

XVII LEGISLATURA

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

COMMISSIONI RIUNITE (I e IV)	<i>Pag.</i>	3
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I)	»	6
GIUSTIZIA (II)	»	10
AFFARI ESTERI E COMUNITARI (III)	»	19
DIFESA (IV)	»	25
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)	»	26
FINANZE (VI)	»	42
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII)	»	62
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII)	»	109
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX)	»	110
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO (X)	»	114
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI)	»	194
AFFARI SOCIALI (XII)	»	202
AGRICOLTURA (XIII)	»	207

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (XIV)	<i>Pag.</i>	218
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE	»	224
COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUB- BLICA	»	227
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL RAPIMENTO E SULLA MORTE DI ALDO MORO	»	228
<i>INDICE GENERALE</i>	<i>Pag.</i>	233

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e IV (Difesa)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 635 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e altre disposizioni in materia di parametri fisici per l'ammissione ai concorsi per il reclutamento nelle Forze armate, nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Testo base C. 2295, approvata dal Senato, C. 109 Cirielli e C. 145 Cicu (*Seguito dell'esame e conclusione*) 3

SEDE REFERENTE

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente della IV Commissione Elio VITO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Domenico Rossi.

La seduta comincia alle 12.45.

Modifica all'articolo 635 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e altre disposizioni in materia di parametri fisici per l'ammissione ai concorsi per il reclutamento nelle Forze armate, nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Testo base C. 2295, approvata dal Senato, C. 109 Cirielli e C. 145 Cicu.

(Seguito dell'esame e conclusione).

Le Commissioni proseguono l'esame dei provvedimenti, rinviato nella seduta del 14 ottobre 2014.

Elio VITO, *presidente*, dopo aver ricordato che il Capo della Polizia, con lettera del 2 ottobre scorso, ha fatto pervenire alle Commissioni un documento che illustra la posizione condivisa della Polizia di

Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza in merito alle proposte di legge in esame, comunica che il Capo di Stato maggiore della difesa ha trasmesso a sua volta una lettera, già inoltrata a tutti i commissari, nella quale vengono espone le valutazioni delle Forze armate riguardo alle medesime proposte di legge.

Avverte quindi che la Commissione agricoltura ha espresso sulla proposta di legge C. 2295, adottata come testo base, un parere favorevole con una condizione.

Marco DI MAIO (PD), *relatore per la I Commissione*, rileva che la condizione contenuta nel parere espresso dalla Commissione agricoltura tende a far inserire nella proposta di legge una novella al decreto legislativo n. 201 del 1995, che reca il riordino delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del Corpo forestale dello Stato. Attualmente il predetto decreto prevede che coloro che superano il concorso per ispettori del Corpo debbano, prima di essere nominati, seguire un corso di formazione di quindici mesi. La novella chiesta dalla Commissione agricoltura riguarda quanti provengono già dal Corpo forestale e sostengono quindi il concorso

da interni. Per costoro la novella prevede la riduzione della durata del corso a sei mesi e la riduzione del numero massimo consentito di giorni di assenza dal medesimo corso.

Rilevato quindi che si tratta di disposizioni estranee al contenuto del provvedimento in esame, dichiara che i relatori sono concordi nel ritenere che non sia opportuno recepire la condizione della Commissione agricoltura.

Rosanna SCOPELLITI (NCD), *relatore per la IV Commissione*, chiarisce che il giudizio contrario espresso dai relatori non riguarda il merito della proposta di modifica normativa formulata dalla Commissione agricoltura, che personalmente trova anzi condivisibile, bensì solo l'opportunità di introdurre tale modifica nel provvedimento in esame, rispetto al quale è estranea. Ritiene peraltro che la stessa proposta possa essere utilmente sostenuta ed eventualmente presentata come emendamento al disegno di legge di stabilità.

Il sottosegretario Domenico ROSSI rinuncia ad intervenire.

