine orientale e dei flussi provenienti dai Balcani attraverso l'Austria. Il lavoro di analisi e approfondimento svolto negli scorsi mesi ha consentito di evidenziare numerose criticità potenziali, le più macroscopiche delle quali risultano riconducibili sostanzialmente al contesto territoriale, che è un contesto fortemente antropizzato e ad alta densità urbanistica, pieno di importanti infrastrutture legate alla mobilità. Alla luce dei più recenti scenari internazionali il Comitato ha accertato, nei limiti delle proprie competenze, che sono stati presi in considerazione non soltanto i rischi legati alla criminalità ma anche e soprattutto quelli connessi alle attività dell'antagonismo di matrice anarchica, o comunque di opposizione al sistema istituzionale, nonché i rischi connessi all'eventualità di attacchi terroristici, con o senza uso di sostanze non convenzionali, anche collegate ai fenomeni migratori.

E' emerso inoltre che gli ingressi in carcere dalla libertà, nel 2014, hanno fatto registrare un'elevata diminuzione del numero dei detenuti entranti rispetto all'anno precedente: 46.074 sino alla fine di novembre 2014 rispetto ai 60.000 del 2013. Il Comitato ha accertato anche che per quanto concerne i detenuti stranieri, al 30 novembre 2014 erano presenti 17.635 persone in stato di detenzione, pari al 32 per cento del totale, delle quali poco più di 4.000 in attesa di giudizio di primo grado, circa 3.000 condannati a pena non definitiva e poco più di 10.000 condannati a pena definitiva.

Il Comitato ha accertato quindi l'avviamento dell'operazione, denominata «Mare sicuro», che impiega una media di quattro unità navali. I compiti fondamentali sono: la difesa delle piattaforme petrolifere che si trovano davanti alla Libia – è molto importante impedire che vengano attaccate, anche per motivi di tipo ecologico – la sicurezza della Capitaneria di porto e dei mezzi di soccorso, intervenendo come scorta, e il contrasto appunto delle operazioni criminali. Inoltre, si è sviluppata nell'ambito di questa presenza navale la protezione dei pescherecci italiani che operano davanti a Derna e a Misurata, in acque internazionali. Nel complesso scenario che caratterizza ormai da diversi mesi il fenomeno migratorio dal Nord Africa e, più di recente, anche dalla Turchia, emerge sempre più chiaramente la difficoltà di separare l'azione di polizia dalle attività di soccorso. Le imbarcazioni fatiscenti provenienti da Libia e Tunisia, così come le navi mercantili provenienti dalla Turchia, stracolme di migranti e dirette verso le coste italiane, non tentano mai di eludere i controlli delle unità aeronavali del Corpo, anzi ricercano e sollecitano l'intervento del dispositivo nazionale di ricerca e di soccorso. Le organizzazioni di trafficanti che gestiscono le partenze, infatti, hanno tutto l'interesse a organizzare i viaggi su mezzi che versano in condizioni precarie, in modo tale da

rendere doverosa l'azione di soccorso, che non di rado viene sollecitata in tratti di mare prossimi alle coste di partenza.

Non va dimenticato, però, che esiste un'ulteriore modalità di manifestazione del fenomeno dell'immigrazione clandestina, forse meno nota in questo momento, che interessa le coste pugliesi e, in parte, quelle calabresi e lucane. In tali aree, infatti, vengono spesso utilizzate imbarcazioni veloci che, seppur dotate di una limitata capacità di trasporto, tentano di eludere i sistemi di vigilanza al fine di raggiungere le coste italiane, procedere allo sbarco dei migranti e allontanarsi prima dell'intervento delle forze di polizia. Su un piano più generale, i dati sulla dichiarata nazionalità dei migranti arrivati via mare in Italia testimoniano come le rotte dei clandestini si sovrappongano, di fatto, a quelle dei profughi provenienti da aree di conflitto o in degradate condizioni di vita e sicurezza. Questa condivisione di itinerari e rotte dipende anche dall'attivismo e dalla versatilità tattica delle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani e che operano sin dai territori d'origine dei migranti, facilitando il loro trasferimento verso i porti e le aree di partenza dai quali ha inizio il disperato viaggio via mare. Per la traversata vengono messe a disposizione imbarcazioni pericolanti, la cui condotta in genere è affidata a soggetti individuati tra gli stessi migranti, a fronte di una riduzione del prezzo da corrispondere per l'imbarco. Tale circostanza, connotata da carenza o addirittura assenza di conoscenze marinarie, costituisce uno dei fattori di maggior rischio delle traversate. Quanto alle provenienze geografiche, i migranti originari del Corno d'Africa viaggiano per circa quattro mesi a bordo di camion fuoristrada attraverso il Sudan e il Ciad, per poi giungere in Libia. Da questo Paese, navigano a bordo di imbarcazioni di legno, generalmente di lunghezza compresa tra i 10 e i 25 metri, fino a raggiungere le coste della Sicilia. Secondo quanto affermano i migranti, il prezzo del viaggio oscilla tra i 600 e i 1.500 dollari statunitensi. La maggior parte dei migranti provenienti dal Medio Oriente, invece, facilitati da organizzazioni criminali egiziane, libiche e turche, usano i seguenti *modus operandi* per raggiungere l'Italia: via terra, mare e aria attraverso il Libano, la Giordania e l'Egitto, quindi raggiungono la Libia, ove si imbarcano nella zona di Zuwarah, impiegando soprattutto barche in legno, più sicure, o gommoni; via terra, mare e aria, attraverso il Libano o la Giordania, i migranti raggiungono l'Egitto e si imbarcano nella zona di Alessandria su natanti condotti da egiziani, che spesso trasportano anche altri egiziani migranti, per raggiungere prevalentemente le coste della Sicilia, della Calabria e, talvolta, della Puglia, via terra e mare, si imbarcano dalla Turchia per raggiungere le coste italiane, anche attraversando via terra la Grecia. Questa rotta è stata recentemente impiegata più di frequente, utilizzando anche imbarcazioni di dimensioni rilevanti.

Dall'indagine è emerso che, secondo quanto riportato dagli stessi migranti, per tali tratte vengono richieste a ciascuno cifre variabili, comprese tra 1.500 e 6.000 euro. I siriani, sempre maggiormente protagonisti di episodi migratori di massa a causa delle instabilità geopolitiche dei loro territori, scelgono il percorso turco piuttosto che la rotta libica. Il principale

hub di partenza dei migranti, in questo caso, è la città portuale di Mersin, anche se molte traversate risultano aver avuto origine dalle località di Ayas e Iskendur. Generalmente, in questi ultimi casi, i facilitatori impiegano diversi tipi di imbarcazioni che raggiungono, per il successivo transbordo, navi di più grandi dimensioni posizionate tra le coste della Turchia e quelle della Siria. L'intero viaggio in mare dura circa sei giorni, al prezzo di 6.000 dollari statunitensi per un adulto e di 3.000 per ogni bambino. Ai fenomeni dianzi descritti si aggiunge il flusso migratorio che attraversa i confini europei mediante l'ingresso nei porti nazionali. Gli scali italiani principalmente interessati sono quelli di Venezia, Ancona, Bari e Brindisi, in ragione dei collegamenti diretti con la Grecia, l'Albania e la Turchia. I migranti generalmente si occultano all'interno dei mezzi di trasporto (soprattutto autocarri e rimorchi) che giungono con i traghetti di linea. Nel 2014, nei citati scali portuali la Guardia di finanza ha individuato 308 soggetti introdottisi sul territorio nazionale in questo modo e ha arrestato sedici persone per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

6. Le nuove dinamiche dei flussi migratori nell'area Schengen

Sul piano quantitativo, l'Italia è esposta geograficamente al flusso di migranti provenienti dal mediterraneo. Nel 2014, circa 170.000 migranti sono arrivati via mare sulle coste italiane; una cifra non solo di per sé imponente, ma che è il quadruplo rispetto al 2013 e che a sua volta moltiplica per 12 il dato del 2012. I numeri del 2015 mostrano un lieve incremento rispetto al 2014. In totale, nel 2014, ci sono stati 240.000 arrivi dal Mediterraneo, non solo in Italia, e 240.000 arrivi per la rotta terrestre dei Balcani. Si assiste a un cambiamento di natura del fenomeno migratorio, che riguarda non soltanto persone che lasciano i loro Paesi in cerca di un avvenire migliore o fuggono da zone di guerre, ma che riguarda, purtroppo, vittime di un traffico di esseri umani, di una attività criminale e di un *business*, che, fra l'altro, secondo alcune valutazioni internazionali e di alcune procure italiane, frutta alcuni miliardi, con stime di 1-3 miliardi di dollari all'anno. Occorre quindi acquisire una maggiore consapevolezza del fatto che il fenomeno migratorio è globale e che queste persone sono sfruttate e vittime di un racket in tutte le tappe del loro percorso, fin dal Paese di origine. Il Mediterraneo è solo una di queste tappe, durante le quali le vittime subiscono sfruttamento anche dopo il loro arrivo.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso quindi che non si tratta soltanto di assistere i bisognosi di accoglienza e di proteggere le frontiere quando è necessario o di aiutare i Paesi in cui arrivano questi flussi, ma bisogna anche cominciare a combattere i trafficanti, a smantellare le filiere, a risalire i canali attraverso i quali passano i flussi finanziari, responsabilizzando al contempo i Paesi di transito. Occorrerà, pertanto, negoziare bilateralmente o con l'aiuto dell'Unione europea accordi di riammissione

per offrire maggiori soluzioni, nonché accordi tecnici per offrire la possibilità di un ritorno nei Paesi di origine, potenziando nei Paesi di origine, le campagne informative sul rischio di sfruttamento, di racket, di furto e in certi casi anche di morte, conseguente alla scelta di partire.

Il Comitato ha accertato nel corso dell'indagine come nelle ultime settimane del giugno 2015, dai controlli effettuati dalle autorità francesi, sarebbe emerso che gran parte delle persone che si presentavano alle frontiere di quel Paese provenissero dal Corno d'Africa. Nella stragrande maggioranza erano eritrei e sudanesi, quindi persone che avrebbero avuto, in linea di principio, diritto all'asilo, ma davano tutti i segni di non aver fatto nulla per avanzare la richiesta al loro ingresso nell'area Schengen, come avrebbero dovuto. Un tema specifico affrontato dal Comitato è stato quello del cosiddetto *resettlement*, cioè il ricollocamento presso un altro Stato del soggetto titolare di protezione internazionale. Si tratta di uno strumento che mira all'obiettivo di un'equa distribuzione tra i Paesi europei dei migranti che chiedono asilo e lo ottengono, direttamente nelle coste settentrionali dell'Africa. In realtà, come è emerso nel corso dell'attività svolta dal Comitato, sono solo alcuni i Paesi dell'Unione europea che si fanno carico dell'intera vicenda della migrazione: Italia, Grecia, Malta, Spagna e Portogallo. Un maggior utilizzo di questo istituto permetterebbe di affrontare all'origine l'essenza del problema che le recenti ondate migratorie pongono, cioè l'equità della distribuzione tra i Paesi europei. Un altro risultato che si otterrebbe, consisterebbe nella possibilità di sottrarre il flusso dei migranti aventi diritto alla protezione umanitaria, all'asilo, allo *status* di rifugiato, proprio al terribile mercato dei trafficanti di esseri umani.

Il nuovo assetto di forze messo in campo dall'Unione europea per controllare la comune frontiera marittima esterna, non risolve, infatti, il problema dell'accoglienza, con il peso dei relativi oneri di carattere finanziario e sociale che da ciò scaturiscono; un problema sul quale il Comitato ha più insistito. A queste problematiche, tuttavia, secondo un'opinione condivisa nell'ambito del Comitato da tutte le forze politiche rappresentate, non si può rispondere se non auspicando un maggiore coinvolgimento dell'Europa. Il Comitato ha avuto modo di accertare in questo senso che il controllo delle frontiere si basa anche su un efficace sistema di ingressi legali nel territorio dell'Unione europea, che mira a fare dello spazio Schengen una area effettiva di libertà, a tutela dei diritti e sicurezza. Di fatto, l'azione europea in tema di gestione integrata della mobilità dai Paesi extra Schengen si articola in quattro filoni principali, che mirano a dare un'impostazione organica e funzionale al rilascio dei visti, ai controlli alle frontiere e alla tutela delle banche dati, per coniugare la libertà di movimento con le legittime esigenze di sicurezza. In tal senso, sono state illustrate al Comitato le linee essenziali della riforma del codice visti, con il progressivo dispiegamento del *Visual information system (VIS)*, l'avvio del pacchetto *Smart Borders* e il passaggio al sistema informativo Schengen di seconda generazione.

L'immigrazione legale costituirebbe lo strumento per contrastare quella illegale e clandestina, con una più incisiva politica di contenimento della pressione migratoria ispirata a meccanismi di «ingresso protetto», governato con una strategia europea, la cui definizione potrebbe avere importanti e positive ripercussioni, da un lato, scoraggiando i migranti ad affrontare viaggi pericolosissimi in cui rischiano la vita e, dall'altro, incidendo sul giro d'affari delle organizzazioni dei trafficanti di esseri umani. È emerso dall'indagine, per esempio, che i flussi per via terrestre richiedono, organizzativamente, una struttura molto più semplice rispetto a quelli via mare, seguendo anche rotte molto più flessibili, che possono cambiare all'interno della stessa giornata, in dipendenza di diversi fattori, tra i quali, principalmente, il dislocamento di autorità di polizia in una posizione piuttosto che in un'altra. La quasi totalità dei migranti che arrivano nei Balcani, per esempio, provengono dalla Turchia, anche se, l'intervento di Frontex e dell'Unione europea, con materiali, capacità umane e risorse finanziarie ha reso il confine terrestre greco-turco più controllato, riducendo sensibilmente i movimenti attraverso tale frontiera. Con particolare riferimento ai migranti economici, che più interessano l'Italia e i Paesi dell'area Schengen, emerge che si tratta di persone che, tendenzialmente, non richiedono asilo nei Paesi di prima entrata, ovvero in Bulgaria o in Grecia; se ciò accadesse e fossero ritrovati in Italia, verrebbero rimandati nei Paesi di provenienza. Il Paese dove invece richiedono asilo è nei Paesi dei Balcani, principalmente in Serbia. A tale proposito, è stato segnalato al Comitato che coloro che non sono realmente dei richiedenti asilo o dei rifugiati, richiedono asilo per guadagnare tempo e per avere la possibilità di stare in un centro, di riposarsi, di riprendere i contatti e di proseguire il viaggio. Nei Paesi dei Balcani, dunque, dove il sistema dell'asilo deve essere rivisto o non è completamente in linea con gli *standard* europei, si ha uno sfruttamento della richiesta di asilo quale possibilità ulteriore per interrompere il proprio viaggio prima di continuare verso l'Europa.

Con specifico riferimento ai profughi siriani, a fronte di numeri molto alti e che continuano ad aumentare, uno dei problemi rilevati per l'area dei Balcani è che al momento non vi è un filtro sufficiente tra Siria ed Italia per impedire gli arrivi. Alcuni dei Paesi dei Balcani, infatti, concederebbero loro una *temporary protection* ma non lo stato di rifugiati; altri li rimanderebbero dalla Serbia in Bulgaria, argomentando che in tale Paese si sarebbe dovuto chiedere asilo. Tuttavia, secondo quanto riferito al Comitato, in mancanza di un filtro costituito da Paesi intermediari in grado di dare ai siriani asilo e rimandando costoro da un Paese all'altro, il numero di quelli che possono arrivare in Italia tende inevitabilmente ad aumentare. Il Comitato, quindi, ha preso atto della proposta secondo cui bisognerebbe intervenire su quei Paesi intermediari, o di transito, per assicurarsi che in essi venga garantito ai siriani, o ad altre comunità profughi, il diritto di chiedere asilo.

L'indagine svolta dal Comitato ha evidenziato quindi la necessità che l'Unione europea rilanci una visione globale di controllo dei flussi migratori, attraverso la conduzione di una politica estera di conclusione di ac-

cordi economici di aiuto allo sviluppo, riprendendo quella tradizione di cooperazione con i Paesi terzi, a cominciare da quelli già oggetto delle Convenzioni di Lomé e di Yaoundé (allora definiti ACP- Africa-Caraibi-Pacífico). In un quadro di risorse scarse, viene lamentata la necessità che siano stabilite priorità di intervento in caso di emergenze umanitarie come quelle in atto, posto che per far fronte alle esigenze e alle continue richieste in tal senso, è necessario poter contare su risorse certe. Si potrebbe pensare a risorse messe a disposizione non nell'immediato, bensì gradualmente e con una maggiore certezza circa lo stanziamento di tali fondi, a garanzia di un flusso di risorse in mancanza del quale si rischia il collasso del sistema. Il Comitato ritiene che interventi finanziari di questo tipo dovrebbero essere messi in campo anche per favorire crescita e sviluppo in Paesi limitrofi all'Unione europea, come è accaduto in Marocco, dove lo sviluppo economico ed industriale è stato piuttosto significativo e dove si sono create le condizioni per trasformare quella realtà da Paese da cui si emigra, a destinazione di migranti, in particolare dall'Africa equatoriale.

Nell'ottica di affrontare il problema migratorio sin dalle sue radici, portando dunque l'azione dell'Unione europea direttamente nelle aree di origine del fenomeno, occorre intervenire anche sul potenziamento dei programmi di protezione regionale esistenti, condotti in collaborazione e d'intesa con l'UNHCR. È necessario che nei Paesi da cui nascono i maggiori movimenti migratori siano apprestati standard adeguati di assistenza, in linea con quelli europei, che riguardino le persone bisognose di protezione internazionale. Bisogna, quindi, accrescere i mezzi finanziari che alimentano tali programmi, sostenendo le proposte formulate dalla Commissione europea, che ha già indicato la necessità di estenderli a regioni finora non direttamente coperte, come il Sahel. Un maggiore intervento in questa direzione non può prescindere dalla disponibilità degli Stati membri a mettere a disposizione risorse finanziarie più consistenti. Le politiche di cooperazione dovranno mirare non solo all'assistenza *in loco*, ma anche al rafforzamento delle *capacity building* dei Paesi terzi. Una visione di ampio respiro deve sapere collegare il governo del fenomeno migratorio a nuove opportunità di sviluppo che aiutino i Paesi destinatari delle forme di assistenza tecnica ad acquisire livelli crescenti di autosufficienza e autonomia.

Da ultimo, l'attenzione del Comitato si è concentrata sulla reintroduzione di controlli alle frontiere da parte di alcuni Stati membri dell'Unione europea. Il 13 settembre 2015 il Governo tedesco ha comunicato infatti di aver reintrodotta temporaneamente i controlli alle proprie frontiere, in particolare al confine con l'Austria e il giorno successivo, a loro volta, l'Austria e la Slovacchia hanno comunicato di aver ripristinato i controlli alle frontiere con l'Ungheria. Il Comitato ha quindi deciso di analizzare le problematiche che hanno visto acuirsi le tensioni sulla libera circolazione delle persone all'interno dell'area Schengen, a causa dei massicci flussi di migranti diretti verso il territorio tedesco, principalmente da quello austriaco, seguendo la cosiddetta «rotta dei Balcani occidentali». Il Comitato

ha quindi voluto approfondire le ragioni che hanno spinto quei governi a ristabilire i controlli alle proprie frontiere, anche per avere una valutazione sull'importanza di garantire la corretta applicazione degli accordi di Schengen e l'attuazione del principio della libera circolazione delle persone sul territorio dell'UE.

L'indagine conoscitiva ha evidenziato per esempio che il Governo tedesco prevede che nel 2015 ci saranno 800.000 richieste di asilo in Germania; addirittura si parla di un milione di richieste e si pensa che nei prossimi anni ci saranno 500.000 richieste all'anno. Nonostante l'entità di questi dati, i numeri che sono stati citati sono soltanto una frazione dei dati reali rispetto al numero dei rifugiati che la Germania ritiene dovrà affrontare. Secondo dati diffusi dall'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati, attualmente nel mondo ci sono 50 milioni di profughi. La maggior parte dei rifugiati provenienti dall'Iraq e dalla Siria in realtà si ferma nei Paesi confinanti. La crisi vissuta nel settembre 2015 ha mostrato che nessun Paese europeo da solo è in grado di affrontarla e risolverla. Per questo motivo, sin dall'inizio la Germania si è impegnata nella ricerca di una soluzione europea, senza peraltro che negli ultimi mesi, si sia riusciti ad arrivare a un'intesa tra gli Stati membri in ordine a regole o a un coefficiente di distribuzione condiviso. Dall'indagine è emerso come l'Unione europea debba dotarsi di un'impostazione sostenibile e duratura per quanto riguarda i flussi migratori e i flussi di rifugiati, e di una politica che includa anche misure di sostegno ai Paesi di origine, ai Paesi di prima accoglienza e ai Paesi di transito.

La reintroduzione in via provvisoria e conformemente al codice delle frontiere di Schengen, di controlli su una parte delle frontiere nazionali di Stati membri dell'Unione europea è sempre ampiamente discussa in via preventiva con la Commissione europea, concordata con la Commissione europea e dalla stessa Commissione europea approvata, con l'unico scopo di consentire uno svolgimento ordinato delle procedure per l'esame delle richieste di asilo, che non sarebbe stato possibile in vista di un massiccio afflusso di rifugiati; il Trattato di Dublino e Eurodac, sono comunque vigenti e debbono essere rispettati da tutti i Paesi membri.

È emersa nel corso dell'indagine l'esigenza di risolvere e superare gli attuali squilibri relativi all'accoglienza dei rifugiati, con l'istituzione di un sistema che consenta la distribuzione dei rifugiati tra tutti i Paesi membri. Vi è già un coefficiente di distribuzione, che si basa sul numero di disoccupati, sul numero di rifugiati già accolti, sul PIL e sulla popolazione. L'applicazione di questo coefficiente garantirebbe che nessun Paese si trovi ad accogliere un numero di rifugiati sproporzionato rispetto al proprio potenziale economico. I Paesi che sopportano il maggior onere per quanto riguarda la prima accoglienza, come l'Italia, la Grecia e altri, dovrebbero ricevere un sostegno a livello bilaterale, ma soprattutto a livello europeo.

Si è richiamata da ultimo anche la proposta di creare degli *hot spot* nei Paesi di origine, per spiegare chi ha diritto all'asilo. Nel futuro concetto complessivo della politica europea sulla migrazione, si deve anche

garantire che ci sia un elenco affidabile di Paesi terzi sicuri e che le persone che provengono da questi Paesi possano esservi ricondotte e riammesse. È inoltre, necessaria una politica che garantisca la sicurezza delle frontiere esterne, ma nella tensione attuale tra il Regolamento di Dublino e il sistema Schengen, permane la convinzione che il sistema di Schengen sia una delle più grandi conquiste dell'Unione europea e la libertà di circolazione la sua maggiore espressione. Sono necessarie, pertanto, regole che permettano di evitare che l'enorme progresso consentito da Schengen, costituito dalla libertà di circolazione, venga compromesso dalla dura realtà dei fatti di questo afflusso di masse di rifugiati. Per il cittadino europeo la libertà di circolazione, che ci siamo donati, è una delle conquiste tangibili dell'Europa. È necessario quindi mettere appunto una politica di asilo e di immigrazione che consenta di salvaguardare Schengen.

7. Proposte comuni al Parlamento

A fronte dei recenti massicci arrivi di migranti nell'area Schengen e alla prospettiva del perdurare di una crisi umanitaria di vaste proporzioni, come già evidenziato nella Relazione al Parlamento (Doc. XVI *bis*, n. 3), il Comitato ritiene necessario stabilire una tutela immediata e transitoria delle persone sfollate con distribuzione dei profughi tra i vari Stati membri in base alla disponibilità accordata da ciascuno Stato, anche applicando la direttiva 2001/55/CE. L'istituzione di un regime di questo tipo potrebbe essere accompagnata dalla creazione di corridoi umanitari, ossia da misure di evacuazione dei destinatari della protezione, senza che essi debbano affidarsi a trafficanti e scafisti per raggiungere il territorio dell'Unione europea. Per applicare la direttiva 2001/55/CE, peraltro, è necessaria una decisione del Consiglio dell'Unione europea, che a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione europea o previa domanda di uno Stato membro in tal senso, accerti un afflusso massiccio di sfollati nell'Ue, specificando i gruppi di persone cui si applicherà la protezione temporanea. A tali persone sarebbero in quel caso accordati il diritto di esercitare un'attività di lavoro, di ricevere aiuto in termini di assistenza sociale, contributi al sostentamento qualora non dispongano delle risorse necessarie; cure mediche; il diritto dei minori di accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro e il diritto al ricongiungimento familiare in un unico Stato membro. Le persone ammesse alla protezione temporanea potrebbero inoltre presentare domanda di protezione internazionale, salvo che gli Stati membri concordino che il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo *status* di richiedente asilo.

È opinione del Comitato, d'altra parte, che a fronte di una situazione oggettiva che vede la mobilità internazionale in forte aumento, per affrontare la complessa realtà migratoria occorrono azioni adeguate alle esigenze e alle priorità di tutte le parti interessate, attraverso un uso migliore degli strumenti esistenti, come i partenariati per la mobilità e le norme comuni in materia di visti. Il Comitato ha acquisito elementi sufficienti per consi-

derare necessaria l'introduzione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni di asilo all'interno dell'Unione europea, con ciò completando la normativa prevista dal Regolamento di Dublino. La necessità di riformare il sistema asilo ed in particolare il sistema d'accoglienza e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale impongono in ogni caso una riflessione sulla trasposizione delle nuove direttive europee in materia, il cui recepimento porterà a modificare i decreti legislativi n. 140 del 2005 e n. 25 del 2008 che disciplinano l'accoglienza dei richiedenti asilo e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. Le misure di cui si discute, dunque, che hanno un evidente impatto sul sistema italiano dell'asilo, devono essere integrate da un adeguato lavoro del Governo a livello europeo per sostenere, sulla base di proposte concrete, un impegno di tutti gli Stati europei nella costruzione di un sistema realmente europeo d'asilo, basato su impegni di condivisione e solidarietà tra Stati.

In questo senso, una delle proposte di cui l'Italia dovrebbe continuare a farsi portatrice è quella del mutuo riconoscimento della protezione internazionale. Sostenere un mutuo riconoscimento dello *status* di richiedente asilo, in modo da facilitare la circolazione di questi soggetti in tutto il territorio dell'Unione, nonché di lavorare per l'apertura di canali legali di immigrazione, appare la soluzione preferibile. Se si accettasse il principio per cui il riconoscimento della protezione internazionale ha un valore in tutti i Paesi europei, si permetterebbe altresì a coloro che hanno maggiori possibilità d'integrazione in altri Paesi, di spostarsi verso quelle mete, così come già accade per i cittadini europei. Una revisione del Trattato di Dublino attraverso un sistema di mutuo riconoscimento tra gli Stati membri della concessione del diritto di asilo permetterebbe infatti al beneficiario di stabilirsi in ogni Stato membro. Appare, inoltre, auspicabile anche un rafforzamento nell'impegno per la piena attuazione del Sistema europeo di asilo, attraverso la fissazione di *status*, procedure e livelli di accoglienza unici per tutti i Paesi dell'Unione. Su queste basi, il Comitato ritiene che dovrebbero essere avviati progetti per il trattamento delle domande di protezione anche al di fuori del territorio dell'Unione europea, principalmente in quei territori maggiormente interessati dal movimento di migranti, con l'istituzione di canali dedicati all'ingresso per i richiedenti asilo.

L'assenza di pianificazione, d'altra parte, ha portato in questi ultimi anni alla necessità di predisporre risposte di carattere emergenziale sempre molto dispendiose. L'apertura di nuovi centri di accoglienza, come è accaduto nel 2014, ha determinato una serie di criticità che non hanno prodotto effetti negativi solo sui richiedenti asilo, ma, a cascata, anche sulle comunità ospitanti. La pianificazione, quindi, deve costituire il cuore dell'azione del Governo e dell'attività amministrativa, attraverso l'utilizzo di strumenti di programmazione idonei a definire le modalità secondo cui gestire i flussi di richiedenti asilo. Si sottolinea, inoltre, l'opportunità di una mappatura dei posti di accoglienza disponibili nei vari Stati membri.

Il Comitato è giunto, quindi, alla conclusione della necessità di un'applicazione più puntuale del Regolamento di Dublino, oltre che di una sua necessaria modifica che si ritiene comunque non più procrastinabile. Occorre in questo senso dare applicazione all'articolo 17 del Regolamento di Dublino: la clausola di sovranità, di cui al comma 1, stabilisce che uno Stato membro, a prescindere dal Regolamento di Dublino, può sempre decidere di assumere la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo presentata in frontiera o sul territorio, anche se, in base ai criteri ordinari, la competenza dovrebbe essere attribuita ad altro Stato membro. La clausola c'è, ma è necessario creare la volontà politica per attuarla. La cosiddetta clausola umanitaria di cui al comma 2 del medesimo articolo prevede, poi, che qualsiasi Stato membro, pur non essendo competente per l'esame della domanda secondo i criteri ordinari, possa diventarlo in considerazione di esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo. Se si applicasse oggi, il Regolamento di Dublino, anche senza modificarlo, è possibile chiedere l'attivazione di queste clausole. Ciò significherebbe facilitare i ricongiungimenti familiari dei rifugiati o degli immigrati che arrivano in Italia e, in base a questa clausola, consentire loro di raggiungere familiari che si trovano in un altro Stato membro.

Si intende ribadire l'esigenza di rendere quanto mai flessibile l'applicazione del criterio, confermato nell'ultima versione del Regolamento di Dublino (cosiddetto Dublino III), che conferma la responsabilità in capo al primo Stato di ingresso quale principale soggetto competente ad accogliere la richiesta di asilo, a conferma di un approccio al problema che sembra avere privilegiato l'orientamento dei Paesi nordeuropei. Si conferma così quanto approvato dalla Camera dei deputati con la risoluzione 6-00139, in occasione dell'esame della Relazione al Parlamento del Comitato (Doc. XVI *bis*, n. 3) che ha impegnato il Governo a valorizzare a pieno, per quanto di sua competenza, in sede europea e nazionale, quanto previsto dall'articolo 17 del Regolamento Dublino III, promuovendo un sistema di asilo europeo che consenta un'equa ripartizione degli oneri tra gli Stati membri di primo ingresso e gli altri.

L'efficace attuazione di norme comuni in materia di criteri e procedure relative al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne, rende necessario d'altra parte un maggiore coordinamento della cooperazione operativa tra Stati membri, anche al fine di contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina, il contrabbando di migranti e la tratta di esseri umani spesso, purtroppo, gestiti da organizzazioni criminali. Vi è senz'altro la necessità di proseguire sulla strada di una completa attuazione degli accordi di riammissione che sono stati finora siglati dall'Unione, al fine di assicurare un effettivo ritorno, coordinato e finanziato dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri; naturalmente, dando la precedenza ai ritorni volontari e rispettando la dignità umana e i diritti fondamentali dell'individuo, così come disposto dalla direttiva 2008/115/CE sui rimpatri e dal relativo Codice di frontiera di cui al Regolamento (CE) n. 562/2006. Un dialogo integrato di tutti i soggetti competenti, nazionali e sovranazionali, interni ed esterni all'U-

nione europea, permetterebbe una gestione efficace delle frontiere esterne, prevenendo e contrastando i traffici di esseri umani, come accaduto negli ultimi mesi.

Analogamente sembra necessario ripercorrere la strada della conclusione di accordi di partenariato con alcuni Paesi del nord Africa, in cui sia possibile contare su una maggiore stabilità politica, ovvero, laddove questa difetti, istituire comunque una cabina di regia nazionale per il coordinamento delle azioni necessarie a fronteggiare l'emergenza migratoria in atto in Europa, attraverso l'Italia. In questo senso, il Comitato condivide la necessità ad esso rappresentata di individuare un soggetto in grado di fare sintesi sul tema dell'immigrazione, con compiti di vigilanza e controllo trasversali, che funga da raccordo utile tra le iniziative e le misure adottate da ciascun Ministero. Il Comitato ritiene che incentivare strategie di partenariato con i Paesi di origine e anche con quelli di transito dei flussi migratori possa tradursi in un efficace deterrente all'immigrazione illegale. Molto più efficace potrebbe rivelarsi anche un'interlocuzione che abbia effetti reali con i Paesi dell'Africa subsahariana, del Corno d'Africa; vi è la necessità di creare una *capacity building* nei Paesi di origine, con un investimento su *standard* e su attività di controllo che deve essere considerato produttivo per l'Europa. L'assunzione di responsabilità su questo tema da parte dell'Europa diventa un fattore determinante per il Comitato anche dal punto di vista finanziario.

Si rende necessario così superare la logica contingente dell'emergenza migratoria per iniziare una nuova fase di governo della politica strutturale migratoria. Per fare questo bisogna potenziare il controllo delle frontiere esterne all'Unione e i rimpatri europei, senza limitarsi ad una loro redistribuzione fra gli Stati membri. Occorre al contempo agire sul modello di integrazione e sulla velocizzazione delle procedure di rimpatrio per governare il fenomeno piuttosto che subirlo, e condurre l'Europa dalla logica dell'emergenza e a quella della *governance* del fenomeno migratorio.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria

Presidenza del Presidente
Alessandro BRATTI

La seduta inizia alle ore 8,35.

Audizione del presidente e amministratore delegato di Gestore Servizi Energetici Spa, Francesco Sperandini

(Svolgimento e conclusione)

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

Dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del presidente e amministratore delegato di Gestore Servizi Energetici Spa, Francesco Sperandini, che ringrazia per la presenza.

Francesco SPERANDINI, *presidente e amministratore delegato di Gestore Servizi Energetici Spa*, svolge una relazione.

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, i senatori Paola Nugnes (M5S), Laura PUPPATO (PD), i deputati Piergiorgio CARRESCIA (PD), Alberto ZOLEZZI (M5S), Stefano VIGNAROLI (M5S) e Alessandro BRATTI, *presidente*.

Francesco SPERANDINI, *presidente e amministratore delegato di Gestore Servizi Energetici Spa*, risponde ai quesiti posti.

Il deputato Alessandro BRATTI, *presidente*, ringrazia il dottor Sperandini per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 9,35.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per l'infanzia e l'adolescenza

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria

Presidenza della Vicepresidente
Sandra ZAMPA

La seduta inizia alle ore 13,45.

ATTI DEL GOVERNO

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

Atto n. 247

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento e rinvio)

Sandra ZAMPA, *presidente*, ricorda che l'ordine del giorno reca, l'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, dello schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva predisposta dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per il biennio 2016-2017 ed approvata dal suddetto organismo nel corso della seduta del 28 luglio 2015, alla presenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Da quindi la parola alla relatrice, Vanna Iori.

Vanna IORI (*PD*), *relatrice*, nel preannunciare sin d'ora una proposta di parere favorevole sullo schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo di soggetti in età evolutiva, ritiene opportuno sintetizzare alcuni di quelli che ritiene gli aspetti fondamentali del provvedimento all'esame della Commissione, consegnando agli atti la relazione integrale sul Piano.

Rileva in particolare l'importanza di alcune aree tematiche trasversali trattate nel Piano, nonché di altre aree tematiche fondamentali in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza. A tale ultimo riguardo segnala le quattro aree prioritarie individuate nello schema di Piano in oggetto

concernenti il contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie; i servizi socio educativi per la prima infanzia e la qualità del sistema scolastico; le strategie e gli interventi per l'integrazione scolastica e sociale ed infine il sostegno alla genitorialità e al sistema integrato dei servizi e dell'accoglienza.

Esprime grande apprezzamento per il lavoro svolto dai cinquanta componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nominati dal Ministro tra soggetti esperti della materia trattata.

Sottolinea quindi la necessità di una *governance* unitaria in materia di coordinamento delle varie strategie poste in atto ed, in particolare, per quanto attiene all'erogazione delle risorse, al fine di superare l'attuale contesto che appare piuttosto frammentato. Le politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza coinvolgono infatti aree tematiche strettamente connesse quali la scuola, la salute, i servizi sociali, lo sport, che necessitano tutte di un coordinamento unitario.

Altro aspetto qualificante del Piano è l'importanza attribuita al monitoraggio, fondamentale per sviluppare servizi efficienti e di qualità che rispondano alle reali esigenze delle famiglie e dei ragazzi. Tale ultimo aspetto, a suo giudizio, trattandosi di una priorità, può essere ulteriormente implementato.

Si sofferma poi su altre due tematiche, quella della giustizia minorile – intesa sia sotto il profilo del sistema giudiziario che riguarda i soggetti coinvolti, sia quali autori sia quali vittime di reati, sia sotto il profilo fondamentale della prevenzione- e quella della salute fisica e mentale dei soggetti in età evolutiva, intesa sia quale corretta alimentazione, sia sotto il profilo del disagio educativo relazionale e sociale. Questi due aspetti andrebbero ulteriormente approfonditi e sviluppati dall'Osservatorio in sede di stesura definitiva del Piano in esame.

Infine si sofferma sulle azioni di sostegno alla genitorialità, rispetto alle quali ritiene utile un approfondimento alla luce delle trasformazioni in atto della famiglia cosiddetta tradizionale, che ne determinano una maggiore fragilità, ritenendo che l'azione genitoriale debba essere affiancata e corroborata dall'azione delle «altre» realtà educative. Occorre creare quindi occasioni di incontro più frequenti tra le famiglie e i centri per la genitorialità che rappresentano un fattore evolutivo fondamentale e che vanno a suo giudizio implementati al fine di valutare le ulteriori politiche da adottare.

Sandra ZAMPA, *presidente*, prima di dare la parola ai colleghi per gli eventuali interventi sul merito del provvedimento, ricorda che nella giornata odierna si è riunito l'Osservatorio nazionale ed è stato segnalato il ritardo con cui la Commissione sta procedendo all'esame del Piano in oggetto.

Giorgio ZANIN (*PD*), rileva preliminarmente di aver fatto pervenire alla relatrice alcune osservazioni che auspica siano recepite nella proposta di parere. Evidenzia poi che il Piano del Governo si prefigge obiettivi stra-

tegici da perseguire in materia di infanzia e adolescenza. Ritiene necessario un ragionamento complessivo in merito alle politiche di sostegno alle famiglie e all'infanzia, sottolineando la scarsità di risorse economiche nonché il ritardo nell'adozione del Piano stesso.

Occorre un ripensamento delle politiche del *welfare*, in particolare per quanto riguarda l'infanzia, in quanto l'obiettivo del miglioramento dei servizi socioeducativi per la prima infanzia e la qualità del sistema scolastico, nonché le strategie e gli interventi per l'integrazione scolastica e sociale necessitano di essere supportati da politiche di sostegno alla genitorialità tendenti a contrastare la povertà educativa e culturale e a favorire l'inclusione sociale. Le famiglie devono diventare protagoniste degli interventi sussidiari posti in essere in tali settori, attraverso un maggiore coinvolgimento negli organi collegiali della scuola, sia loro sia delle realtà socioeducative presenti sul territorio. Invita quindi il Governo a valutare tali aspetti.