Donatella DURANTI (SEL), nel ribadire la valutazione positiva del suo gruppo rispetto al provvedimento in esame, chiede alla presidenza di chiarire se sussistano le condizioni per chiedere il trasferimento dell'esame alla sede legislativa.

Massimo ARTINI (M5S) si associa alla richiesta di chiarimenti avanzata dalla deputata Duranti, sottolineando come il provvedimento in esame sia condiviso da tutti i gruppi.

Gian Piero SCANU (PD) si associa a sua volta alla richiesta di chiarimenti in merito all'esistenza o meno delle condizioni per la richiesta di trasferimento dell'esame alla sede legislativa.

Elio VITO, *presidente*, chiarisce che la richiesta di trasferimento alla sede legislativa risulta al momento sottoscritta da tutti i rappresentanti dei gruppi della

Commissione difesa e da tutti, tranne uno, i rappresentanti dei gruppi della Commissione affari costituzionali. Rileva, inoltre, che il Governo, il cui assenso è indispensabile a norma del regolamento, non ha ancora comunicato la sua posizione al riguardo. Ritiene, in ogni caso, che, anche ove l'assenso del Governo non pervenisse, il provvedimento potrebbe essere iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea anche in tempi ravvicinati, considerato che non ha oneri e che pertanto non interferisce con la sessione di bilancio.

Emanuele FIANO (PD) fa presente che, nella lettera pervenuta alle Commissioni in data odierna, il Capo di Stato maggiore della difesa, oltre a rendere nota la contrarietà delle Forze armate al merito del provvedimento, sul quale peraltro esiste il favore quasi unanime dei gruppi parlamentari, sottolinea che l'approvazione del testo in discussione causerebbe significative ripercussioni economiche derivanti dalla necessità di adeguamento dello strumento militare.

Elio VITO, *presidente*, premesso di aver letto la lettera, che costituisce un contributo ai lavori delle Commissioni, per il quale ringrazia il Capo di Stato maggiore della difesa, chiarisce di aver affermato che il provvedimento non reca oneri alla luce del fatto che la Presidenza della Camera non ha ritenuto di assegnarlo, per il parere in sede consultiva, alla Commissione bilancio.

Gian Piero SCANU (PD) chiede al rappresentante del Governo di adoperarsi affinché l'Esecutivo renda nota nel più breve tempo possibile la sua posizione rispetto alla richiesta di trasferimento alla sede legislativa.

Il sottosegretario Domenico ROSSI assicura che sarà sua premura sollecitare la Presidenza del Consiglio dei ministri affinché acquisisca le valutazioni di tutti i dicasteri interessati e faccia pervenire la risposta del Governo nel più breve tempo possibile.

Edmondo CIRIELLI (FdI-AN) auspica la rapida approvazione del provvedimento, ricordando che il testo in esame è ampiamente condiviso e riprende il lavoro svolto dalla Commissione difesa nella precedente legislatura.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni deliberano di conferire ai relatori, deputato Di Maio per la I Commissione e deputata Scopelliti per la IV Commissione, il mandato di riferire all'As-

semblea in senso favorevole sulla proposta di legge C. 2295. Deliberano altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Elio VITO, *presidente*, avverte che le presidenze delle Commissioni si riservano di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 12.55.

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 14 cost. d'iniziativa popolare ed abbinate, in materia di revisione della parte seconda della Costituzione.

Audizione di rappresentanti di ANCI e UPI (*Svolgimento e conclusione*) 6

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato. C. 2428 Carlo Galli (Parere alla IV Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*) 7

ALLEGATO (*Parere approvato*) 9

AVVERTENZA 8

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Danilo TONINELLI, indi del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 14.10.

Nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 14 cost. d'iniziativa popolare ed abbinate, in materia di revisione della parte seconda della Costituzione.

Audizione di rappresentanti di ANCI e UPI.

(Svolgimento e conclusione).

Danilo TONINELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Alessandro PASTACCI, *presidente* UPI e Matteo RICCI, *rappresentante dell'ANCI*, svolgono relazioni sui temi oggetto dell'audizione.

Riccardo FRACCARO (M5S), Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), Giuseppe LAURICELLA (PD) e Danilo TONINELLI (M5S), *presidente*, intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni.

Matteo RICCI, *rappresentante dell'ANCI*, risponde ai quesiti posti.

Andrea GIORGIS (PD) interviene per porre quesiti e formulare osservazioni.

Matteo RICCI, *rappresentante dell'ANCI*, risponde agli ulteriori quesiti posti.

Giuseppe LAURICELLA (PD), Enzo LATTUCA (PD) e Francesco Paolo SISTO, *presidente*, intervengono per porre ulteriori quesiti e formulare osservazioni.

Matteo RICCI, *rappresentante dell'ANCI* e Alessandro PASTACCI, *presidente UPI*, rispondono agli ulteriori quesiti posti.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ringrazia i partecipanti per il loro intervento. Dichiarata quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.15.

N.B.: Il resoconto stenografico dell'audizione è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 15.15.

Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato.

C. 2428 Carlo Galli.

(Parere alla IV Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Marilena FABBRI (PD), *relatore*, fa presente che la proposta di legge in esame, nel testo approvato dalla Commissione difesa, è volta a novellare il Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, al fine di inserirvi i due nuovi articoli 982-*bis* e 982-*ter*. Tali disposizioni, collocate da un punto di vista sistematico nel libro IV (personale militare), titolo V (stato giuridico), Capo VII (personale in congedo) del richiamato Codice prevedono talune limitazioni all'assunzione di incarichi presso imprese che operano nel settore della difesa da parte del personale

militare in possesso di un determinato grado al momento della cessazione dal servizio e che abbia operato, negli ultimi quindici anni di servizio, in specifici settori della difesa individuati dalla proposta di legge in esame. La proposta di legge in esame prevede, inoltre, specifiche sanzioni nel caso di violazione dei limiti posti dalle nuove disposizioni ed individua, altresì, l'autorità competente alla relativa applicazione. Nello specifico (articolo 1), da un punto di vista soggettivo, la proposta di legge in esame interessa il personale militare che: cessa dal servizio con il grado di generale di brigata, di divisione, di corpo d'armata e di generale o grado equivalente per essere collocato in congedo, in congedo assoluto o in ausiliaria; sia stato impiegato durante il servizio, negli ultimi 15 anni, anche temporaneamente, in attività collegabili o riconducibili alla individuazione o definizione dei requisiti operativi dei sistemi d'arma, o alla pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni destinati alla difesa nazionale. Al riguardo, al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire espressamente se, ai fini della configurabilità della fattispecie, il grado di generale di brigata, di divisione, di corpo d'armata e di generale o grado equivalente debba essere posseduto o meno anche nei 15 anni antecedenti la data di cessazione dei servizi. A seguito dell'approvazione di un emendamento presentato in Commissione difesa l'ambito soggettivo della disposizione è stato esteso anche ai dirigenti civili che abbiano assunto l'incarico di Segretario Generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti o incarichi di direzione o controllo nelle Direzioni Generali tecnico-amministrative del Ministero della Difesa che operano nel settore del *procurement* militare (comma 1-*bis* articolo 982-*ter*). Con riferimento, invece, al contenuto specifico del divieto, ai sensi del nuovo articolo 982-*bis*, il richiamato personale militare non può ricoprire cariche, né esercitare funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o componente dell'organo di controllo, revisore, direttore gene-