Si sofferma infine sull'opportunità di valutare l'ulteriore aspetto delle presenze demografiche straniere sul nostro territorio con particolare riguardo agli incidenti domestici che coinvolgono i bambini, valutando l'opportunità che il Ministero della salute predisponga nei pronti soccorsi pediatrici servizi di assistenza linguistica per gli stranieri, nonché azioni divulgative per aiutare le mamme a prevenire gli incidenti domestici, mettendo anche a disposizione una serie di numeri di emergenza.

Sandra ZAMPA, *presidente*, rileva l'assenza di rappresentanti di molti gruppi all'odierna seduta.

Rosetta Enza BLUNDO (*M5S*), chiede di conoscere quali siano i gruppi assenti.

Sandra ZAMPA, *presidente*, si riserva di rispondere al termine degli interventi sul merito.

Donella MATTESINI (*PD*), ringrazia la relattrice per aver focalizzato i punti fondamentali del Piano, che ritiene un lavoro importante per implementare le politiche in favore dei soggetti in età evolutiva. Sottolinea tuttavia, la necessità di superare l'attuale sistema di *governance*, rilevando come l'Osservatorio e la Commissione siano state istituite prima della riforma del titolo V della Costituzione. Pertanto, pur apprezzando la propositività del Piano in esame, ritiene necessario che il Governo attivi in sede di Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali un tavolo di confronto concernente le politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza al fine di quantificare le risorse a disposizione delle regioni e dei comuni. Al riguardo sottolinea la scarsa conoscenza dell'insieme delle risorse disponibili, ripartite tra Stato Regioni ed enti locali, rilevando che le politiche in favore dei minori differiscono tra le varie regioni proprio in conseguenza della diversità delle risorse a disposizione.

Altra questione già emersa nel dibattito e che condivide è quella relativa alla salute dei minori alla quale va riservata la giusta attenzione, suggerendo al riguardo che la Commissione svolga un'indagine conoscitiva concernente la salute fisica e mentale dei minori e degli adolescenti, che rappresenta un aspetto fondamentale per la crescita dei giovani. In tal senso concorda con quanto evidenziato dalla relatrice Iori.

Simona Flavia MALPEZZI (PD), nel ringraziare i colleghi per l'accoglienza ricevuta e la relatrice per il lavoro svolto, si sofferma in particolare sull'aspetto della salute, che deve essere assolutamente rimarcato. Ricorda al riguardo una mozione, di cui la stessa Iori era firmataria, discussa alla Camera ad aprile sull'educazione alimentare nelle scuole che rivelava dei dati assolutamente allarmanti e da cui è emersa la necessità di educare i genitori ad alimentare i propri figli in maniera corretta.

Nell'ambito della mozione si valutava anche la garanzia del diritto alla salute attraverso il diritto allo sport, che non è garantito a tutti i bambini. Rileva al riguardo l'esistenza di vari fondi stanziati in favore dell'infanzia e dell'adolescenza sparsi in diversi capitoli di spesa. Per esempio, è stato firmato un accordo con il Coni per lo stanziamento di 100 mln per gli impianti sportivi nelle periferie. Sarebbe auspicabile che la Commissione potesse esprimersi al riguardo perché c'è una componente educativa che va monitorata per verificare quali siano realmente le periferie che vengono prese in considerazione.

Si riferisce poi al piano di 500 mln per il recupero delle periferie dal punto di vista dell'arredo urbano, che dovrebbe tutelare soprattutto gli adolescenti per procurare loro dei luoghi che garantiscano il cosiddetto diritto al bello.

Un altro aspetto su cui ragionare è un emendamento al disegno di legge di stabilità che stabilizza gli stanziamenti per l'unione e la fusione dei comuni, per cui finalmente i comuni sapranno quali fondi hanno a disposizione. Ricorda poi con rammarico la mancata approvazione dell'emendamento che stanziava 100 mln per la legge delega sulla fascia d'età 0-6 anni. Si sofferma quindi sulle diversità esistenti per esempio in materia di asili nido nelle diverse regioni: in Calabria si registra una copertura del 2% mentre in Emilia-Romagna del 27%.

Altro aspetto da monitorare è rappresentato dagli interventi previsti per i minori con disabilità. Il disegno di legge di stabilità prevede un aumento del fondo di 20 milioni, per cui si passa da 50 a 70 mln, e l'assistenza agli alunni con disabilità fisico-sensoriali è in capo alle regioni. Per cui è difficile sapere in che modo verranno spesi. Ci sono Regioni, come la Lombardia dove si registrano delle eccellenze nella gestione di tali fondi e altre, come la Calabria dove una serie di servizi non sono garantiti.

Al riguardo sarebbe auspicabile una vigilanza sulla gestione di tali fondi così come l'eventuale realizzazione di sinergie nell'utilizzo di tali risorse per sanare le problematiche esistenti solo in alcuni territori.

Venera PADUA (PD), ringrazia la relatrice per il lavoro svolto e si sofferma sui punti di forza del Piano, rappresentati innanzitutto dalla presenza di tutti i ministeri coinvolti nella materia. Ritiene però che tale lavoro complessivo non debba restare poi disgiunto dall'azione svolta in sede locale. Quindi condivide la proposta della senatrice Mattesini relativa all'istituzione di un tavolo di lavoro per svolgere un monitoraggio serio sull'utilizzo dei fondi. Per quanto riguarda gli asili nido, è noto l'impegno di questo Governo per aumentarne la diffusione sul territorio, tuttavia auspica che anziché pensare di costruirne di nuovi sarebbe meglio evitare la chiusura di quelli esistenti per problemi di dissesto della finanza locale. Rileva quindi che la disomogeneità purtroppo cresce nel Paese e se non si hanno pari opportunità di partenza, non sarà possibile risolvere i problemi. Invita la Commissione a valutare con attenzione tali aspetti e a far-sene carico, esprimendo inoltre l'auspicio che si volga lo sguardo oltre i confini nazionali per far rinascere davvero e far crescere nuovi cittadini e cittadine europei, perché è con la cultura che si abbattono le frontiere.

Si sofferma infine su altri due aspetti da potenziare nel Piano quello dei consultori familiari, che hanno una funzione di prevenzione e di sostegno alla genitorialità, e quello relativo alla salute dei minori.

Occorre da un lato una maggiore formazione ed accompagnamento alla genitorialità e, dall'altro, una maggiore tutela della salute dei minori. Il problema della mancata vaccinazione dei bambini deriva in parte da una carenza di informazione dei genitori. Infine sulla neuropsichiatria infantile legata anche ai disturbi alimentari, auspica un'indagine conoscitiva per verificare la diffusione sul territorio di tali servizi.

Rosetta Enza BLUNDO (M5S), ritiene che quando si afferma che i rappresentanti di alcuni gruppi sono assenti all'odierna seduta bisognerebbe indicare di quali gruppi si tratta. Osserva poi che con l'odierna seduta si è rimediato a quanto non concluso nella seduta di ieri.

Fa presente che la sua parte politica ha esaminato con attenzione il Piano in esame, presentato con grande ritardo da parte del Governo e, preannunciando sin d'ora la presentazione di una proposta di parere alternativa a quella di maggioranza, ritiene che si potevano approfondire ulteriori questioni in materia di politiche per l'infanzia e adolescenza. Si riferisce in particolare all'aspetto fondamentale del finanziamento che appare carente pur essendo necessario per meglio coordinare le politiche in tale materia. Tali aspetti sono stati sottolineati anche dal gruppo CRC, al quale aderiscono molte associazioni attive in materia di infanzia e dalla stessa Autorità garante anche per limitare la dispersione scolastica e il disagio minorile che ne consegue.

Pur condividendo la proposta della senatrice Mattesini di creare una *governance* unitaria sul territorio, riterrebbe opportuno utilizzarla per monitorare i flussi finanziari in entrata e in uscita. Infine, nel sottolineare l'esigenza di attribuire alla Commissione funzioni e competenze più pregnanti, auspicherebbe una sola delega ministeriale in materia di infanzia

e adolescenza, rispetto alla quale la Commissione potrebbe fungere da organo di raccordo e controllo.

Ritiene che l'attuale frammentazione delle competenze tra più organismi determini la mancanza di politiche unitarie. Il Piano infatti non tratta tematiche quali la disabilità, il contrasto alla pedofilia, nonché la presenza demografica straniera nei servizi socio educativi, che sono approfondite in altri contesti. Auspica che la relatrice tenga conto di tali considerazioni nella predisposizione della bozza di parere.

Giuseppe ROMANINI (PD) esprime apprezzamento per il proficuo lavoro svolto dall'Osservatorio caratterizzato dalla interdisciplinarietà e dal coinvolgimento di tutti i ministeri competenti in materia. Non considera preoccupante la mancanza di una *governance* unitaria nella materia in esame, ritenendo che non si possa ridurre ad unitarietà una materia così eterogenea. Osserva che i livelli di intervento in favore dei soggetti in età evolutiva siano molteplici e ritiene significative le conclusioni cui è giunta l'indagine conoscitiva sulla povertà ed il disagio minorile nonché le indicazioni contenute nel disegno di legge di delega sulla buona scuola, pur rilevando il mancato finanziamento degli interventi previsti in favore della fascia di età 0 – 6 anni.

Auspica il superamento delle sperequazioni territoriali esistenti in materia dei servizi educativi alla prima infanzia – che non riguardano solo il Sud – ritenendo necessario che il disegno di legge di stabilità riconsideri la questione del Piano Nidi. Rileva poi l'opportunità di approfondire ulteriormente nel Piano le azioni volte a contrastare la povertà, il disagio, la prostituzione minorile nonché il *cyber-bullismo*, sottolineando altresì l'esigenza di implementare il ruolo dei servizi scolastici per contrastare le povertà educative, e le questioni attinenti la salute fisica e mentale dei ragazzi.

Maria ANTEZZA (PD) ringrazia la relatrice per il lavoro svolto, rilevando come gli interventi dei colleghi Padua e Romanini abbiano in parte anticipato il suo.

Ritiene necessaria una legge quadro in materia di infanzia e adolescenza al fine di determinare uno statuto dei minori d'età che stabilisca dei livelli essenziali delle prestazioni sociali per tutti, al fine di ridurre il divario attualmente esistente sul territorio. Condivide poi l'istituzione di una cabina di regia unitaria in sede di Conferenza unificata per rendere più efficienti le politiche indicate nel Piano.

Considera altresì opportuna la definizione – con un'apposita proposta di legge – di servizi socio – educativi uniformi per la prima infanzia –non a domanda individuale- al fine di garantire il diritto all'istruzione di tutti i bambini. Condivide infine lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla salute dei soggetti in età evolutiva che approfondisca tematiche quali disturbi alimentari, mentali, dipendenze varie, e che fornisca un quadro dei servizi presenti sul territorio. Una maggiore attenzione deve essere quindi riservata anche al settore della neuro psichiatria infantile.

Vittoria D'INCECCO (PD) nel ringraziare la relatrice, dichiara di condividere quanto detto dai colleghi, con particolare riguardo alla tematica della salute dei minori. Sottolinea poi l'importanza della supervisione e del monitoraggio degli obiettivi e delle azioni espressi nel Piano in esame, al fine di superare le differenze socio economiche che influiscono negativamente sulla crescita psicofisica dei ragazzi. Il settore pubblico dovrebbe a suo giudizio supplire con la predisposizione di adeguati servizi a quanto le famiglie non possono offrire. Occorre quindi garantire a tutti i minori non soltanto i servizi socio educativi essenziali (cd. livelli essenziali di assistenza – Liveas), ma anche quelli aggiuntivi. Rileva poi il mancato finanziamento nel disegno di legge di stabilità del fondo per i servizi socio educativi. Auspica infine che la relatrice tenga conto di tali rilievi.

Sandra ZAMPA, *presidente*, replicando alla senatrice Blundo, rileva che oltre al suo gruppo parlamentare è presente la senatrice Bechis del gruppo Misto – Alternativa Libera-Possibile e lei come unica rappresentante del Movimento cinque stelle. In riferimento a quanto accaduto nella seduta di ieri, ritiene trattarsi di un fatto molto grave che sarà approfondito in Ufficio di Presidenza. Per quanto riguarda il ritardo nell'adozione del Piano, fa presente che esso non è attribuibile all'attività dell'Osservatorio bensì all'andamento dei lavori della Commissione.

Vanna IORI (PD), *relatrice*, assicura i colleghi di aver tenuto conto nella revisione della sua relazione delle tematiche suggerite con particolare riguardo alla salute dei minori, agli asili nido, alla disabilità, ai consultori familiari. Per quanto riguarda il finanziamento del fondo per i servizi socio educativi fa presente alla collega D'Incecco sono stati suddivisi in altri capitoli di spesa. Infine, assicura che terrà conto di tutti gli spunti di riflessione anche nella predisposizione della bozza di parere che sottoporrà alla Commissione.

Sandra ZAMPA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, e dispone che la relazione integrale della relatrice, Vanna Iori, sia pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna.

La seduta termina alle ore 14,30.

ALLEGATO

Relazione sullo schema del IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo di soggetti in età evolutiva (247)

Lo schema del IV Piano nazionale di azione per il biennio 2016-2017 predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ed approvato preliminarmente dal suddetto organismo nella seduta del 28 luglio 2015 alla presenza del Ministro del lavoro e delle Politiche sociali è stato trasmesso ed assegnato alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza il 19 novembre scorso, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103 e su di esso la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere entro il 18 gennaio 2016.

Si ricorda che l'ultimo Piano di azione (III) era relativo al biennio 2010-2011, ed è stato esaminato dalla Commissione nell'ottobre del 2010 (XVI legislatura). Pertanto, si registra un rilevante ritardo nell'adozione di tale strumento programmatico e di indirizzo, fondamentale per un efficace controllo dei progressi raggiunti e della verifica dell'impatto delle politiche adottate in favore dei minori. Tale ritardo è da attribuirsi anche alla tardiva ricostituzione dell'Osservatorio, organo preposto all'adozione del Piano stesso, avvenuta con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 14 giugno 2014.

Il piano è il risultato di un lavoro coordinato tra i 50 componenti tutti soggetti rappresentanti realtà che si occupano dell'infanzia e, punto qualificante, comprendente gli studiosi ma anche gli Enti che concretamente conoscono e gestiscono i servizi (Ministeri, di Regioni, Enti locali, esperti, garanti, studiosi). Questi esperti hanno elaborato la stesura che costituisce la base istituzionale per fornire un contributo competente e articolato alla definizione dell'azione del Governo nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

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

Alla stesura del Piano d'azione hanno contribuito quindi diverse autorevoli prospettive e punti di vista che, nel contesto del quadro socio-eco-

nomico attuale del Paese, hanno individuato quattro aree tematiche prioritarie:

- contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie;
- servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico;
- strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale;
- sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.

Sul piano metodologico il principale aspetto innovativo e apprezzabile del IV Piano di azione è dato dai principi di coordinamento, consultazione, coprogettazione, corresponsabilità, e monitoraggio coniugati con l'integrazione tra Amministrazione centrale, Regioni ed enti locali sia a livello politico sia tecnico, attuata anche attraverso la costituzione di un coordinamento tecnico scientifico composto da membri dell'Osservatorio rappresentanti le Regioni, l'ANCI e le realtà del mondo associativo.

Per ottimizzare i lavori e le competenze, i componenti dell'Osservatorio si sono suddivisi in quattro gruppi di lavoro, ciascuno riferito alle priorità tematiche sopra indicate, sviluppate individuando interventi e azioni di tipo legislativo, amministrativo e/o programmatico, nonché di natura operativa (da parte di Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome, e, ove possibile, Enti locali e realtà del terzo settore).

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

Parte integrante del processo attuativo del Piano d'Azione sono infine il suo monitoraggio e la verifica finale, azioni che vedono coinvolto nuovamente tutto l'Osservatorio nazionale nella valutazione dei risultati raggiunti e degli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale, relativamente alle necessità segnalate nel Piano di azione. Ne piano sono pertanto riportate le rilevazioni quantitative e qualitative dei dati che forniscano indicazioni utili per l'analisi delle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza, l'identificazione di esperienze significative e aree di maggiore criticità in relazione alla diversa tipologia delle azioni individuate nel Piano ed, infine, il supporto alle attività decisionali, verificando anche il grado di partecipazione di soggetti terzi, quali associazioni di volontariato, terzo settore e società civile.

Contestualizzazione

Le premesse metodologiche e l'individuazione dei contenuti sono strettamente collegati al contesto socio-economico di riferimento, poiché il IV Piano di azione si inserisce in un momento storico caratterizzato

da eventi recessivi che, nel corso dell'ultimo quinquennio, hanno visto intensificarsi le fragilità e le vulnerabilità sociali, economiche, educative, relazionali, rendendo più difficile offrire servizi all'infanzia e alle famiglie, a fronte di un aumento della domanda. Per queste ragioni le due finalità predominanti individuate nella stesura del Piano sono state: la prevenzione e il contrasto del disagio.

Per accennare gli aspetti di maggior rilievo occorre innanzitutto segnalare che l'Italia si conferma un paese a demografia debole, per la bassa fecondità e per con un numero di nascite in forte diminuzione nell'ultimo biennio, sia per le donne italiane, sia per le donne straniere. A fronte di una popolazione minorile del 16,6%, si registra una popolazione di ultra65enni pari al 21,7% del totale. Questi eclatanti squilibri tra generazioni e il veloce invecchiamento della popolazione determinano rischi non trascurabili sulla capacità di tenuta e di crescita del sistema Paese, sull'equità del sistema di *Welfare*, nonché sulle opportunità di crescita armoniosa di bambini e adolescenti in un contesto di vita marcatamente adulto, in cui si cresce e ci si confronta sempre meno con i propri coetanei, se non in spazi, orari e luoghi prestabiliti e gestiti dagli adulti.

Oltre ad essere sempre più piccole le famiglie sono sempre più eterogenee: nel passaggio dalla nuclearizzazione alla polverizzazione delle famiglie, i bambini e gli adolescenti italiani vivono allo stato attuale in famiglie che attraversano profonde trasformazioni nei legami familiari. Il mutamento morfologico della famiglia italiana è caratterizzato dalla sempre più frequente rottura dei legami di coppia (le separazioni con figli minorenni affidati riguarda stabilmente nel tempo circa una separazione su due e interessa circa un terzo dei divorzi), dall'aumento delle *step-families*, dall'emergere di nuovi modelli familiari, tra cui si segnalano la scelta volontaria della maternità *single* e le cosiddette famiglie omogenitoriali.

Nel nuovo modello di famiglia italiana un peso rilevante ha acquisito anche l'adozione nazionale e internazionale, che non rappresenta tuttavia come un tempo una forma sussidiaria e residuale di composizione familiare. L'Italia si conferma un paese in grado di offrire un'accoglienza «dedicata» alle esigenze di bambini stranieri in stato di adottabilità, pur rilevandosi un calo percentuale per entrambi i tipi di adozione, sia quella nazionale sia quella internazionale.

Questo aumento di relazioni e rapporti disfunzionali può implicare misure di allontanamento e di protezione del bambino dal nucleo familiare di origine. In tale quadro, un dato importante è quello che riguarda gli affidamenti familiari e gli inserimenti in comunità. Dal monitoraggio del fenomeno risulta che, al 31 dicembre 2012, i minori fuori dalla famiglia di origine di età compresa tra 0 e 17 anni accolti in famiglie affidatarie e in comunità sono pari a 28.449, ossia poco meno di 3 bambini ogni 1000 abitanti, di cui 14.194 sono in affidamento familiare (il 46,6% intrafamiliare ed il 53,4% eterofamiliare) e 14.255 sono ospitati in comunità di accoglienza. È tuttavia importante segnalare che, nel contesto europeo, l'Italia presenta in assoluto il più basso tasso di bambini e adolescenti fuori famiglia: 3 bambini e adolescenti ogni 1.000 residenti della stessa età.