rale o centrale né assumere incarichi di consulenza con prestazioni di carattere continuativo o temporaneo presso società, imprese o enti operanti nel settore della difesa. Ai sensi del comma 2 dell'articolo 982-*bis* per società, imprese o enti operanti nel settore della difesa si intendono le società, le imprese o gli enti che forniscono sistemi d'arma complessi e prestazioni di integrazione dei medesimi; le società, le imprese o gli enti che forniscono singoli apparati o sottosistemi dei sistemi d'arma; le società, le imprese o gli enti che producono componenti o prestano servizi per le società, le imprese o gli enti che forniscono sistemi d'arma complessi e prestazioni di integrazione dei medesimi; le società, le imprese o gli enti che prestano attività di consulenza alle società, imprese o enti che forniscono sistemi d'arma complessi e prestazioni di integrazione dei medesimi; le società, le imprese o gli enti che operano nella manutenzione dei sistemi d'arma. Da un punto di vista temporale le limitazioni previste dalla proposta di legge in esame operano nel triennio successivo alla data di collocamento in congedo, in congedo assoluto o in ausiliaria del richiamato personale militare (articolo 982-*bis*, comma 1). Ai sensi del comma 1 del nuovo articolo 982-*bis* le limitazioni in esame si applicano altresì al personale militare collocato in aspettativa o sospeso dall'impiego. Ai sensi del comma 3 del nuovo articolo 982-*bis* al personale militare che abbia assunto una delle richiamate cariche in violazione delle nuove regole ivi contemplate si applica: la sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra il doppio e il quadruplo del valore del compenso complessivo annuo previsto per la carica, la funzione o l'incarico; la decadenza dalla carica o funzione e l'interdizione dalla prosecuzione del rapporto di lavoro o dell'incarico incompatibile. Ai sensi del nuovo articolo 982-*ter* spetta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato accertare la sussistenza delle situazioni di incompatibilità previste dal precedente articolo 982-*bis* e vigilare sul rispetto del divieto ivi previsto. Nel caso di accertamento della violazione del divieto previsto all'articolo 982-*bis*, l'Autorità: a)

applica la sanzione prevista al citato articolo 982-*bis*, comma 3, di importo compreso tra il doppio e il quadruplo del valore del compenso complessivo annuo previsto per la carica, la funzione o l'incarico; b) dichiara la decadenza dalla carica o funzione ovvero ordina alla società, impresa o ente la cessazione del rapporto di lavoro o dell'incarico ai sensi del citato articolo 982-*bis*, comma 4. Un'apposita disposizione disciplina poi il regime sanzionatorio applicabile alle società, alle imprese e agli enti operanti nel settore della difesa che non abbiano dato seguito ai provvedimenti disposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, segnala che la proposta di legge C. 2428, nel testo approvato dalla Commissione difesa, detta disposizioni concernente il personale militare, materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, secondo comma 2, lettera d) che attribuisce, tra l'altro, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di difesa e Forze armate.

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole con una osservazione (*vedi allegato*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 15.25.

AVVERTENZA

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

COMITATO DEI NOVE

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione.

Emendamenti Doc XXII, n. 18-19-21-A.

ALLEGATO

Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato (C. 2428 Carlo Galli).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo della proposta di legge C. 2428 Carlo Galli, recante « Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato », come risultante dagli emendamenti approvati;

considerato che le disposizioni da esso recate concernono il personale militare, materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, secondo comma, lettera *d*) che attribuisce, tra l'altro, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di difesa e Forze armate;

sottolineato che, da un punto di vista soggettivo, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, capoverso Art. 982-*bis*, comma 1, il provvedimento interessa il personale militare che: cessi dal servizio con il grado di generale di brigata, di divisione, di corpo d'armata e di generale o grado equivalente per essere collocato in congedo, in congedo assoluto o in ausiliaria; sia stato impiegato durante il servizio, negli ultimi

15 anni, anche temporaneamente, in attività collegabili o riconducibili alla individuazione o definizione dei requisiti operativi dei sistemi d'arma, o alla pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni destinati alla difesa nazionale;

evidenziato, al riguardo, che, al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire espressamente se, ai fini della configurabilità della fattispecie, il grado di generale di brigata, di divisione, di corpo d'armata e di generale o grado equivalente sia richiesto o meno anche nei 15 anni antecedenti la data di cessazione del servizio;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

all'articolo 1, comma 1, capoverso Art. 982-*bis*, comma 1, valuti la Commissione di merito l'opportunità di chiarire espressamente se, ai fini della configurabilità della fattispecie, il grado di generale di brigata, di divisione, di corpo d'armata e di generale o grado equivalente sia richiesto o meno anche nei 15 anni antecedenti la data di cessazione del servizio.