Un peso rilevante nell'ambito del totale globale dei minori fuori famiglia assume l'incidenza dei minori stranieri, che rappresentano il 30% del totale dei minori accolti in struttura e il 16% del totale in affidamento familiare. Un peso ancora maggiore hanno, sul totale dei minori fuori famiglia, i minori non accompagnati che rappresentano rispettivamente il 49% degli stranieri accolti nelle strutture e il 16% degli stranieri in affidamento familiare. Si tratta in larga parte di maschi e adolescenti, accolti per due terzi nelle strutture. Le più alte incidenze di ricorso all'accoglienza nei servizi residenziali (oltre il 60%) si registrano nelle fasce estreme di 0-2 anni e di 15-17 anni. Ancor più polarizzata è l'accoglienza dei minorenni non accompagnati che risultano per l'86% dei casi inseriti nei servizi residenziali. Per quanto riguarda l'accoglienza residenziale, pur nelle differenziazioni regionali derivanti anche dalle diverse normative vigenti, tra le Regioni e le Province autonome prevalgono in media le comunità socio educative (47%), seguite dalle comunità familiari (17%) e dai servizi di accoglienza per bambino/genitore (12%).

La collocazione dei minori fuori famiglia in genere trae origine dalla necessità di sottrarli ad una situazione di grave maltrattamento ed abuso, fenomeno peraltro ancora in gran parte sommerso. Al riguardo si rileva come non si disponga allo stato attuale di un sistema di sorveglianza nazionale, pertanto, i dati cui il piano si riferisce sono tratti dalle statistiche giudiziarie e dalla recente indagine campionaria nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia promossa dall'Autorità Garante per l'Infanzia e realizzata da ISTAT-CISMAI-*Terre des hommes* (2015). I dati relativi alle denunce alle forze dell'ordine inerenti i minorenni fanno registrare incrementi significativi in questi ultimi anni per atti sessuali con minori, per pedopornografia e detenzione di materiale pedopornografico, collegato al commercio *on-line*.

In assenza di un sistema nazionale uniforme di registrazione, sulla base dell'indagine campionaria citata si stima che 457.453 bambini e ragazzi, cioè 47,7 minorenni su 1000 residenti, siano seguiti dai servizi sociali territoriali. Di questi, 91.272 sono stati presi in carico per maltrattamento, in particolare per trascuratezza (materiale e/o affettiva) (47,1%); per violenza assistita (19,4%), per maltrattamento psicologico (13,7%), per patologia delle cure (8,4%), per maltrattamento fisico (6,9%) e per violenza sessuale (4,2%). Si registra altresì un aumento della percentuale dei bambini che hanno assistito ad episodi di violenza sulla propria madre (dal 60,3% del 2006 al 65,2% rilevato nel 2014).

Altro fenomeno cui il IV Piano nazionale dedica grande rilievo nell'ambito del contesto sociale di riferimento è quello relativo alla *povertà ed esclusione sociale*. I dati riportati sono riferiti al 2013 (ma gli ultimi due anni sono stati caratterizzati da un ulteriore aggravamento) quando in Italia 1 milione 434 mila minorenni risultano poveri assoluti, con un incremento percentuale del 35% rispetto al 2012. Ciò significa che nel corso di un anno più di 370.000 nuovi bambini hanno dovuto sperimentare la condizione di indigenza. Anche la povertà relativa risulta in crescita nelle famiglie numerose con almeno quattro o più componenti. Tale peggiora-

mento è particolarmente significativo nelle famiglie in cui sono presenti figli minorenni. (Per i concetti di povertà assoluta e relativa si rinvia alle pagg. 12 e 13, rispettivamente note nn. 3 e 4). Il nostro Paese è caratterizzato anche da forti diseguaglianze sul piano della distribuzione della ricchezza. Dagli ultimi dati ufficiali dell’Agenzia per le erogazioni alimentari (AGEA), relativi al 2013, si evince che tra le categorie più fragili da un punto di vista alimentare vi sono i bambini di età compresa tra 0-5 anni.

Su questo aspetto occorre segnalare che nella legge di stabilità 3444 del 2016 sono state previste voci specifiche di investimento sulla povertà, privilegiando proprio le famiglie con minori (in specifico 600 milioni per il 2016, un miliardo dal 2017), oltre ad un fondo di 100 milioni per la lotta alla povertà minorile. Altre misure di cui si è fatta carico la legge di stabilità riguardano le situazioni di degrado e marginalità minorile.

Anche sul fronte della *dispersione scolastica* i dati sono allarmanti. In Italia, la maggior parte delle Regioni sono molto lontane dall’obiettivo europeo di portare il tasso di *Early School Leavers* (giovani che hanno lasciato la scuola con la sola licenza media) sotto il 10% entro il 2020. Riguardo all’integrazione scolastica occorre considerare anche gli alunni con disabilità, la cui percentuale più alta – pari al 3,7% del totale – si riscontra nelle scuole secondarie di primo grado secondo i dati del MIUR 2012-2013.

In tale contesto educativo e scolastico si rileva, da un lato quanto contenuto nella Legge 107 per contrastare la dispersione scolastica e si riscontra la positiva crescita del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, che passa dal 14,8% al 21,0% nel quinquennio 2008/2013, soprattutto per quanto riguarda gli asili nido, per cui si registra un incremento dal 12,5% al 19,1% negli anni indicati. Tali servizi sono di grande rilievo in quanto svolgono un ruolo fondamentale ai fini dell’integrazione, condivisione ed elaborazione di valori e saperi educativi. Al riguardo si rileva tuttavia una forte differenziazione nella distribuzione territoriale dell’offerta di tali servizi.

Infine un fenomeno su cui si sofferma il Piano di azione e di cui abbiamo già prima in parte riferito è quello relativo alla sempre più marcata presenza di *minori di origine straniera* sul nostro territorio. Infatti, la crescita della popolazione residente si deve quasi interamente alla popolazione immigrata, la cui incidenza è comunque relativamente bassa rispetto allo scenario europeo. I minorenni stranieri residenti in Italia a gennaio 2014 sono 982.651 (Istat), pari al 22,4% degli stranieri residenti e al 9,8% dei minorenni residenti. L’incidenza più alta di bambini e adolescenti sul totale della popolazione straniera si riscontra in Lombardia dove rappresentano il 25,2% degli stranieri e il 15,6% dei minorenni residenti.

I minori stranieri residenti e cresciuti nel nostro Paese mettono alla prova i dispositivi di integrazione della società ospitante, con particolare riguardo alle politiche sociali, alle reti associative e soprattutto alla scuola. In tale contesto si registra un significativo aumento degli alunni con citta-

dinanza non italiana nell'anno scolastico 2013-2014 rispetto al 2005-2006. Gli alunni non italiani rappresentano il 9% del totale degli studenti nell'ultimo anno di rilevazione. E la dispersione scolastica coinvolge maggiormente gli stranieri rispetto agli italiani, con un tasso percentuale vicino al 45%.

Un discorso *ad hoc* merita la categoria dei rom, sinti e caminanti presenti nel nostro territorio da diverse generazioni e provenienti dalla ex Jugoslavia, dall'Albania e dalla Romania, relativamente ai quali la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (2001) ha stimato che il 45% della popolazione ha meno di 16 anni. Al riguardo si rileva che il tasso di scolarizzazione è piuttosto scarso.

Una categoria di adolescenti immigrati particolarmente vulnerabile è quella dei minorenni non accompagnati, arrivati in Italia a partire dagli anni '90, con l'aumento degli sbarchi dall'Albania e delle fughe dai Balcani e dall'Europa dell'Est e di nuovo in aumento a causa della ripresa delle guerre locali in Africa, Asia, Medio Oriente e dell'attuale crisi economica e alimentare. Compresi in una fascia di età che in genere va dai 13 ai 17 (ma talvolta scende anche sotto i 10), arrivano clandestinamente da soli, non accompagnati da un adulto.

Secondo gli ultimi dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i minorenni non accompagnati segnalati al 30 giugno 2015 sono 8.201, quasi totalmente maschi – oltre il 95% del totale. La maggior parte dei minorenni non accompagnati segnalati, pari al 54,2%, ha 17 anni, mentre irrisoria – 0,5% – è la quota di bambini di età compresa tra 0 e 6 anni; nel 23,1% dei casi hanno cittadinanza egiziana.

A questi vanno aggiunti i circa 5 mila minorenni non accompagnati che risultano irreperibili e per i quali si rende necessaria una valutazione dell'efficacia dei sistemi di identificazione e presa in carico, anche attraverso lo studio dell'istituzione di una figura adulta di riferimento che si offra di esercitare questo *munus publicum* di accompagnamento all'inclusione in percorsi formativi e lavorativi idonei all'età e alle inclinazioni dei minorenni non accompagnati.

Le risorse

Al fine della realizzazione degli obiettivi strategici nelle politiche per l'infanzia non si può prescindere dalle *risorse economico-finanziarie* disponibili. A tale proposito il IV Piano rileva che nel nostro Paese le risorse finanziarie destinate al sociale sono prevalentemente assorbite dalla spesa pensionistica. Anche se in questo ambito i dati di riferimento del Piano non sono aggiornati e si fermano al 2012, si rileva, rispetto al 2007, un aumento delle quote di spesa destinate alle funzioni «disoccupazione» (+ 1,9 punti percentuali) e «vecchiaia» (+ 1,0); mentre registrano una diminuzione le quote per «famiglia», «superstiti» e «invalidità» (-0,2), e in particolare per «malattia-salute» (-2,3). Stanti questi dati, la spesa sociale per l'area minorenni e famiglie si attesta, nel 2012,

all'1.3% del PIL. La quota di spesa sociale riservata a famiglie e minorenni è la più bassa fra i maggiori Paesi europei: infatti la Germania spende per minorenni e famiglie l'11.2% della spesa sociale, la Francia il 7,9%, il Regno Unito 6,6% e la Spagna il 5,4%.

La crisi finanziaria prima, e quella dei debiti sovrani dopo, hanno determinato l'affermarsi di politiche di bilancio restrittive in tutti i Paesi dell'Unione Europea. In tale quadro le risorse dedicate al sociale hanno subito una contrazione piuttosto rilevante tanto che, in Italia, la quota del fondo nazionale per le politiche sociali ripartito alle Regioni si è bruscamente ridotta, passando dai 518 milioni di euro del 2009 ai 216 del 2014. Stessa sorte ha avuto il fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (fondo *ex lege* 285/97) ripartito alle città riservatarie, passando dai 41,7 milioni di euro del 2007 ai 30,7 del 2014.

La riduzione delle risorse disponibili per l'azione dei governi locali, ha determinato una crescita pressoché nulla della spesa corrente dei Comuni, cui si è accompagnata una drastica contrazione degli investimenti, nonché una diminuzione percentuale della spesa sociale che, per i Comuni italiani, relativamente all'area famiglia e minorenni (ISTAT 2011) era di 2,818 miliardi di euro di cui 732 milioni di trasferimenti in denaro. Si invita in tal senso a diffondere l'unione dei Comuni per potenziare le risorse e le risposte ai bisogni educativi, anche nella prospettiva 0-6. La spesa per strutture residenziali ammonta a 239 milioni, mentre la spesa per strutture a ciclo diurno e semiresidenziali è di 1,364 miliardi di euro (di cui 1,174 miliardi per nidi e servizi integrativi al nido e 126 milioni di euro per i centri diurni e per le ludoteche).

Oggi i Comuni trovano oggettive difficoltà per la redazione dei bilanci e per garantire la qualità e la quantità dei servizi per l'infanzia a causa di un'evidente condizione d'incertezza derivante dalla riduzione dei finanziamenti statali e dalle modalità di erogazione annuale, con una tendenza al ribasso delle risorse, non proporzionali all'andamento del numero delle scuole e delle sezioni riconosciute come paritarie.

Gli asili nido comunali rivestono un grande interesse pubblico, sono servizi per l'infanzia accessibili e di qualità che non solo contribuiscono a conciliare in modo rilevante vita familiare e lavorativa favorendo una maggiore partecipazione femminile al mondo del lavoro, ma sono esperienze educative decisive nello sviluppo cognitivo e relazionale infantile. In base ai dati rilevati dall'ANCI, tra il 2010 e il 2013, vi è stato un aumento del 9% di risorse impegnate da parte dei Comuni destinato ai nidi a gestione diretta ed un 16% per quelli a gestione convenzionata, in particolare nei Comuni metropolitani dal 2010 al 2013 si è registrato un incremento pari al 20% di risorse per i nidi a gestione diretta ed un 22% per quelli a gestione convenzionata.

La Governance

Durante i lavori dei quattro gruppi dell'Osservatorio nazionale sono state discusse, oltre alle quattro aree tematiche indicate, alcune questioni trasversali attinenti la gestione del Piano, criteri di qualità e indicazioni di metodo per la programmazione e attuazione delle politiche finalizzate alla promozione dei diritti di bambine e bambini. In particolare, l'Osservatorio auspica che i criteri e gli obiettivi indicati dal Piano stesso possano innanzitutto orientare nelle scelte di allocazione delle risorse in materia di infanzia e adolescenza i Ministeri competenti, in previsione anche di funzioni di monitoraggio e di verifica da parte di istituzioni/enti (es. Garante, Istituto degli Innocenti).

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

Sul tema risorse è stata sottolineata l'importanza che le risorse trasferite per le politiche territoriali educative siano coordinate dagli Enti locali affinché risultino efficaci, trasversali e sostenibili con continuità. In un contesto di risorse scarse, viene rilevata l'esigenza di rigore e tempestività nella programmazione degli interventi, prevedendo che le Regioni e gli Enti locali predispongano, ogni anno, una relazione sull'utilizzazione dei finanziamenti destinati all'infanzia e all'adolescenza provenienti da fondi statali o regionali. Nella relazione devono essere indicate le risorse impegnate, i risultati raggiunti, nonché l'ammontare delle risorse finanziarie non impegnate, specificando i motivi della loro eventuale mancata utilizzazione.

Per garantire unitarietà al sistema di governance nazionale e regionale delle politiche minorili e per le famiglie, superando l'attuale settorializzazione delle competenze e degli interventi, occorre contrastare la frammentazione legislativa e organizzativa. È questo un passaggio importantissimo su cui occorre che si ponga ordine ai vari livelli di governance.

Altre questioni affrontate da tutti i gruppi riguardano la necessità di individuare e avviare progetti sperimentali riferiti alle priorità definite a livello nazionale, regionale, locale e individuando contestualmente criteri di valutazione e di durata della sperimentazione stessa al fine di prevederne la «messa a sistema» laddove gli esiti della sperimentazione siano positivi.

Si è poi ribadita l'esigenza primaria di colmare il *deficit* informativo oggi esistente nel sistema dei servizi, tramite l'implementazione di un sistema informatico uniforme (S.I.N.B.A.), finalizzato alla realizzazione di un flusso informativo costantemente aggiornato. Tale sistema dovrebbe essere in grado di garantire una serie di informazioni quali: il numero dei minorenni in famiglia e in carico ai servizi; il numero dei minorenni fuori famiglia; le motivazioni della presa in carico e/o dell'allontanamento, i tempi e le caratteristiche del progetto individuale di presa in carico e la tipologia dell'accoglienza; il numero dei minorenni adottabili e delle coppie disponibili all'adozione; la documentazione su processi di intervento in atto nei diversi servizi e relativi esiti.

Per quanto attiene poi alle risorse e ai livelli essenziali delle prestazioni, si è rilevato come per dare concreta attuazione alle azioni individuate dal Piano nazionale d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, sia necessario garantire risorse economiche e professionali stabilmente e strutturalmente adeguate, definendo i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) centrate sui diritti. I livelli essenziali delle prestazioni devono essere garantiti attraverso un'adeguata allocazione di risorse strutturali e continue, nella legge di stabilità e attraverso fondi dedicati. In particolare si ricorda che per il contrasto alla povertà è previsto un investimento di 380 milioni tramite il SIA e 220 milioni tramite Assegno di disoccupazione, oltre ad altre misure per famiglie con minori in difficoltà (disabili) con 150 milioni per il fondo per la non autosufficienza.

In materia di *governance regionale*, si è manifestata l'esigenza di attivare in ogni regione un tavolo di sistema e di coordinamento sulle politiche e sugli interventi a favore dei minorenni e delle famiglie che garantisca i raccordi inter-istituzionali e interprofessionali necessari a ricomporre le frammentazioni esistenti.

Per quanto attiene invece al sistema di *governance locale*, occorre garantire azioni di sistema e *governance* unitaria attraverso specifico incarico e valorizzazione dei Piani di Zona (PdZ), anche attivando il tavolo di sistema e di coordinamento costituito da soggetti istituzionali e partecipato dal partenariato sociale.

Infine, in materia di formazione ed integrazione dei servizi, si è rilevata l'opportunità di avviare una strategia di raccordo con la promozione di accordi e protocolli d'intesa con le Università e gli ordini professionali e le organizzazioni sindacali per promuovere, diffondere e sperimentare linguaggi e metodologie di intervento comuni. Al riguardo assume grande importanza l'integrazione formativa tra operatori sociali, sanitari ed educativi, anche nella prospettiva di percorsi di interazione e collaborazione tra servizi pubblici e Terzo settore, con particolare riferimento alla cooperazione sociale.

Obiettivi tematici e azioni

In relazione alle quattro priorità tematiche individuate si declinano i seguenti obiettivi tematici e azioni: linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie; servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico; strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale; sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.

Per ciascuna di esse si argomentano qui le criticità e gli obiettivi di prevenzione e promozione che portano all'indicazione delle diverse azioni da intraprendere, indicate nelle schede dettagliate e allegate al termine di ogni sezione.

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

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

Il benessere e il futuro dei bambini è sempre più condizionato dallo *status* socio-economico della famiglia, dal luogo in cui vive, dall'appartenenza etnica, ecc. Il *gap* tra ciò che sta avvenendo nella vita dei bambini e gli strumenti di contrasto in campo va colmato con provvedimenti adeguati, mettendo la questione della povertà minorile al centro delle priorità. I governi possono incidere sull'impatto che la crisi ha sulla povertà dei minorenni, contrastando efficacemente anche la povertà assoluta se ne viene individuata la priorità, come questo Piano di azione si propone di fare, rispondendo alle osservazioni conclusive del Comitato ONU e alle sollecitazioni dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

È necessario perciò sostenere l'azione di Governo volta a reperire risorse adeguate per l'implementazione delle azioni derivanti dal Piano, emersa chiaramente come una delle criticità del precedente Piano. Tenuto conto della crisi economica, diventa importante reindirizzare le risorse correnti ad invarianza di bilancio, razionalizzare i fondi messi in campo, e in alcuni casi reperire risorse aggiuntive.

Gli obiettivi generali, da perseguire attraverso singole azioni, prevedono: l'attuazione di azioni di sistema necessarie affinché i livelli essenziali delle prestazioni siano definiti e esigibili su tutto il territorio nazionale; il contrasto alla povertà assoluta delle persone di minore età (garan-

tire condizioni di vita adeguate grazie ad una combinazione di prestazioni a partire dalle famiglie con figli di minore età); il rafforzamento dell'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale; il miglioramento della reattività dei sistemi sanitari nel rispondere alle esigenze dei minori svantaggiati ed infine l'incoraggiamento alla partecipazione di tutti i minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali; ed, infine, ridurre le disuguaglianze sin dalla più tenera età, investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia e sostegno alla genitorialità.

Benché l'aumento della povertà minorile sia stato mitigato da misure di sostegno al reddito, come la carta acquisti (*social card*, introdotta con DL 112/2008), occorrono nuove e specifiche misure in grado di migliorare effettivamente la qualità della vita dei minori. Il Ministero del lavoro ha avviato la sperimentazione della nuova *social card* (DL 5/2012) e sta sviluppando il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), attuato in forma sperimentale per un anno (da maggio 2014) nei 12 Comuni più popolosi d'Italia. Il SIA prevede un importo mensile secondo la consistenza del nucleo familiare (DL «Semplifica Italia», art. 60, DL. 5/2012).