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di accesso del figlio adottato non riconosciuto alla nascita alle informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità. C. 784 Bossa, C. 1874 Marzano, C. 1343 Campana e C. 1983 Cesaro Antimo, C. 1901 Sarro, C. 1989 Rossomando, C. 2321 Brambilla e C. 2351 Santerini (*Seguito dell'esame e rinvio*) 10

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (*Esame e rinvio*) 12

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista. Atto n. 113 (*Rinvio del seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio*) 17

COMITATO RISTRETTO:

Modifiche agli articoli 438 e 442 del codice di procedura penale. Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo. C. 1129 Molteni 18

AVVERTENZA 18

SEDE REFERENTE

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.35.

Disposizioni in materia di accesso del figlio adottato non riconosciuto alla nascita alle informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità.

C. 784 Bossa, C. 1874 Marzano, C. 1343 Campana e C. 1983 Cesaro Antimo, C. 1901 Sarro, C. 1989 Rossomando, C. 2321 Brambilla e C. 2351 Santerini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 16 ottobre 2014.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che nella seduta di domani sarà posta in votazione la proposta di testo base presentata dal relatore. Poiché gli iscritti a parlare hanno chiesto di poter intervenire più tardi, sospende la seduta, che riprenderà al termine dell'esame degli atti del governo.

La seduta sospesa alle 13.40 è ripresa alle 14.05.

Anna ROSSOMANDO (PD) ricordando come la proposta di testo base presentato dal relatore sia una base di lavoro sulla quale occorre continuare a riflettere, soprattutto in una materia particolarmente delicata e complessa come quella in

esame, sottolinea, in primo luogo, come sui confini e sul contenuto del diritto all'identità vi sia ancora molto da discutere e da approfondire, anche tenendo conto del fatto che tale diritto deve essere bilanciato con altri diritti e interessi di rango costituzionale, in un contesto normativo molto avanzato quale la legislazione italiana in materia di famiglia. Il concetto di diritto all'identità, segnatamente, deve essere declinato non solo con riferimento all'identità del singolo, ma anche con riguardo al concetto di genitorialità e di identità della famiglia adottiva.

Dopo avere ricordato come la Corte Costituzionale abbia riscontrato un *vulnus* specifico nella disciplina prevista dall'articolo 28 della legge sulle adozioni, senza dichiarare incostituzionale la parte restante della disciplina medesima, si sofferma, in particolare, sulla necessità di garantire in via prioritaria il diritto all'anonimato e alla riservatezza, pur prevedendo la possibilità di superare l'irreversibilità della scelta compiuta dalla madre nel momento in cui ha deciso di fare ricorso al parto anonimo. Condivide, quindi, pienamente l'idea di consentire alla madre di revocare la propria dichiarazione di restare anonima, ma osserva come la previsione di un diritto di interpello costituisca un passo ulteriore che non sembra risolvere la questione della salvaguardia del fondamentale diritto all'anonimato ed alla privacy della madre. Invita pertanto la Commissione a riflettere con attenzione e ad essere particolarmente cauta sul punto, poiché si tratta di tutelare anzitutto il diritto all'autodeterminazione della donna.

Ritiene che la nuova normativa debba prevedere un accesso incondizionato alle informazioni di tipo sanitario e che debba essere prevista una disciplina transitoria che tenga conto delle circa novantamila madri che risultano avere fatto ricorso al parto anonimo.

Sottolinea, infine, come non si possa sostenere che la donna che accede al parto anonimo « abbandoni » il figlio, poiché si tratta in realtà di una scelta consapevole volta ad affidare il figlio ad altri per

garantirne il futuro. Non condivide pertanto il giudizio di disvalore riferito alle donne che accedono a tale tipo di parto.

Luisa BOSSA (PD) evidenzia come, nella materia in esame, sia necessario bilanciare gli interessi in gioco con molto equilibrio e buon senso e ritiene che la proposta di testo base presentata dal relatore sia una buona base di lavoro che pone la Commissione nella giusta direzione.

Vanna IORI (PD) dichiara di condividere sostanzialmente la proposta di testo base, sia pure manifestando talune perplessità, in particolare sulla formulazione del nuovo comma 7-bis dell'articolo 28 della legge sulle adozioni, laddove si utilizza l'espressione « senza formalità », che a suo giudizio potrebbe determinare delle applicazioni improprie della norma.

Evidenzia la necessità che la donna che ricorre al parto anonimo sia sempre accompagnata da personale competente che la assista nella sua scelta consapevole, sottolineando come, in ogni caso, l'accesso alla maternità sia denso di ambivalenze, in qualsiasi condizione o età avvenga.

Alfonso BONAFEDE (M5S) nel replicare alla collega Rossomando, sottolinea come lo stato di abbandono sia un concetto giuridico e come tale stato si verifichi anche in caso di parto anonimo. Ritiene, inoltre, che non si possa prescindere dal fatto che la Corte Costituzionale abbia esplicitamente invitato il legislatore a prevedere una forma di interpello della madre, che garantisca però la massima riservatezza, e che si potrebbe, quindi prevedere, che siano i servizi sociali a contattare la madre sotto la guida del Garante della *privacy*.

Osserva come l'accesso alle informazioni sull'identità biologica dovrebbe essere consentito a tutti i maggiorenni, senza distinzione, e come alle informazioni di carattere sanitario si dovrebbe poter accedere in modo incondizionato. Quanto al tema della permanenza o meno dell'anonimato in caso di irreperibilità della ma-

dre, ritiene necessarie ulteriori riflessioni, rilevando peraltro come in tal caso dovrebbe prevalere il diritto della madre all'anonimato.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.30.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.40.

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

C. 1658 Zampa.

(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Alessia MORANI (PD), *relatore*, osserva come il testo unificato in esame sia diretto ad introdurre alcune modifiche alla normativa vigente in materia di minori stranieri non accompagnati con l'obiettivo di stabilire una disciplina unitaria organica sui minori stranieri non accompagnati, che al contempo rafforzi gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e cerchi di assicurare maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale. Ricorda che la materia, infatti, è attualmente regolata in disposizioni contenute in diversi provvedimenti, principalmente negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione, nonché nel relativo Regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999) e nel decreto del Pre-

sidente del Consiglio dei ministri n. 535 del 1999.

Il testo, che si compone di 27 articoli, potrà essere oggetto di eventuali osservazioni e condizioni unicamente per la parte relativa all'ambito di competenza della Commissione Giustizia (articoli 6, 8, 12, 14, 17, 18, 19, 21 e 22).

In primo luogo, l'articolo 1 sancisce che i minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea. L'esigenza di una disciplina particolare nasce dalla condizione di maggiore vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati.

Ai sensi dell'articolo 2, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

L'articolo 3 conferma il divieto di espulsione del minore già previsto dall'articolo 19, co. 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico), introducendo esplicitamente anche il divieto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, che può essere disposto solo nei casi in cui sia nel loro superiore interesse e sia finalizzato al riaffidamento ai familiari (nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 19 del Testo unico). Inoltre, con una modifica all'articolo 31, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998, che stabilisce la competenza del tribunale per i minorenni in caso di espulsione di un minore straniero, si specifica che tale provvedimento può essere adottato in ogni caso a condizione che esso non comporti « un rischio di danni irreparabili per il minore ». Conseguentemente, viene aggiornata anche la disposizione di cui all'articolo 33, comma 1, della legge n. 184 del

1983, che nella attuale formulazione non consente l'ingresso nello Stato ai minori non muniti di visto d'ingresso per adozione (ai sensi dell'articolo 32 della medesima legge) ovvero ai minori non accompagnati. Nel testo riformulato dalla proposta in esame per i minori non accompagnati non muniti di tale visto d'ingresso si fa rinvio all'applicazione dell'articolo 19, comma 1-*bis* del Testo unico, come introdotto, sul divieto di respingimento.