Sul contrasto alla povertà, in accordo con Regioni e Anci, il Ministro del lavoro ha istituito un tavolo tecnico per la definizione delle modalità di estensione del SIA e l'elaborazione entro giugno 2016 di un Piano nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, in cui sarà ripresa l'analisi sviluppata per l'elaborazione del presente Piano, con una specifica attenzione dedicata ai minori d'età. Anche l'Osservatorio ha dato un contributo importante, individuando gli aspetti che ritiene vadano privilegiati. In particolare, si chiede l'adozione di una misura centrata sul contrasto alla povertà assoluta; a carattere universale che parta dalle famiglie con figli minorenni, quale criterio preferenziale; sottoposta alla prova dei mezzi e commisurata alla distanza dei redditi da una soglia minima, basata sul trasferimento alla famiglia e non all'individuo, concessa in forma condizionale, ovvero sia che preveda: accompagnamento all'inclusione attiva del nucleo familiare con presa in carico globale delle fragilità familiari in modo adeguato; benessere (educativo, sociale, sanitario, etc.) del bambino come interesse superiore.

Rafforzare il sistema educativo come contrasto al disagio sociale è indicato tra gli obiettivi prioritari per combattere le molteplici e diverse forme di povertà. La scuola può contrastare l'abbandono precoce degli studi, che colpisce l'Italia molto più di altri paesi UE; soprattutto nel primo ciclo dell'istruzione e nel ciclo dell'infanzia, svolge un ruolo molto importante, offrendo sostegno materiale attraverso le mense e la somministrazione di pasti adeguati, la permanenza per parte della giornata in ambienti più salubri di quelli in cui spesso i bambini vivono, la possibilità di socializzazione, la fruizione di eventuali servizi di assistenza e sostegno degli enti locali o delle ASL. Il Piano incoraggia quindi una scuola aperta al territorio, che sia luogo di riferimento per l'aggregazione sociale, luogo di scambio tra studenti, realtà associative e famiglie. La mensa assume rilievo fondamentale in contesti territoriali fortemente deprivati economica-

mente e socialmente, contrastando la povertà alimentare degli alunni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione e in attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Il pieno accesso alle opportunità formative passa anche attraverso il prolungamento dell'orario delle strutture scolastiche per le attività socio-educative. Riconoscendo la necessità di ridurre la dispersione scolastica e il disagio giovanile, la scuola si deve aprire alle istanze della società, divenendo nodo di una rete sociale che deve essere considerata un capitale sociale, primario (familiare e comunitario) e secondario (associativo e generalizzato o civico). Il Terzo settore deve in tale prospettiva diventare un *partner* adeguato all'azione formativa, per lo sviluppo delle competenze, l'inclusione sociale e il dialogo interculturale.

Il Piano fornisce indicazioni per contribuire alle strategie per la prevenzione dell'abbandono scolastico tramite la focalizzazione dei soggetti a rischio, l'individuazione di carenze formative e motivazionali, il rafforzamento delle competenze di base e il recupero dei divari di apprendimento, individuando nelle povertà educative un'aggravante delle povertà economiche. La finalità è affrontare in maniera «sinergica» il problema della dispersione e dell'integrazione scolastiche, con una serie di iniziative: attività di orientamento e/o ri-orientamento, aggregative-socializzanti, ludico-ricreative, di rafforzamento della motivazione e delle competenze, nonché attività di sensibilizzazione sui temi legati al disagio rivolte alle famiglie, e di formazione dei docenti.

L'obiettivo è un sistema integrato di orientamento basato sulla persona, per prevenire e contrastare il disagio giovanile e favorire la massima occupabilità, l'inclusione sociale e il dialogo interculturale. La recente riforma scolastica prevede molte di queste azioni contro la dispersione scolastica, per garantire a tutti gli studenti il successo formativo e pari opportunità, in sintonia con le proposte del Piano Infanzia.

Oltre all'alimentazione sono urgenti interventi precoci di promozione della salute e prevenzione dei principali rischi legati all'indigenza. La salute è diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività ed è il risultato di una serie di fattori. Il Piano assume la necessità di strategie che delineino nuove alleanze per promuovere lo sviluppo umano, la sostenibilità e l'equità, e migliorare la salute. Si richiedono quindi interventi e politiche per ridurre le disuguaglianze sociali ed economiche che influiscono sulla salute.

Ciò richiede una *leadership* condivisa tra tutti i settori e i livelli di governo, che affronti i fattori di rischio attraverso l'impegno e la partecipazione attiva anche di settori non sanitari, come istruzione, agricoltura, industria, commercio, economia, e l'intervento del settore privato e della società civile, per raggiungere le famiglie più in difficoltà attraverso l'integrazione tra i servizi. A fronte delle forti differenze regionali nell'integrazione di interventi sanitari e quelli più strettamente sociali, occorre privilegiare le azioni di sostegno alla genitorialità, preparazione al ruolo, assistenza *post partum*, orientamento delle neomamme.

La prevenzione deve sempre più tendere al superamento delle disuguaglianze nell'accesso, ed è fondamentale adottare strategie operative integrate e trasversali tra sistemi sanitario, sociale, educativo, ambientale, urbanistico, tenendo conto dei determinanti primari della salute (psicosociali, biologici, ambientali), nonché alla precocità degli interventi nella vita dei bambini.

Infine uno strumento per contrastare la povertà minorile è il potenziamento della possibilità di accesso alle attività di gioco, culturali, sportive. La Raccomandazione dell'Unione europea «Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale» dedica una particolare attenzione al diritto dei minorenni a partecipare alla vita sociale: la prima indicazione è incoraggiare la partecipazione dei minorenni ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali. Siamo nell'ambito dell'apprendimento informale, e per garantire parità di accesso viene raccomandato di eliminare gli ostacoli legati al costo o alle differenze culturali, incoraggiando attività e servizi parascolastici per tutti, a prescindere dalle possibilità economiche delle famiglie di appartenenza dei minorenni.

La dimensione economica da sola non basta a rendere ragione del fenomeno: sono molti i bambini e gli adolescenti che non hanno la possibilità di crescere attraverso lo sport, il contatto con la bellezza e la cultura; tutte cose su cui incidono le differenze di reddito dei genitori. Partecipare ad attività culturali quali visite a musei e siti archeologici, o frequentazione di concerti o spettacoli teatrali, rappresenta un indicatore importante del livello di opportunità/povertà educative.

Le opportunità educative al di fuori della scuola sono spesso negate a causa della mancanza di iniziative che favoriscano l'accesso anche a coloro che non ne hanno in famiglia i mezzi economici e/o gli strumenti culturali. È importante sensibilizzare le famiglie affinché sostengano i figli in tali attività. Per i bambini e gli adolescenti occorre valorizzare l'educazione motoria e l'attività sportiva, promuovere l'espressività artistica e musicale, prevedere facilitazioni per l'accesso a monumenti, musei, rappresentazioni coreutiche, musicali e teatrali, siti archeologici ed altre attività culturali; promuovere la lettura, garantire ai «nativi digitali» la fruizione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

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

I servizi socio-educativi vanno sempre più affermandosi come un investimento sulla possibilità del Paese di tornare a crescere e di pensare al futuro. L'Unione europea ha prodotto numerosi documenti, richiedendo, particolarmente per i più svantaggiati, l'accesso a servizi di buona qualità. Il Comitato Onu ha raccomandato all'Italia di porre speciale attenzione per garantire il diritto di tutti i bambini ad un pieno sviluppo del proprio potenziale e per assicurare ad ognuno di essi il miglior inizio possibile.

È perciò necessaria una *governance* su queste politiche che veda un forte coordinamento a livello nazionale tra Ministeri e Dipartimenti, e a livello locale tra Regioni, Province e Comuni. Si auspica che la recente riforma scolastica realizzi un cambio di passo nella cultura dei servizi per l'infanzia con la definizione di elevati *standard* di qualità educativa e gestionale omogenei in tutto il Paese.

Tra gli obiettivi generali vengono indicati molteplici ambiti in cui proporre azioni: la promozione della qualità dei servizi educativi per l'infanzia attuata attraverso la condivisione di livelli essenziali, omogenei e di qualità a livello nazionale sulla fascia 0-3 anni, nel rispetto delle competenze regionali; l'omogeneizzazione del titolo di studio per l'accesso alla professione di educatrice/educatore, individuando adeguati percorsi di livello universitario, ed armonizzando i percorsi di studio per l'accesso alla professione di insegnante della scuola, all'interno del sistema 0-6; la garanzia della formazione e dell'aggiornamento continuo del personale educativo; l'attuazione delle funzioni di regolazione, promozione, misura e controllo della qualità nel sistema territoriale integrato dei servizi educativi 0-6; interventi per il mantenimento e lo sviluppo del sistema dei servizi; il contrasto alla dispersione scolastica fin dalla prima infanzia attraverso l'estensione dell'anagrafe degli studenti alla scuola dell'infanzia; l'avviamento del successo educativo contro la dispersione scolastica, attraverso il sostegno alla ricerca didattica; l'ottimizzazione dell'impatto delle risorse sul sistema educativo e scolastico; il potenziamento dei servizi di ascolto e di consulenza educativa, sociale e psicologica per aumentare il benessere psicofisico a scuola;

Interessante è poi l'obiettivo di qualificare l'offerta educativa 0-18 per la valorizzazione delle differenze e delle diverse culture, poiché sviluppare la cultura del valore delle differenze, contrastare stereotipi e discriminazioni basate sulle diversità di genere, cultura, abilità e orientamento sessuale si coniuga con l'obiettivo specifico di promuovere un adeguato equilibrio tra sapere scientifico e sapere umanistico.

Infine si segnala la necessità di investire sulla qualità degli spazi destinati alla relazione educativa e all'apprendimento/insegnamento, in condizioni di sicurezza, funzionalità e bellezza.

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

Al fine di costruire una società «integrata» ed «inclusiva» si pone attenzione alla necessità di una visione positiva della diversità nella quale differenti competenze culturali o linguistiche, siano vissute come un arricchimento o un'opportunità nella scuola e nella società.

Il Piano è elaborato in sintonia con i principi della «Via italiana alla scuola interculturale» e con le indicazioni dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale istituito dal MIUR, caratterizzandosi per universalismo (istruzione come diritto di ogni bambino, anche senza cittadinanza italiana); scuola comune

(evitando la costruzione di luoghi di apprendimento separati); centralità della persona (secondo quanto affermato dalle Nuove Indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo dell'istruzione); intercultura (promozione di dialogo, confronto e scambio tra tutti gli alunni, evitando di separare gli individui in mondi culturali impermeabili).

Per l'integrazione sociale dei bambini RSC, il Piano rilancia i contenuti della Strategia nazionale di inclusione del febbraio 2012, con «un approccio globale, che non separi artificialmente i temi della scolarizzazione, delle soluzioni abitative in ambienti decorosi, della valorizzazione delle specificità culturali, della salute, del tempo libero e dell'integrazione degli adulti di riferimento».

Il tema dell'integrazione sociale di bambini e ragazzi è stato suddiviso in sei macro-temi generali.

«Integrazione scolastica di bambini e ragazzi provenienti da contesti migratori e Rom, Sinti e Caminanti (RSC), per una scuola »inclusiva« in grado di accogliere tutti;

«integrazione sociale di minorenni e famiglie Rom Sinti e Caminanti, con azioni che abbiano un impatto positivo sulla salute e sulle condizioni di vita;

«riforma della legge sulla cittadinanza (L. 91/1992) poiché la possibilità di acquisire la cittadinanza può rappresentare per i minorenni di origine straniera un ulteriore strumento di integrazione;

«accoglienza dei minorenni non accompagnati uniformando il sistema dell'accoglienza, migliorando le condizioni di permanenza e contribuendo all'inclusione nel tessuto sociale;

«miglioramento delle strategie e degli interventi da attuare per favorire una migliore inclusione sociale dei minorenni italiani e provenienti da un contesto migratorio con disabilità;

«rafforzamento delle strategie di inclusione sociale per minorenni e giovani adulti italiani, provenienti da un contesto migratorio e Rom, Sinti e Caminanti sottoposti a procedimento penale.

Riguardo all'acquisizione della cittadinanza per minorenni provenienti da contesti migratori, si ritiene opportuna una scelta di equilibrio tra nascita, anni di residenza e percorsi scolastici. Così come del resto nella proposta attualmente approvata alla Camera.

Il Piano di Azione pone al centro dell'azione politica e programmatica anche l'accoglienza dei Minorenni non accompagnati (MNA), da affrontare con un approccio che non sia puramente emergenziale, ma preveda percorsi finalizzati all'inclusione nel tessuto sociale attraverso istruzione e formazione. Partendo dal divieto di espulsione del minorenne straniero, sancito dall'art 19 del Testo Unico Immigrazione, il sistema italiano ha previsto che agli stessi si applicassero le procedure previste dalla normativa italiana sulla protezione dell'infanzia. In applicazione di quanto previsto dall'articolo 403 del Codice civile la pubblica autorità provvede alla collocazione in luogo sicuro.

A tal fine devono essere promosse azioni congiunte con la magistratura minorile, per l'applicazione degli istituti giuridici a favore dei minorenni (affidamento e tutela), assicurando loro procedure e prassi uniformi sul territorio nazionale.

Altro tema affrontato dal piano riguarda il miglioramento delle strategie e degli interventi per favorire una migliore inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e bisogni educativi speciali (BES), tema che porta in primo piano la necessità di riuscire ad ottenere delle risposte omogenee in tutto il territorio nazionale. Si sottolinea l'importanza di investire *in primis* nella scuola, coinvolgendo tutta la «comunità educante». Importanti quindi lo sblocco di 100 milioni di euro dal Patto di Stabilità interno per Province e Città Metropolitane, per opere di edilizia scolastica nel biennio 2015-2016.

Per migliorare le strategie e gli interventi da attuare per favorire una migliore inclusione dei minorenni italiani e stranieri con disabilità e altri Bisogni educativi speciali (BES), è necessario assicurare il diritto allo studio e all'istruzione ai minorenni con disabilità, attraverso gli «accomodamenti ragionevoli» necessari, l'uso di strategie di comunicazione aumentativa/alternativa in certezza e in continuità dell'assistenza materiale e specialistica fornita da personale debitamente formato; sviluppare politiche inclusive nei confronti di soggetti con disturbi dello spettro autistico e/o altra disabilità attraverso l'integrazione degli interventi di natura scolastica, sanitaria e sociale, ai fini del conseguimento di crescenti comportamenti autonomi; favorire una migliore attuazione della legge n. 170/2010 per l'individuazione precoce dei possibili disturbi specifici dell'apprendimento.

Il Piano di Azione prende in esame anche il tema della devianza minorile e dei minorenni che si trovano nel circuito penale minorile, ponendo la necessità di migliorare le strategie di integrazione, rendendo migliore il funzionamento dei servizi sociali degli Enti territoriali.

Di particolare interesse è il tema delle difficoltà di attuare le misure in area penale esterna per i minorenni stranieri senza un contesto familiare che lo agevoli, e che ha come risultato, come succede anche per i minorenni Rom, Sinti e Camminanti, che rimangono più a lungo negli istituti per minorenni rispetto ai coetanei italiani. Inoltre, per rafforzare strategie di inclusione sociale a favore dei minorenni e giovani adulti italiani, stranieri e Rom, Sinti, Camminanti (RSC) nel circuito penale, occorre implementare i percorsi di prevenzione e di inclusione sociale, educativi e d'inserimento lavorativo.

Il Piano propone inoltre l'integrazione sociale dei minorenni e delle famiglie RSC nelle comunità locali; la necessità di favorire l'acquisizione della cittadinanza italiana per minorenni provenienti da contesti migratori; accoglienza dei minori non accompagnati (MNA), favorendone l'inclusione, migliorando e uniformando il sistema di accoglienza rivolto ai minori non accompagnati.

Infine, particolare attenzione si dedica all'integrazione scolastica dei ragazzi provenienti da contesti migratori e Rom, Sinti e Camminanti

(RSC), prevedendo percorsi di integrazione nel contesto scolastico dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie con storie di migrazione e RSC; la frequenza della scuola dell'infanzia; lo sviluppo di una maggiore competenza interculturale e metodologica degli insegnanti, dei dirigenti scolastici e del personale Amministrativo, Tecnico e Ausiliario (ATA) per favorire l'integrazione e prevenire la segregazione dei bambini e dei ragazzi provenienti da contesti migratori e RSC.

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

Sostenere la genitorialità è necessario urgente a causa delle rilevanti trasformazioni della famiglia e della società e dell'aumento delle conoscenze sull'impatto della genitorialità (in senso positivo o negativo) sullo sviluppo dei bambini, e dei loro comportamenti a livello sociale. L'indicazione del Piano è di dare vita ad un *continuum* di servizi e interventi che assuma come elemento base la nozione di «bisogni di sviluppo dei bambini», sia per coloro che non si trovano in situazione di bisogno agguintivo, sia per quelli in condizione di protezione, fino ai bambini adottabili/adottati.

All'interno delle macroaree tematiche di sostegno alla genitorialità e sistema dell'accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine sono molti gli obiettivi generali e specifici che il Piano intende valorizzare.

Sostenere la genitorialità attraverso azioni atte a rinforzare il sistema di promozione, prevenzione e protezione dei bambini in situazione di vulnerabilità attraverso l'azione di promozione della genitorialità nei diversi contesti di vita, che concretamente comporta una serie di azioni sinergiche.

L'obiettivo generale è quello di sostenere la genitorialità attraverso azioni atte a rinforzare il sistema di promozione, prevenzione e protezione dei bambini in situazione di vulnerabilità attraverso l'azione di promozione della genitorialità nei diversi contesti di vita.

Da questo obiettivo generale discendono gli obiettivi specifici che delineano già le linee di azione prioritarie:

riorganizzare / implementare il sistema locale dei servizi di prossimità e degli interventi di sostegno per garantire risorse uniformi, stabili e complementari a tutte le famiglie secondo il principio delle pari opportunità;

diffondere e mettere a sistema pratiche innovative di intervento basate sulla valutazione multidimensionale delle relazioni familiari e sulla valutazione di processo ed esito dei percorsi di accompagnamento e di presa in carico delle famiglie vulnerabili;

garantire il diritto alla cura delle vittime di abuso e maltrattamento tramite «esperienze riparative» e interventi di psicoterapia da assicurare anche oltre la fase d'emergenza;

favorire il recupero delle relazioni familiari disfunzionali tramite la valutazione e cura dei genitori maltrattanti;

organizzare l'accompagnamento giudiziario delle vittime, sia in ambito civile che penale garantendo un ascolto empatico e attento ai bisogni soggettivi;

promuovere la piena attuazione dei diritti del minore in stato potenziale di abbandono, in tema di adozione nazionale ed internazionale (su cui la legge di stabilità 3444 ha disposto un contributo di 15 milioni destinati al funzionamento della CAI)

rafforzare percorsi di accompagnamento e di sostegno appropriati e integrati nell'ambito dell'iter adottivo;

superare la frammentazione dell'iter adottivo e della differenziazione dei percorsi di adozione nazionale ed internazionale;

sostenere la diffusione e la valorizzazione delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare.

Occorre inoltre riordinare e qualificare il sistema di accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine, creando un sistema stabile di monitoraggio dei minorenni collocati in comunità di accoglienza e riordinando le tipologie delle comunità di accoglienza che accolgono minorenni e individuando requisiti uniformi a livello nazionale. Da ciò discende l'opportunità di rendere strutturali e continuative sull'intero territorio nazionale le azioni e i programmi già sperimentati con esito positivo in alcuni ambiti al fine di prevenire gli allontanamenti impropri e garantire condizioni di benessere familiare-relazionale, a partire da esperienze, quali, ad esempio, quelle portate avanti tramite il programma P.I.P.P.I, e contestualmente valorizzando altre forme di intervento orientate al raggiungimento dello stesso obiettivo e basate su un approccio metodologico sperimentato e validato da esiti documentabili.

Per quanto riguarda il sostegno alla genitorialità si prevede una *governance* che promuova la corresponsabilità tra operatori pubblici, cooperazione sociale e volontariato ed una maggiore uniformità nelle prestazioni tra le varie aree del Paese, e comporti l'attivazione in tutto il territorio nazionale di azioni di sistema strutturali, monitorate e verificate dagli Uffici di Piano quali ambiti di presidio delle politiche socio-sanitarie del Paese. Sono inoltre importantissimi interventi e servizi di cura e sostegno alla quotidianità e di promozione delle competenze genitoriali, per riconoscere e implementare le risorse, accogliere e prevenire le fragilità. L'attivazione e cura degli interventi di prevenzione e promozione della salute dovrà inoltre accompagnarsi all'attivazione di livelli integrati e complementari tra Ente pubblico (Servizio sociale, Consultori familiari, istituzioni scolastiche, servizi socio-educativi, Centri per le famiglie, strutture sanitarie, servizi e sportelli informativi, cooperazione sociale ed altri) e soggetti della società civile presenti nelle diverse comunità territoriali.

Tali obiettivi possono essere garantiti grazie al potenziamento ed alla riqualificazione della rete dei consultori familiari e promuovendo funzioni ed esperienze dei Centri per le famiglie; sono indispensabili azioni di sistema nei contesti territoriali tra soggetti istituzionali e non (Enti locali, ASL, Istituzione scolastica, Medicina e pediatria di base, Cooperazione sociale, volontariato, reti e aggregazioni di cittadini) per costruire un sistema di corresponsabilità che promuova le competenze genitoriali anche in situazioni di vulnerabilità.

Sia la legislazione internazionale sia quella nazionale hanno affermato la fondamentale importanza di strategie ed interventi centrati su riconoscimento e sostegno della genitorialità, per garantire un contesto familiare adeguato ai bisogno di crescita e di relazione dei bambini. Il Piano di Azione tende a creare intorno alla famiglia un sistema di sostegno che chiami in causa forze e attori diversificati, nell'assunzione di una responsabilità condivisa.

Particolarmente gravi sono le situazioni legate alle violenze ed agli abusi. Sul versante della Protezione e della cura dei bambini e adolescenti vittime di maltrattamento, si evidenzia come la contestuale attivazione di percorsi di recupero rivolti ai genitori pregiudizievoli non solo risponde al dovere della società di prendersi carico della parte più fragile dell'infanzia, ma è un'imprescindibile necessità preventiva: interrompere i cicli di trasmissione intergenerazionale dei danni evolutivi garantisce, infatti, funzionamenti genitoriali futuri maggiormente adeguati con un fondamentale risparmio nei costi relativi alla cura sanitaria, sociale ed educativa nonché delle spese legate ai procedimenti giudiziari.

«Per abuso all'infanzia e maltrattamento si intendono tutte le forme di cattiva salute fisica e/o emozionale, abuso sessuale, trascuratezza o negligenza o sfruttamento commerciale o altro che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, per la sua sopravvivenza, per il suo sviluppo o per la sua dignità nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia o potere» (OMS, *Consultation on Child Abuse and Prevention*, 1999); esiste dunque un largo spettro di situazioni che richiedono per i minorenni interventi di protezione e cura, e percorsi di recupero rivolti ai genitori sono una necessità preventiva.

Le forme di maltrattamento legate ai nuovi media (cyberbullismo, pedopornografia e pedofilia online ecc.) impongono una presa in carico integrata che coinvolga figli e genitori su più livelli (psicologico, educativo, sociale), e consenta un recupero della famiglia, limitando la necessità di interventi come adozione o affidamento.

Il Piano affronta alcuni aspetti del sistema di accompagnamento della genitorialità adottiva, in quanto sovente i minorenni adottati hanno vissuto esperienze traumatiche che hanno portato la magistratura a dichiararne l'adottabilità. In campo legislativo occorre la promozione dei diritti del minore in stato di potenziale adottabilità, attraverso il confronto con le associazioni familiari, con gli enti autorizzati e gli ordini professionali interessati, anche alla luce di riordino e armonizzazione della legge 184/83 con la legge 219/12 in materia di riconoscimento dei figli naturali e la

legge 101/15 di ratifica della Convenzione dell’Aja del 1996 in materia di responsabilità genitoriale.

In armonia con principi e priorità della L. 184/83, i bambini e ragazzi che necessitano di accoglienza eterofamiliare devono contare su percorsi in grado di garantire interventi appropriati e coerenti alle loro necessità in quel particolare momento. Circa le realtà residenziali, è prioritaria una puntuale distinzione e caratterizzazione di tre macro-tipologie: casa famiglia o comunità familiare (con presenza stabile di adulti o famiglie); comunità educativa o socio-educativa (con presenza di operatori professionali); comunità socio-sanitaria (con funzioni socio-educative e terapeutiche assicurate da operatori professionali).

La programmazione e la realizzazione di politiche ed interventi per bambini e ragazzi allontanati temporaneamente dalla famiglia passa attraverso un sistema strutturato di conoscenze dei fenomeni e di banche dati organizzate, integrate e confrontabili. Altra questione trasversale è la capacità di affiancare ad ogni processo di accoglienza eterofamiliare azioni di monitoraggio: un percorso non è infatti statico, ma deve costruire, alla luce di sviluppi intervenuti, modifiche documentate e sostenibili. L’azione di vigilanza sulle comunità di accoglienza deve assumere forme e contenuti innovativi e conformarsi alla logica di evoluzione del percorso di aiuto e tutela.

5. Strategie e tematiche prioritarie della cooperazione italiana

Dopo aver preso in esame le quattro aree prioritarie di intervento, è infine opportuno ricordare l’impegno dell’Italia nell’ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo che – nel quadro più complessivo della lotta alla povertà – continuerà ad essere parte integrante della politica estera del nostro paese, al fine di promuovere i diritti fondamentali di bambine, bambini, adolescenti e giovani donne minorenni e realizzare iniziative e progetti di cooperazione che vedono nelle nuove generazioni le risorse fondamentali per lo sviluppo sostenibile, per il consolidamento dei processi di democratizzazione e di pacificazione nelle diverse aree del mondo.

Le strategie e le tematiche prioritarie della cooperazione italiana individuate sin dalle prime Linee Guida della cooperazione nei contesti minorili, adottate dalla Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale risalgono al 26 novembre 1998 e sono state aggiornate nel 2004 e successivamente nel 2012. Esse rappresentano uno strumento strategico e metodologico di intervento attraverso il quale negli anni più recenti sono state realizzate azioni di elevato impatto istituzionale e sociale a favore delle persone minori di età nei Paesi in via di sviluppo e in quelli a economia in fase di transizione, in linea con le norme e gli strumenti internazionali e nazionali in materia di minorenni e con i relativi impegni assunti dal Governo italiano in questi ultimi anni.

Nel nuovo quadro concettuale dello sviluppo, che verrà adottato dalla comunità internazionale al vertice sull'Agenda Post-2015 il prossimo settembre a New York, i diritti ed il benessere di bambini/e e adolescenti hanno assunto una rilevanza sempre più centrale. Con il nuovo paradigma dello sviluppo sostenibile post-2015 l'imperativo sarà innanzitutto completare il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio (MDGS), per poi dirigersi verso mete più ambiziose.

La Cooperazione allo Sviluppo italiana, grazie anche alla legge n. 125 dell'11 agosto 2014 di riforma del comparto, potrà continuare a dare un significativo contributo in questo importante ambito, avendo sempre riconosciuto nell'investimento sui giovani uno strumento fondamentale per sradicare la povertà, incrementare la prosperità comune e assicurare uno sviluppo equo e sostenibile. Anche il più recente Documento di Programmazione Triennale (2015-2017) dal titolo «*Un mondo in comune: solidarietà, partnership, sviluppo*» pone ampia enfasi sull'impegno italiano in questo ambito, evidenziandone l'importanza trasversale, come, ad esempio, nel caso di iniziative nel settore dell'aiuto umanitario.

Le iniziative della Cooperazione italiana da realizzare nei Paesi beneficiari dell'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo), consistono in una serie di programmi e progetti bilaterali e multi laterali specifici a favore dei minori di età, realizzati attraverso le Agenzie delle Nazioni Unite, le Organizzazioni internazionali e le Organizzazioni non governative (ONG) specializzate, le Università, le Regioni e gli enti locali e l'impegno partecipato della società civile organizzata di ogni Paese. La finalità di ciascun programma è quella di contribuire alla promozione dei diritti umani e civili delle e dei minorenni, per sostenere e rafforzare un'azione di cambiamento culturale che contrasti ogni forma di disparità e di discriminazione degli esseri umani fin dalla nascita, rimuovendo le cause che determinano fenomeni gravi e complessi a danno delle persone minori di età.

Per quanto concerne le azioni in Italia, come prima accennato, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, attraverso la DGCS, coerentemente al proprio mandato è impegnato, in collaborazione con le Regioni, gli enti locali e le organizzazioni non governative a promuovere e sostenere le iniziative di educazione allo sviluppo ed interculturali quali mezzi per accrescere la conoscenza e la consapevolezza riguardo alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nei Paesi di Cooperazione e di quella immigrata in Italia, con l'applicazione di norme e iniziative in loro favore.

A partire dall'anno scolastico 2014/2015, a seguito di una Dichiarazione di Intenti tra il MIUR e la DGCS, saranno realizzate iniziative presso gli istituti scolastici in Italia e all'estero sui temi della mondializzazione, dell'intercultura e della cooperazione allo sviluppo.

Nell'ambito delle strategie e delle tematiche prioritarie della cooperazione italiana rientrano le iniziative concernenti la lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale dei minorenni. In tale contesto l'Italia finanzia e realizza, direttamente o attraverso le Organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative, interventi mirati alla prevenzione e alla lotta

al traffico di bambini, bambine e adolescenti a rischio di abuso e sfruttamento, anche attraverso il turismo sessuale, volti a contrastare il loro utilizzo nei conflitti armati e a combattere tutte le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile (in particolare quelle definite dalla Convenzione ILO n. 182 e dalla relativa Raccomandazione n. 190 quali nuove forme di schiavitù).

Da alcuni anni la DGCS si è fortemente impegnata per l'applicazione e l'adesione di Paesi Terzi alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione di minorenni dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso (nota come Convenzione di Lanzarote) che, tra l'altro, enfatizza proprio il ruolo e l'importanza della Cooperazione allo sviluppo nella lotta a tali fenomeni.

Si ricorda poi il forte impegno della Cooperazione italiana nella tutela e nella promozione dei diritti dei minorenni «in conflitto con la legge», spesso in rapporto a situazioni di estrema povertà e disagio, prolungati periodi di guerra e alla conseguente disgregazione di famiglie e comunità.

Altra questione sulla quale l'Italia è fortemente impegnata è la tutela e la promozione dei diritti delle bambine e delle adolescenti affinché, alla pari con i loro coetanei maschi, possano partecipare a tutti i livelli della vita sociale, economica, politica e culturale del loro Paese attraverso l'eliminazione di fenomeni di abuso e violenza sessuale come quelli di matrimoni e gravidanze precoci e di mutilazioni genitali femminili, pratiche tradizionali sessuali altamente pericolose per la salute fisica e psichica delle bambine e delle adolescenti (*Female Genital mutilation*, FGM).

In tale quadro particolare rilievo assume il contrasto alla pratica diffusa della mancata registrazione alla nascita delle bambine e alla relativa mancanza di documenti di identità, fenomeni che nei PVS interessano le famiglie e le comunità più povere, marginali e vulnerabili e come conseguenza riducono in maniera drastica i diritti di cittadinanza e di partecipazione.

L'impegno, in tale settore, include iniziative anche nell'ambito statistico di *capacity building* e di rafforzamento degli istituti statistici locali di diversi Paesi *partner* della Cooperazione italiana.

Per quanto riguarda poi la tutela dei minorenni nelle migrazioni, si ricorda come la Cooperazione italiana attribuisca particolare rilievo a tale questione che ha assunto negli ultimi anni una maggiore consistenza a causa dei recenti conflitti.

Le azioni indicate dal piano sono principalmente rivolte al sostegno delle politiche di sviluppo e di inclusione sociale a favore di minorenni, nonché alla promozione di iniziative di educazione e di inserimento nel mondo del lavoro. Specifiche iniziative sono promosse in favore di cosiddetti orfani sociali (*left behind*: lasciati indietro dalla migrazione degli adulti di riferimento), realizzate sempre mediante il coinvolgimento delle istituzioni locali e della società civile e favorendo un impatto a livello comunitario.

Alla luce dell'attuale quadro dei flussi migratori la DGCS sostiene iniziative nel settore con particolare riferimento ai Paesi del Maghreb e del Corno d'Africa, in stretta sinergia e coordinamento con l'azione degli altri Paesi europei.

Altra questione di particolare attenzione per la cooperazione allo sviluppo è quella relativa alla tutela di bambini e adolescenti direttamente coinvolti in conflitti armati e in contesti post-conflitto. Al riguardo le iniziative intraprese mirano a favorire la smobilizzazione ed il reinserimento di tali minori. In tale quadro appare di grande interesse l'attenzione rivolta ad iniziative di formazione mirata del personale impegnato nelle missioni di pace, operatori umanitari e delle forze armate.

Nel settore dell'istruzione, l'azione della Cooperazione italiana è fortemente impegnata a garantire il diritto all'istruzione di base di qualità, senza discriminazioni di genere, in linea con gli obiettivi del meccanismo di coordinamento globale «Educazione per Tutti» (*Education for All*). La DGCS sostiene la «*Global Partnership for Education*» (GPE), il principale partenariato orientato al rafforzamento dei programmi nazionali per l'istruzione nei Paesi partecipanti.

Altro tema prioritario nella cooperazione allo sviluppo è quello della disabilità dei minorenni che è tenuto presente in tutte le attività di cooperazione realizzate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ivi incluse quelle di aiuto d'emergenza e umanitario. L'Italia è riconosciuta, a livello internazionale, come punto di riferimento per le politiche di cooperazione allo sviluppo in tale settore ed è stato il primo paese ad aver approvato, nel novembre 2010, le Linee guida per la disabilità, redatte sulla base degli enunciati della Convenzione sulle persone disabili, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2006 e firmata e ratificata dal nostro Paese.

Altro tema fondamentale della CPS è la lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue forme peggiori. Ancora oggi, almeno 85 milioni di minorenni lavorano in condizioni inaccettabili di sfruttamento, venduti e asserviti in forme di lavoro che si configurano quali pratiche analoghe alla schiavitù; bambini soldato reclutati per il lavoro forzato o obbligatorio anche ai fini di un loro impiego nei conflitti armati; bambini offerti ai fini di sfruttamento sessuale, per la produzione di materiale pornografico e di spettacoli pornografici; utilizzati nella produzione e nel traffico di stupefacenti da parte di organizzazioni criminali anche come corrieri di droga.

La lotta alle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile rappresenta quindi per la Cooperazione italiana l'opportunità di rilanciare una strategia globale di trasformazione, privilegiando, in primo luogo, il fattore legato alla «sostenibilità sociale» delle iniziative. Assumendo la lotta alla povertà al centro della sua azione, l'Italia intende fare della creazione di opportunità per le giovani generazioni, uno dei suoi principali assi strategici.

Infine, la Cooperazione italiana attribuisce particolare attenzione alla comunicazione quale strumento efficace per la tutela e la promozione dei

diritti inalienabili dei minorenni. In linea con questa convinzione, la DGCS promuove e sostiene iniziative di comunicazione sociale in coerenza con le raccomandazioni del *Rome Consensus* (2007). Nell'ambito di tali iniziative si pone particolare attenzione all'utilizzo dei nuovi strumenti forniti dalla tecnologia dell'informazione e alla creazione di sinergie tra gli attori delle varie iniziative cercando di favorire un approccio *peer to peer*, che mira a favorire la comunicazione e gli scambi di esperienze dirette tra adolescenti di differenti contesti.

Da ultimo, pur trattandosi di un tema di primario rilievo, mi soffermo sull'indicazione delle modalità di finanziamento degli interventi previsti dal presente Piano, come richiesto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451. Al riguardo si precisa che le azioni richiamate e da attuarsi nell'ambito della legislazione vigente risultano finanziabili nei limiti degli stanziamenti previsti, mentre gli impegni assunti alla presentazione alle Camere di nuovi provvedimenti legislativi saranno condizionati al rispetto della disciplina ordinaria in tema di programmazione finanziaria. È quindi necessario rilevare come tali impegni abbiano carattere meramente programmatico, in quanto la sede nella quale sono ponderate le diverse esigenze di settore è la Decisione di finanza pubblica (DFP), sulla base della quale viene poi definito il contenuto del disegno di legge di stabilità.

In conclusione il Piano risulta pienamente condivisibile. Si giudicano molto positivamente gli obiettivi e le strategie proposte dal Piano in ordine alle quattro aree tematiche privilegiate. In particolare si ritiene utile proseguire il lavoro sulla genitorialità e sul sostegno alle diverse situazioni di criticità genitoriale (dall'insicurezza educativa, alle nuove forme di genitori separati, single, omogenitorialità ecc), sul rapporto con la scuola e sulla collaborazione educativa con altre famiglie, stante la crescente solitudine educativa, cercando di ridisegnare il crocevia educativo tra famiglie e comunità.

Si ritiene particolarmente apprezzabile l'indicazione di attivare un'azione di monitoraggio per qualificare l'evolversi dei progetti per cui sono stati indicati obiettivi specifici e per i quali la Legge di stabilità 34444 ha investito risorse per il 2016. Particolarmente apprezzabile e, auspicabilmente, implementabile, è quindi il monitoraggio indispensabile poiché ha anche la funzione di stabilire cambiamenti in itinere, laddove le strategie adottate risultino inadeguate o inefficaci, anche a causa dei repentini cambiamenti sociali ed economici della società, delle famiglie e della popolazione minorile. Ciò che occorre rafforzare è la vigilanza sulla concreta traduzione operativa delle azioni indicate.

Il secondo aspetto che si ritiene particolarmente apprezzabile è il riferimento alla necessità di una governance unitaria per superare la frammentazione nei servizi all'infanzia, oggi facenti capo a diversi ambiti: salute, economia, sociale, scuola, sport ed altri, ciascuno operante in modo autonomo e generalmente senza coordinarsi con gli altri settori.

Alla luce di questo positivo lavoro svolto, e in considerazione delle criticità che negli ultimi tempi vengono riportate da chi opera nei servizi,

si suggerisce che la prosecuzione dei lavori dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza tenga particolarmente conto anche di due ulteriori versanti che riguardano le condizioni della vita minorile. Il primo è quello della giustizia e dei minori coinvolti nei circuiti processuali o penitenziari, sia come vittime sia come autori di reati. Il secondo è quello della salute, intesa in senso vasto: dalla corretta alimentazione (ivi compresa la necessità delle mense, la lotta all'obesità, i disturbi del comportamento alimentare), allo sport, ai consultori, alla prevenzione degli incidenti domestici, soprattutto nei contesti familiari stranieri, alla salute mentale, alle dipendenze (alcol e sostanze), alla prevenzione delle diverse forme di disagio sociale, educativo, relazionale e all'educazione alla sessualità e alle malattie sessualmente trasmissibili, oltre che all'educazione alla vita emotiva e affettiva.