L'articolo 4 ha per oggetto i Servizi di informazione e di prima assistenza e accoglienza, in modo da rafforzare la garanzia di misure di accoglienza anche prima del momento dell'identificazione del minore.

L'articolo 5 interviene in relazione agli obblighi di segnalazione dei minori sul territorio, che sono oggetto di diverse disposizioni normative nel nostro ordinamento, tra loro non coordinate.

L'articolo 6 della proposta introduce nel Testo unico una nuova disposizione (articolo 31-*bis*) volta a disciplinare in maniera uniforme sul territorio nazionale la procedura di identificazione del minore, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati. Attualmente, infatti, mancano norme di grado primario valide per tutti i minori non accompagnati e le procedure per l'identificazione si basano su prassi diverse a livello nazionale o locale.

Il nuovo articolo 31-*bis* introduce una procedura che standardizza alcuni principi, prevede in successione graduale gli interventi da compiere ai fini dell'identificazione e stabilisce alcune garanzie procedurali e sostanziali a tutela dei minori. Le fasi della procedura sono le seguenti: una volta entrato in contatto o segnalato alle autorità competenti, al minore viene svolto un colloquio con il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile dalle

organizzazioni specializzate. Il colloquio, in cui il minore è assistito da un mediatore culturale è finalizzato ad apprendere la storia personale e familiare del minore e ad acquisire ogni altro elemento nel rispetto della procedura che deve essere stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge; in caso di dubbio sull'età dichiarata, l'autorità di pubblica sicurezza, coadiuvata da mediatori culturali, provvede ad accertarla in via prioritaria attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari, fatto salvo il consenso del minore a tale intervento e sempre che da ciò non possano derivare pericoli di persecuzione; nel caso in cui continuino a permanere dubbi in merito all'età, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni o il giudice tutelare possono disporre esami socio-sanitari: lo straniero deve essere informato di tali esami, dei risultati e delle eventuali conseguenze in una lingua a lui comprensibile, e l'accertamento deve essere svolto da professionisti formati con modalità il meno invasive possibile; l'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti, adeguatamente formati, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona, senza eseguire esami socio-sanitari che possono compromettere lo stato psico-fisico della persona; il risultato dell'accertamento socio-sanitario è comunicato allo straniero in modo congruente con la sua età, con la sua maturità e con il suo livello di alfabetizzazione, in una lingua che comprende, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento; il provvedimento di attribuzione dell'età è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato nel termine di trenta giorni davanti

al tribunale per i minorenni; una disposizione di chiusura prevede la presunzione della minore età.

Gli articoli 7 e 9 della proposta in esame introducono alcune modifiche alla disciplina del cosiddetto rimpatrio assistito e delle indagini familiari a ciò necessarie.

In particolare, l'articolo 7 introduce nel Testo unico un nuovo articolo 31-*ter* volto a disciplinare le indagini familiari, attualmente previste solo nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535 del 1999 ed in parte disciplinate nelle Linee guida sui minori non accompagnati. Le nuove disposizioni attribuiscono al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il concerto con il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia e con il Ministero degli affari esteri, il compito di stipulare apposite convenzioni con associazioni, enti e organizzazioni non governative per lo svolgimento delle indagini relative agli eventuali familiari dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio italiano, in altri Paesi membri dell'Unione europea (tale riferimento non è presente nelle norme vigenti) e in Paesi terzi.