COMITATO PARLAMENTARE
per la sicurezza della Repubblica

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria
164^a Seduta

Presidenza del Presidente
Giacomo STUCCHI

La seduta inizia alle ore 12,10.

SUI LAVORI DEL COMITATO

Dopo un intervento iniziale del PRESIDENTE e del senatore CASSON (PD) che svolgono una relazione sulla missione effettuata a Washington dal 15 al 20 novembre 2015, intervengono i senatori CRIMI (M5S), ESPOSITO (Area Popolare NCD-UDC) e MARTON (M5S) e i deputati FERRARA (SEL), TOFALO (M5S) e VILLECCO CALIPARI (PD).

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il presidente STUCCHI (LN-Aut) rende alcune comunicazioni concernenti l'organizzazione dei lavori e la documentazione pervenuta. Intervengono i senatori CASSON (PD), CRIMI (M5S), ESPOSITO (Area Popolare NCD-UDC) e MARTON (M5S) e i deputati FERRARA (SEL), TOFALO (M5S) e VILLECCO CALIPARI (PD).

La seduta termina alle ore 13,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria
(antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Bruno TABACCI

La seduta inizia alle ore 8,25.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze:

**Audizione dei dirigenti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo
Fabio Carapezza Guttuso, Paolo Iannelli e Carla Di Francesco**

(Svolgimento e conclusione)

Bruno TABACCI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, i temi dell'audizione.

Fabio CARAPEZZA GUTTUSO, *coordinatore dell'unità di crisi del coordinamento nazionale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, Carla DI FRANCESCO, *dirigente generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo* e Paolo IANNELLI, *responsabile dell'Ufficio sicurezza del patrimonio culturale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo* svolgono una relazione sui temi dell'audizione.

Intervengono quindi i deputati Emanuele PRATAVIERA (*Misto*), Mino TARICCO (*PD*) e Umberto D'OTTAVIO (*PD*) svolgendo talune considerazioni e ponendo domande, alle quali rispondono Carla DI FRANCESCO, *dirigente generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, Paolo IANNELLI, *responsabile dell'Ufficio sicurezza del*

patrimonio culturale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, e Fabio CARAPEZZA GUTTUSO, coordinatore dell'unità di crisi del coordinamento nazionale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Bruno TABACCI, *presidente*, ringrazia il prefetto Carapezza Guttuso, la dottoressa Di Francesco e l'ingegner Iannelli per la disponibilità dimostrata, manifestando apprezzamento per la loro competenza.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 9,20.

Plenaria

(pomeridiana)

Presidenza del Presidente
Bruno TABACCI

Interviene la sottosegretaria di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.

La seduta inizia alle ore 15,10.

ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124

Atto n. 249

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 9 dicembre 2015.

Bruno TABACCI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 9 dicembre il relatore, on. Taricco, ha illustrato il contenuto dello schema ed è intervenuta la Sottosegretaria Sesa Amici. Questa mattina ha inviato a tutti i componenti della Commissione la proposta di parere, che invita il relatore ad illustrare.

Il deputato Mino TARICCO (*PD*), *relatore*, illustra la proposta di parere favorevole con osservazioni, nella quale si dà un giudizio positivo sullo schema, teso a semplificare l'ordinamento, abrogando o modificando le previsioni che rimandano a successivi adempimenti e che risultano ormai superate o comunque obsolete, spesso a causa di una stratificazione normativa talora molto pronunciata. Le osservazioni che ha inteso formulare partono da una visione generale per avanzare alcune esemplificazioni riferite ad ulteriori abrogazioni cui si potrebbe procedere. La prima osservazione invita il Governo a proseguire sulla strada intrapresa anche nella prospettiva dell'elaborazione di uno schema di decreto legislativo integrativo e correttivo.

La Sottosegretaria Sesa AMICI dichiara apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione, le cui osservazioni saranno valutate con attenzione dal Governo, nell'ottica – propria dello schema – di disboscare le norme ormai superate.

Bruno TABACCI, *presidente*, prende atto delle valutazioni positive sul lavoro svolto dalla Commissione sul primo schema di decreto legislativo sottoposto al suo esame in base alle deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015 e pone in votazione la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di parere (*vedi allegato*).

La seduta termina alle ore 15,15.

ALLEGATO

Schema di decreto legislativo recante modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Atto n. 249)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per la semplificazione,

esaminato lo schema di atto del Governo n. 249, recante modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione;

visto che lo schema:

è stato elaborato a norma dell'art. 21 della legge n. 124 del 2015, recante deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;

risponde all'esigenza di semplificare e disboscare un contesto normativo che negli anni più critici della crisi economico-finanziaria ha visto amplificare le proprie problematiche, anche per la necessità di porre in campo numerose iniziative, senza disporre del tempo necessario per una loro organica progettazione, sotto l'incalzare pressante dei mercati e dello *spread*;

considerato che:

l'insufficiente progettazione ed istruttoria legislativa ha spesso indotto a rinviare l'effettività di molte previsioni all'adozione di successivi adempimenti, che non è stato poi possibile elaborare per una serie di motivi; indubbiamente, ha avuto un ruolo importante, in molti casi, la complessità delle procedure, anche se la causa principale è forse da riscontrare nella insufficiente definizione delle misure previste e in valutazioni di carattere politico. Questi ultimi fattori hanno di frequente provocato una volatilità delle norme ed una stratificazione normativa che hanno inciso negativamente sulla loro attuazione;

in qualche evenienza, come nel caso dell'articolo 1, comma 3 del decreto-legge n. 1 del 2012, abrogato dal n. 8 dell'allegato 1 (una previsione analoga, che peraltro non risulta oggetto di abrogazione, è presente nell'art. 12 del decreto-legge n. 5 del 2012), la mancata attuazione deriva dall'inadeguatezza dello strumento previsto (regolamenti di delegificazione) rispetto alla complessità e delicatezza politica dell'ambizioso obiettivo di dare concreta attuazione ai «principi costituzionali per i quali l'i-

niziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica». Nella stessa prospettiva – ma con più realistico e limitato approccio – agisce l'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, che delega il Governo ad individuare i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva;

all'esplosione di tali fenomeni ha fatto seguito una progressiva presa di coscienza da parte delle istituzioni, dei *mass media* e dell'opinione pubblica, che ha indotto a misurare periodicamente lo *stock* dei provvedimenti attuativi da adottare e a prestare attenzione alle nuove previsioni, con l'obiettivo di renderle – quando possibile – auto-applicative;

lo schema in esame accompagna questa presa di coscienza, con l'obiettivo di modificare o eliminare dall'ordinamento un primo *stock* di previsioni di adempimenti ormai obsolete o superate da altre discipline;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) andrebbe valutata l'opportunità di proseguire con il massimo impegno nella ricognizione delle previsioni di adempimenti ormai superate o comunque inattuabili, anche approfondendo l'analisi dei provvedimenti oggetto di modifica e abrogazione nello schema in esame, al fine di elaborare, in attuazione della stessa disposizione di delega, uno schema di decreto legislativo integrativo, che possa contribuire all'opera di semplificazione in atto;

b) a titolo esemplificativo ed eventualmente anche al fine di integrare lo schema in esame, si potrebbe verificare l'opportunità della soppressione:

– dell'articolo 12, commi 2, 3 e 4 del decreto-legge n. 5 del 2012, in materia di semplificazione per l'esercizio di attività economiche, che reca una previsione per molti versi analoga a quella recata dall'articolo 1, comma 3 del decreto-legge n. 1 del 2012 (abrogato dal n. 8 dell'allegato) e la cui applicazione è stata estesa a tutto il territorio nazionale dall'articolo 37 del decreto-legge n. 69 del 2013, pure abrogato dal n. 36 dell'allegato;

– del comma 1-*bis* dell'articolo 210 del codice dell'ordinamento militare, che demanda ad un regolamento governativo (nella forma di de-

creto del Presidente della Repubblica) da emanare entro il 30 settembre 2014 la definizione delle modalità, dei criteri e dei limiti per l'esercizio delle attività libero-professionali da parte del personale medico e paramedico nell'ambito delle strutture militari, conseguentemente adeguando la rubrica. Nel caso di specie (e probabilmente in numerosi altri, che potrebbero costituire oggetto di verifica anche nell'ottica dell'elaborazione di uno schema integrativo), la clausola dell'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica rende inattuabile la previsione;

c) andrebbe valutata l'opportunità, là dove le previsioni di adempimenti sono oggetto di modifica, di indicare un nuovo termine per la loro attuazione;

d) andrebbe valutata l'opportunità di verificare, in qualche caso, se l'abrogazione di intere disposizioni, che non si limitano alla sola previsione di adempimenti, non crei un vuoto normativo: a titolo esemplificativo, si segnala l'articolo 4-*bis*, comma 6-*bis* della legge n. 1216 del 1961, abrogato dal n. 1 dell'allegato, che, oltre a prevedere un decreto del Direttore dell'Agenzia delle entrate, consente alle imprese assicuratrici essere la possibilità di essere esentate dalla nomina di un rappresentante fiscale, in conformità a quanto stabilito dal n. 80 del dispositivo della sentenza della Corte di giustizia europea nella causa C-522/04;

e) andrebbero valutati gli effetti derivanti dall'abrogazione dell'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2015 (n. 23 dell'allegato), al fine di verificare, in particolare, se essa comporti l'aumento della misura dell'aggio dall'8 al 9 per cento;

f) con riguardo ai numeri 25 e 28 dell'allegato, che abrogano le previsioni relative all'istituzione della Commissione per l'aggiornamento delle tariffe da corrispondere alle strutture accreditate, andrebbe valutata l'opportunità, per maggiore chiarezza e per motivi di coordinamento formale, di abrogare per intero l'articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 158 del 2012, includendo nell'abrogazione il comma 1, il quale dispone l'inserimento del comma 17-*bis* nell'ambito dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012.

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

Mercoledì 16 dicembre 2015

Plenaria

31ª Seduta

Presidenza della Presidente
FABBRI

Assistono alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, i collaboratori dottor Bruno Giordano, dottoressa Marzia Bonacci e signora Lara Martino.

La seduta inizia alle ore 13,30.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

Poiché non vi sono obiezioni, resta così stabilito.

Proposta di relazione conclusiva dell'inchiesta in merito alla morte della bracciante agricola, signora Paola Clemente, avvenuta il 13 luglio 2015 ad Andria

(Seguito dell'esame e conclusione)

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

La PRESIDENTE illustra le modifiche apportate allo schema di relazione conclusiva sull'inchiesta in titolo, prospettato nella seduta di ieri.

Interviene il senatore BORIOLI (*PD*) e successivamente, per dichiarazione di voto, il senatore BAROZZINO (*Misto-SEL*), che preannuncia il proprio voto di astensione.

La PRESIDENTE, dopo aver effettuato una breve replica, previa verifica del numero legale, pone ai voti lo schema di relazione, nella versione per ultimo prospettata, pubblicata in allegato al resoconto.

La Commissione approva.

SULL'ORDINE DEI LAVORI

La PRESIDENTE propone un rinvio a gennaio dell'approvazione della relazione sull'inchiesta attinente all'incendio avvenuto all'aeroporto di Fiumicino, considerato il calendario dei lavori d'Assemblea per la prossima settimana.

Il senatore BORIOLI (*PD*) concorda con l'ipotesi della Presidente, che consentirà di dedicare l'attenzione dovuta alla questione dell'aeroporto di Roma.

La Commissione conviene sulla proposta di rinvio della Presidente.

La seduta termina alle ore 14.

**Relazione relativa all'indagine, attivata l'8 settembre 2015
dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno
degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali del
Senato, in merito al decesso della sig.ra Paola Clemente, il
13.07.2015 in Andria (BA)**

Il decesso di Paola Clemente

A seguito delle notizie di cronaca riguardante il decesso della sig.ra Paola Clemente nel corso dell'attività lavorativa presso un'azienda agricola in Andria, in circostanze collegate allo svolgimento della prestazione di lavoratrice in somministrazione, emerse alcune settimane dopo il decesso per l'interessamento del sig. Giuseppe Deleonardis (sindacalista Flai-Cgil), questa Commissione in data 8 settembre 2015 deliberava di avviare un'inchiesta.

Sono stati acquisiti vari documenti e auditi: il segretario generale della Flai Cgil di Puglia, Giuseppe Deleonardis; il rappresentante legale della società Grassi Viaggi, indagato per omicidio colposo e omissione di soccorso, Ciro Grassi; il dipendente dell'azienda Grassi e autista del pullman su cui viaggiava la sig.ra Clemente il giorno del decesso, indagato per omicidio colposo e omissione di soccorso, Salvatore Filippo Zurlo; il proprietario della azienda Ortofrutta Meridionale Srl di Corato, Luigi Terrone; il vicepresidente dell'agenzia del lavoro Quanta Italia S.p.a., presso cui la sig.ra Clemente aveva precedentemente lavorato, Vincenzo Mattina; i rappresentati della agenzia del lavoro Inforgroup S.p.a. presso cui era dipendente la sig.ra Clemente al momento della morte, ovvero la dott.ssa Francesca Migliavacca (consigliere della società con delega per la gestione delle risorse umane) e dott. Michele Malerba (dipendente della società con mandato per la gestione delle relazioni istituzionali); il direttore della agenzia della Inforgroup S.p.a. di Noicattaro, dott. Pietro Bello.

La sig.ra Clemente, bracciante agricola da circa 30 anni, al momento del decesso era impiegata nella attività di acinellatura presso l'Azienda Agricola Terrone Srl presso contrada Zagaria, comune di Andria, per mezzo di un contratto di somministrazione di lavoro firmato con l'agenzia del lavoro Inforgroup, che provvedeva anche alla sua retribuzione. L'azienda Agricola ha riferito, nel corso delle audizioni, che era la prima volta che sottoscriveva un contratto di somministrazione con una agenzia per il lavoro.

Per quanto riguarda proprio il tema della remunerazione, hanno destato l'attenzione mediatica e attivato la conseguente polemica pubblica

proprio le buste paga della stessa sig.ra Clemente, in particolare riferibili al periodo in cui si era affidata alla agenzia del lavoro Quanta S.p.a, a causa dell'importo netto eccessivamente basso come remunerazione del suo impegno bracciantile, prassi consolidata. Dal punto di vista contrattuale non può essere omesso che i contratti nel settore vengono regolati a livello provinciale, più conosciuta come 'paga di piazza': fattore, questo, che spiega lo svilupparsi di una sorta di 'pendolarismo' della manodopera e che merita attenzione poichè rende ancora più pesanti le condizioni dei lavoratori.

Dalla ricostruzione avanzata alla stampa dal marito, sig. Arcuri Stefano, e dalle audizioni svolte presso la stessa Commissione, si individua nelle 3.10 circa del mattino l'orario in cui la sig.ra Clemente veniva prelevata da San Giorgio Jonico, insieme ad altre colleghe, per essere accompagnata sul posto di lavoro con il pullman di proprietà del Sig. Grassi Ciro, indicato nella querela presentata dal marito della sig.ra Clemente alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani come «colui che coordinava il viaggio ad Andria e che la moglie conosceva», come riferisce in una intervista l'avvocato della famiglia Clemente, Vito Miccolis.

La sig.ra Clemente dunque raggiungeva il posto di lavoro intorno alle ore 5.30, come affermato dal marito e dagli auditi, dopo aver percorso un viaggio di circa 150 km. Quella stessa mattina – come ricostruiscono alcune colleghe della signora e conferma anche il sig. Salvatore Filippo Zurlo, che guidava il pullman su cui viaggiavano le lavoratrici – la sig.ra Clemente comincia a presentare, durante il viaggio da San Giorgio ad Andria, una abbondantissima e anomala sudorazione. Sebbene l'Autorità Giudiziaria accerterà i profili medico-legali del decesso, tenuto anche conto che la denuncia è stata presentata dopo varie settimane dalla tumulazione, allo stato degli atti in possesso di questa Commissione, come afferma il marito della sig.ra Clemente nella sua denuncia, la stessa sembra non soffrisse di alcuna patologia ne' quella mattina sembra abbia accennato ad alcuna forma di disturbo. Sempre il marito sostiene di non aver mai ricevuto ne'un referto ne'un documento relativo al soccorso prestato alla moglie, mentre l'autopsia del corpo, riesumata la salma, viene effettuata soltanto in agosto, ad oltre un mese di distanza dal decesso e dopo la presentazione della querela presso l'autorità giudiziaria.

Dalla considerazione che il procedimento penale sia stato avviato su denuncia del marito si deve evidenziare che nonostante il decesso avvenuto sul luogo di lavoro sembra non vi sia stato referto medico all'Autorità Giudiziaria rilevante *ex* articolo 365 codice penale.

Peraltro non si deve trascurare quanto riferisce il sindacalista Deleonardis circa le resistenze e i timori della stessa famiglia della vittima a denunciarne la morte: indice di un clima di assoggettamento, di paura, di bisogno che travalica la legittima domanda di giustizia e di ricerca della verità.

Dalle audizioni – anche di soggetti che riferiscono *de relato* – si desume che durante il viaggio e dopo l'arrivo del pullman presso l'azienda

agricola Ortofrutta Meridionale, la sig.ra Clemente avverte dei disturbi, ma viene avviata comunque sul campo di lavoro per l'acinellatura dei grappoli di uva. Verso le ore 7.30 circa avverte un malore che costringe i presenti ad un primo intervento, improvvisato da una collega che aveva qualche piccola competenza in materia di soccorso, ma di certo non incaricata dall'azienda di occuparsi del primo soccorso. Viene chiamato il servizio pubblico di soccorso e viene intercettata una pattuglia dei carabinieri di cui uno prova ad effettuare un massaggio cardiaco, senza esito positivo. All'arrivo di una prima ambulanza si constata l'insufficienza delle attrezzature e si attende l'arrivo di una seconda ambulanza. Sicché si constaterà il decesso. Casualmente sul posto si trovava anche il sig. Grassi che -ri-ferisce lui stesso «casualmente»- avvertito del malore della sig.ra Clemente, ancora prima di avvisare i suoi familiari, chiamava il sig. Bello, direttore della agenzia Inforgroup S.p.a. di Noicattaro, precedentemente impiegato presso la Quanta S.p.a e conoscente della sig.ra Clemente.

È evidente l'assenza (o peggio, l'improvvisazione) di qualsiasi misura di primo soccorso, di collegamento con il pronto intervento, di misure di protezione da attivare per il pericolo grave di vita che si profilava per il malore della lavoratrice.

Sempre il marito racconta alla stampa, come confermato anche nel corso delle audizioni, di aver ricevuto una telefonata da parte del sig. Grassi in cui gli veniva comunicato che la moglie si era sentita male e stava arrivando a soccorrerla il 118. Lo stesso marito, saputo la notizia, si mette subito in viaggio per Andria insieme ai figli, avendo intuito la gravità della situazione.

Le notizie però sulla dinamica dei soccorsi e sulla condizione della moglie gli risultano molto frammentarie: al marito della donna viene riferita la presenza della moglie presso l'ospedale di Barletta, poi di Andria. Arrivato presso Andria, il marito, come raccontato alla stampa, riferisce di aver cercato la moglie dai reparti alla camera mortuaria, avendo ormai compreso il verificarsi della morte della stessa. Soltanto dopo l'ennesima telefonata al numero dal quale era stato contatto, ovvero quello dal quale era stato chiamato dal sig. Grassi, gli viene fornita la notizia che la moglie si trovava presso la camera mortuaria del cimitero di Andria.

La dinamica dei fatti è caratterizzata quindi dalle condizioni di lavoro in cui la lavoratrice, dopo un viaggio di circa due ore, in capo alla ditta Grassi, organizzato nell'ambito del rapporto di somministrazione tra la Inforgroup, l'azienda Ortofrutta Meridionale, e decine di lavoratrici tra cui la sig.ra Clemente, sulla base di una sorveglianza sanitaria espressa probabilmente nel possesso di un certificato medico per la visita preventiva. Non emerge alcuna vera formazione, informazione, addestramento delle lavoratrici né una reale presenza di misure di protezione e di primo soccorso.

Intermediazione e Sicurezza del lavoro

La vicenda di cui è stata vittima la sig.ra Paola Clemente è paradigmatica di un nuovo e diverso atteggiarsi di intermediazione illecita nel rapporto di lavoro.

Si possono delineare due distinti piani:

1) il primo costituito dal tradizionale «caporalato» in cui la figura centrale del mediatore di lavoro approfitta del bisogno (occasione, trasporto, paga) lucrando tra domanda e offerta di lavoro bracciantile o comunque di manodopera, in un contesto di assoluta irregolarità e quindi di totale assenza di sicurezza.

2) il secondo invece ha caratteristiche nuove, non meno allarmanti, si insinua tra le pieghe del contratto di somministrazione determinandone l'uso distortivo o di altri più recenti tipi contrattuali, genera dalla presenza sul territorio di personaggi che hanno facilità se non addirittura esclusività di contatti con i lavoratori in cerca di lavori occasionali, precari, stagionali.

Il caporalato tradizionale

Per «caporalato» si intende un'espressione criminale, spesso collegata ad organizzazioni, diretta allo sfruttamento della manodopera con metodi illegali, di tradizione ottocentesca.

Questa pratica sorge dall'incontro illegale tra le esigenze del committente, che riceve un servizio a costi più bassi, e quelle del caporale, che trae profitto dall'attività di intermediazione e dalla complessiva irregolarità.

L'agricoltura, dove v'è necessità di far fronte alla stagionalità delle colture che richiedono la concentrazione di operai per periodi brevi, e l'edilizia sono i settori più recettivi.

I caporali quasi sempre reclutano la manodopera in punti di raccolta predeterminati e si occupano dell'accompagnamento presso i luoghi di lavoro; il pagamento di regola si limita alla giornata, sottraendo da quanto corrisposto dal committente una quota. Ciò genera un rapporto di forza e una soggezione del lavoratore che è ben consapevole dell'obbedienza e silenzio che deve al caporale salvo perdere a fine giornata l'occasione di lavoro. Non di rado si offrono anche soluzioni abitative e vitto.

Le vittime di tale sistema sono i prestatori d'opera che accettano per bisogno: vale a dire gli extracomunitari, soprattutto se privi di permesso di soggiorno (appare improbabile che uno straniero clandestino denunci la propria condizione), giovani in cerca di piccoli arrotondamenti e le donne, preferite alla manodopera maschile in base a talune lavorazioni. La cronaca non fa mancare notizie legate anche ad abusi sessuali.

Le aziende che fanno ricorso ai lavoratori stagionali, esterni all'azienda e necessari solo per alcuni giorni, sono diffuse in tutte le regioni, sia nelle province ad alta vocazione agricola sia nelle periferie metropoli-

tane per l'edilizia o per i trasporti, il facchinaggio, i lavori di manutenzione, tanto da poter definire un vero e proprio «caporalato urbano». Con tale reclutamento si realizza un abbattimento dei costi e quindi una scorretta concorrenza tra le imprese.

Il rapporto con i caporali per gli imprenditori è risolutivo di gran parte dei problemi: reclutamento dei braccianti, anche in poche ore, nessun adempimento burocratico, rapporto di lavoro non dichiarato, costi della manodopera che risultano dimezzati, nessun sindacato e soprattutto nessun costo e onere per la sicurezza.

Del resto spesso i lavoratori così arruolati vengono portati in luoghi di lavoro in cui devono operare senza conoscere chi sia il vero titolare dell'attività, avendo rapporti soltanto con i soggetti preposti a sovrintendere all'attività lavorativa.

I meccanismi di monitoraggio e controllo previsti dall'ordinamento risultano poco efficaci in quanto necessitano di massivi interventi sul territorio con una visione complessiva di vari fattori criminogeni: immigrazione, sicurezza del lavoro, ordine pubblico, territorio, crimine organizzato etc. I soggetti incaricati dell'attività di vigilanza sono diversi (Ministero del lavoro, Guardia di Finanza, Carabinieri, Polizia di Stato) e risulta pertanto necessaria un'attività di coordinamento.

Strumenti di contrasto

L'articolo 12 del disegno di legge n. 138 del 13 agosto 2011 ha introdotto l'art. 603 bis c.p. il quale prevede il delitto di «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro», punito con la reclusione da cinque a otto anni e con una multa da 1000 a 2000 euro «per ciascun lavoratore reclutato».

L'articolo 603-bis c.p., salvo che il fatto costituisca più grave reato, punisce «chiunque svolga una attività organizzata di intermediazione reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori.»

Si incrimina quindi una attività organizzata di intermediazione caratterizzata dallo sfruttamento dei lavoratori mediante violenza, minaccia o intimidazione; non basta un isolato episodio di sfruttamento posto in essere senza un minimo di organizzazione. Problematica appare l'individuazione della nozione di intermediazione che si realizza «reclutando manodopera» o «organizzandone l'attività lavorativa».

Questa disposizione finisce così con il punire solo l'intermediario e non l'imprenditore utilizzatore della manodopera. Viene infatti circoscritto l'ambito soggettivo di applicazione della nuova incriminazione a colui che non può essere identificato con l'utilizzatore finale del lavoro e cioè alla sola figura del «caporale», salvo ipotesi concorsuali.

Si tratta di elementi strutturali che non hanno esplicato alcun effetto deterrente del caporalato tradizionale, come dimostra lo scarsissimo numero di processi che si sono sin qui celebrati.

In breve: difficoltà nell'accertamento processuale del reato, scarse investigazioni, assenza di coordinamento tra le forze dell'ordine in territori spesso controllati da una criminalità comunque strutturata nel tessuto economico, mancata collaborazione dei lavoratori, in presenza del dilagare delittuoso, costituiscono elementi che depongono a favore di una revisione del quadro normativo per contrastare il caporalato.

Gli interventi normativi

In tal senso rilevano gli interventi normativi *in itinere*.

Il primo ordine di interventi è collocato nella revisione del codice antimafia laddove vengono introdotte tre diverse misure:

- 1) La confisca obbligatoria delle cose pertinenti al reato, del profitto, prezzo, prodotto del reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p., oppure confisca per equivalente.
- 2) La confisca del patrimonio ai sensi dell'articolo 12-*sexies* decreto-legge n. 306 del 1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992.
- 3) La responsabilità amministrativa degli enti da reato anche per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'articolo 603-*bis* c.p.

A tali ipotesi si accompagnano le modifiche proposte dal d.d.l. governativo che – oltre le novità ora citate – intende introdurre anche:

- 1) Una circostanza attenuante per i collaboratori di giustizia.
- 2) L'arresto obbligatorio in flagranza.
- 3) Modifiche al fondo per le misure antitratte.
- 4) Modifiche in tema di rete del lavoro agricolo di qualità (dl 91/2014 conv. dalla l. 116/2014).
- 5) Accoglienza per i lavoratori agricoli stagionali.

In verità si possono ipotizzare una serie di altre misure dissuasive che rendano meno appetibile per il datore di lavoro avvalersi del mercato nero dei lavoratori e incentivino l'assunzione di manodopera regolare: ad esempio, accanto alla pena dell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti e sovvenzioni pubbliche, appare opportuna la previsione della revoca delle somme eventualmente percepite nelle more dello svolgimento dell'attività delittuosa; parimenti efficace potrebbe essere la previsione della possibilità di recedere unilateralmente per la pubblica amministrazione dai contratti stipulati con soggetti condannati in via definitiva per il delitto di caporalato.

Appare appropriato ampliare il numero delle pene accessorie stabilite, prevedendo la sanzione della decadenza dall'ufficio ricoperto presso la

persona giuridica o l'impresa e la pubblicazione della sentenza penale di condanna.

Contratto di somministrazione e sicurezza del lavoro

Sotto il secondo profilo riguardante, invece, nuove forme di approfittamento nell'intermediazione di manodopera, rileva l'uso del contratto di somministrazione.

Fino a non molti anni addietro esisteva un sostanziale monopolio pubblico sul mercato del lavoro, cui conseguiva il divieto di ogni forma di intermediazione e di somministrazione di manodopera (c.d. «pseudo-appalto» di manodopera), la cui violazione integrava i reati previsti dapprima dall'art. 27 della legge 29 aprile 1949, n. 264 e successivamente dagli artt. 1 e 2 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369.

A partire dalla seconda metà degli anni novanta tale assetto è stato progressivamente modificato dall'introduzione del lavoro somministrato ad opera della legge n. 196 del 1997 e, successivamente, dal più generale riordino della disciplina del mercato del lavoro da parte del d. lgs. 276 del 10 settembre 2003 (c.d. «legge Biagi») che, in particolare, ha superato il monopolio pubblico consentendo tra l'altro l'intermediazione nella prestazione di lavoro e la somministrazione di manodopera, seppure nell'ambito di regole ben definite.

Gli articoli 1 e 2 della legge 1369/60 che già vietavano e punivano l'intermediazione di manodopera, sono stati abrogati e sostituiti dal decreto legislativo 276/2003 (c.d. «legge Biagi») che – come riconosciuto pacificamente dalla giurisprudenza – si pone in linea di continuità normativa con la disciplina previgente.

La giurisprudenza di legittimità, con orientamento oramai ampiamente consolidato, ha chiarito che l'abrogazione delle norme incriminatrici contenute nelle leggi n. 264 del 1949 e n. 1369 del 1960 non ha comportato l'abolizione dei reati posti a tutela del mercato del lavoro ivi previsti, atteso che le rispettive fattispecie devono ritenersi rivivere nelle disposizioni dell'art. 18 del d.lgs. n. 276 del 2003, quantomeno nei limiti in cui le condotte di intermediazione e somministrazione sono considerate illecite da quest'ultimo (cfr. Sez. 3, n. 2583 del 11 novembre 2003, dep. 26 gennaio 2004, e Sez. 4, n. 40499 del 20 ottobre 2010, dep. 16 novembre 2010).

Infatti con l'articolo 18 del d.lgs. 276/03 si continua a sanzionare penalmente la condotta di chi senza essere autorizzato o oltre i limiti dell'autorizzazione effettua condotte di intermediazione.

In particolare l'articolo 18 cit. – dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 251/04 e soprattutto dal d.lgs. 81/15 (c.d. «Jobs act») – sanziona con l'ammenda di 50 euro al giorno per ogni lavoratore somministrato chiunque eserciti senza autorizzazione l'attività di agenzia di somministrazione nonché l'utilizzatore, inoltre punisce con l'arresto e l'ammenda chi esercita un'agenzia di intermediazione, e con l'ammenda chi esercita un'a-

genzia di ricerca del personale o di supporto alla ricollocazione professionale, senza autorizzazione.

Alla condanna per tali reati segue la confisca del mezzo di trasporto adoperato per l'esercizio di tali attività.

Al riguardo la costante previsione di mere fattispecie contravvenzionali si è rivelata insufficiente ad arginare le forme più gravi e sistematiche di sfruttamento del lavoro, le quali hanno peraltro conosciuto negli ultimi anni un forte sviluppo a causa dell'intensificarsi dell'immigrazione irregolare e della ridotta disponibilità di posti di lavoro.

Lo schema di decreto legislativo per la depenalizzazione.

Su tale quadro normativo interviene ora lo schema di decreto legislativo di depenalizzazione approvato dal Consiglio dei ministri in data 13 novembre 2015 (a norma dell'articolo 2, comma 2, della l. 28 aprile 2014, n. 67) e attualmente sottoposto al Parlamento per i pareri, che sostituisce la pena dell'ammenda con la sanzione amministrativa di euro 5.000 fino a euro 50.000.

Tale provvedimento legislativo in itinere trasforma in una più efficiente sanzione amministrativa l'oggettiva debole ammenda di appena euro 50 a lavoratore, pro die, con un maggiore effetto deterrente: una sanzione pecuniaria amministrativa nel minimo ben 100 volte e nel massimo ben 1.000 volte superiore alla sanzione attualmente in vigore.

Le modifiche apportate dal d.lgs. 81/15 (c.d. «Jobs Act»)

Il quadro normativo di recente si è ulteriormente rafforzato sotto il profilo specifico della tutela della sicurezza del lavoro somministrato con il d.lgs. 81/15 (c.d. «Jobs Act») intervenendo direttamente da un lato sul d.lgs. 81/08 (c.d. Testo unico sicurezza lavoro) e dall'altro sugli effetti contrattuali della violazione della normativa a tutela della sicurezza e salute.

Sotto il primo profilo l'art. 35 comma 4 d.lgs. 81/15, salvo diversa previsione contrattuale, attribuisce al somministratore l'obbligo di formare, informare, addestrare il lavoratore, e all'utilizzatore impone tutti gli altri obblighi di sicurezza egualmente nei confronti dei lavoratori somministrati e dipendenti.

Sotto il secondo profilo l'art. 14 vieta il lavoro intermittente per i datori che non effettuino la valutazione dei rischi; l'art. 20 stabilisce la trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato nel caso in cui il datore di lavoro non abbia effettuato la valutazione del rischio.

Ma soprattutto per il contratto di somministrazione gli artt. 32 comma 1 lett. d) e 33 comma 1 lett. c) impongono al datore di lavoro la valutazione del rischio e l'indicazione nella forma scritta dei «rischi per la salute e la sicurezza del lavoratore e le misure di prevenzione adottate».

Di talché alla violazione di tali precetti segue – in forza dell'art. 38 comma 2 – il diritto del lavoratore di chiedere la costituzione di un rap-

porto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore con effetto dall'inizio della somministrazione, la condanna del datore al risarcimento del danno con un'indennità onnicomprensiva pari a un massimo di 12 mensilità.

In breve dal nuovo assetto normativo la tutela della sicurezza e salute del lavoratore somministrato viene specificata e rafforzata, prima e durante il rapporto di lavoro, dalla formazione e informazione fino alle conseguenze risarcitorie.

La sorveglianza sanitaria per i lavoratori agricoli stagionali o occasionali

Si tratta di un quadro normativo dalle maglie strette che però presenta un deficit sul piano dell'efficienza della sorveglianza sanitaria.

In punto di diritto, l'art. 3 comma 13 d.lgs. 81/08 consente un decreto interministeriale per la semplificazione degli «adempimenti relativi all'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria» dei lavoratori stagionali o occasionali soltanto presso le piccole e medie imprese agricole.

Tale decreto è intervenuto in data 27 marzo 2013 stabilendo per tutte le imprese (quindi discostandosi dal dettato normativo) che «gli adempimenti in materia di controllo sanitario si considerano assolti, su scelta dei datori di lavoro... mediante visita medica preventiva, da effettuarsi dal medico competente ovvero dal dipartimento di prevenzione della ASL...(che) ha validità biennale e consente al lavoratore idoneo di prestare, senza la necessità di ulteriori accertamenti medici, la propria attività di carattere stagionale».

E inoltre gli obblighi di formazione e informazione «si considerano assolti» con la consegna di «appositi documenti».

In breve è sufficiente un certificato medico per effettuare per due anni un lavoro stagionale o occasionale agricolo avendo in mano alcune carte sul rischio, senza un effettivo accertamento delle condizioni di salute in funzione delle mansioni, da svolgere nei singoli lavori, luoghi, tempi, procedure produttive, organizzazione aziendale, avendo ricevuta non una vera efficace cultura della sicurezza ma solo «documenti».

Si tratta di un decreto che semplifica per i somministratori e utilizzatori ma svuota e vanifica gli obblighi preventivi in materia di sicurezza riducendoli a mero adempimento burocratico.

La semplificazione non significa banalizzazione del rischio e formalismo documentale, ma snellimento senza derogare o allentare la tutela costituzionale della salute e sicurezza del lavoro.

Il procacciamento dei contratti di somministrazione

In punto di fatto, dall'inchiesta in oggetto emerge che il sistema normativo delineato ha trovato un deficit di legalità nel funzionamento concreto dei contratti di somministrazione e nel procacciamento degli stessi

per poter acquisire la disponibilità di lavoratori e utilizzatori nell'ambito di un territorio ad alta vocazione agricola.

Invero gli interessi delle agenzie necessitano di soggetti noti quali fornitori di occasioni lavorative, presenti sul territorio, facilmente contattabili dai lavoratori e imprese, organizzatori del trasporto dei lavoratori, conoscitori delle esigenze logistiche e produttive stagionali con ramificazioni in vari territori anche di diverse regioni etc, diventando così i nuovi caporali che si annidano tra le pieghe della somministrazione.

Non si può trascurare che nel caso della morte della sig.ra Paola Clemente, nell'ambito della diffusione dei numerosi contratti di somministrazione nello stesso territorio, un soggetto ha avuto la capacità di trasferire in poco tempo oltre 6.000 lavoratori dall'agenzia Quanta all'agenzia Infor-group, dimostrando così di essere il vero artefice dei contratti di lavoro.

Oggi, quindi, il caporalato ha indossato le vesti della somministrazione usata, o meglio abusata, per dare una formale apparenza a una serie di imprescindibili contatti che possono essere curati soltanto da chi conosce ed è in grado di spostare anche repentinamente vere e proprie truppe di lavoratori rassegnati a condizioni di lavoro prive di assoluta organizzazione della sicurezza.

Si badi che nel caso della sig.ra Clemente non è emersa alcuna prevenzione effettiva (valutazione del rischio sull'attività svolta al sole, rischio ipotermia, movimentazione manuale di carichi per una donna, rischio chimico per l'esposizione a prodotti diserbanti o anticrittogamici etc), culturale (formazione, informazione, addestramento), sanitaria (una vera sorveglianza sanitaria preventiva in relazione alle mansioni da svolgere in concreto) né alcuna misura di protezione (primo soccorso, intervento e collegamento con il servizio pubblico). Tant'è che dalle varie audizioni è emersa l'improvvisazione del soccorso da prestare alla dolorante lavoratrice e la chiamata tardiva dell'ambulanza.

Una regolare gestione dell'emergenza impone ai datori di lavoro anche di organizzare «i necessari rapporti con i servizi pubblici competenti in materia di primo soccorso» (art. 18 lett. t) e art. 43 d.lgs. 81/08).

In definitiva, si possono riassumere alcuni punti critici su cui si richiama l'attenzione della Commissione, del Parlamento e degli altri organi competenti:

- 1) Le distorsioni dell'uso del contratto di somministrazione.
- 2) Il controllo e la vigilanza sulle agenzie di somministrazione autorizzate dal Ministero del lavoro che può procedere anche alla revoca dell'autorizzazione stessa.
- 3) Il controllo e la vigilanza da parte delle Regioni che accreditano le agenzie e che possono anche revocare tale riconoscimento.
- 4) L'acquisizione dei dati statistici del Ministero del lavoro sui controlli eseguiti sulle agenzie e con quale esito in ordine alle autorizzazioni e all'accreditamento.

5) Il ruolo attivo che dovrà esercitare il neo istituito Ispettorato nazionale del lavoro, che si avvale opportunamente anche degli ispettori provenienti dall'Inail e dall'Inps.

6) La revisione del decreto interministeriale del 27 marzo 2013 sulla semplificazione della sorveglianza sanitaria in materia di lavori stagionali o occasionali in agricoltura.

7) La previsione di analogo decreto per gli altri comparti lavorativi dove si ricorre alla somministrazione (ad es. edilizia).

8) La revisione dei meccanismi di articolazione provinciale dei contratti ('paghe di piazza') al fine di evitare situazioni di sottosalario e, anche, contrastare il 'pendolarismo'.

9) Il rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio e controllo previsti dall'ordinamento nonché una attività di coordinamento di tutte le forze preposte.