In materia di rimpatrio assistito, l'articolo 9 della proposta in esame modifica la competenza all'adozione del provvedimento, che in base alla normativa vigente, come già evidenziato, spetta alla Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del lavoro. La proposta interviene su tale aspetto, spostando la competenza all'adozione dei provvedimenti di rimpatrio assistito al tribunale per i minorenni competente. A tal fine, modifica l'articolo 33, comma 2-*bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico). Oltre a spostare la competenza, la novella abroga la disposizione che attualmente prevede il preventivo nulla osta dell'autorità giudiziaria minorile ai fini del rimpatrio nel caso in cui risulti instaurato nei confronti del minore un procedimento giurisdizionale. Inoltre, è abrogato il comma 3 dell'articolo 33, che prevede la collaborazione del Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'espleta-

mento delle attività di competenza del Comitato per i minori stranieri. Attualmente, il Tribunale per i minorenni è competente anche per quanto riguarda la decisione dei provvedimenti di espulsione dei minori non accompagnati, nei casi previsti dalla legge (articolo 19 e 31, comma 4, decreto legislativo n. 286 del 1998).

Ai minori stranieri non accompagnati si applicano le norme previste dalla legge italiana in materia di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono recata dagli artt. 343 e seguenti del codice civile, ove si prevede l'apertura della tutela ad opera dell'autorità giudiziaria per il minore i cui genitori non possono esercitare la potestà, e dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia) che prevede l'affidamento del minore, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, a una famiglia o a una comunità. Per favorire e promuovere tali istituti nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, la proposta in esame prevede, all'articolo 8 – che introduce il comma 1-*bis* all'articolo 2 della legge n. 183 del 1984 – prevede che gli enti locali promuovono la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

In via analoga, l'articolo 12 prevede che presso i tribunali per i minorenni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, sia istituito un elenco di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. All'elenco possono essere iscritti cittadini selezionati e formati dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, i quali possono collaborare con i tribunali per i minorenni (protocolli d'intesa) per promuovere la nomina dei tutori volontari. Laddove il Garante regionale non sia stato nominato, provvede il Garante nazionale con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei

minori. Il comma 2 dello stesso articolo 12 richiama l'applicabilità delle disposizioni del Libro Primo, Titolo IX del codice civile (artt. 315 ss.), riguardanti la responsabilità genitoriale e i diritti e doveri del figlio.

L'articolo 10 della proposta istituisce il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tale sistema è alimentato dalle c.d. cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate dagli assistenti sociali a seguito del colloquio con il minore, introdotto dalla proposta in esame, ai fini dell'identificazione dello stesso. La cartella include dati anagrafici e sociali utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse. La disposizione richiama l'applicazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 296 del 2003 (Codice della *privacy*) a tutela del diritto di accesso ai dati personali.

L'articolo 11 della proposta disciplina le questioni relative al permesso di soggiorno rilasciabile ai minori non accompagnati, innovando rispetto al quadro normativo vigente.

L'articolo 13 introduce il Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati.

L'articolo 14 della proposta interviene in riferimento alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, con la novella all'articolo 32, comma 1-bis, del Testo unico.

L'articolo 32, comma 1-bis, del decreto legislativo 286/1998 prevede che ai minori stranieri non accompagnati, una volta che abbiano raggiunto la maggiore età, può essere concesso il permesso di soggiorno sempre che non sia stata attivata nel frattempo la procedura di rimpatrio assistito.

Le modifiche apportate sono tre: con la prima, che novella la disposizione citata, si elimina il carattere vincolante del parere della Direzione generale, stabilendo che il suo mancato rilascio non può legittimare il rifiuto della conversione. Pertanto, il parere resta solo obbligatorio, ma in sua assenza si può procedere. In secondo

luogo, si rinvia alle disposizioni contenute nell'articolo 20, comma 1-3, della legge 241/1990 in materia di silenzio-assenso, le quali dispongono che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di legge, il provvedimento di diniego. La possibilità di applicare nel caso di specie lo strumento del silenzio-assenso costituirebbe una deroga al principio stabilito dal comma 4 dell'articolo 20 della medesima legge 241, in base al quale esso non si applica, tra gli altri, ai procedimenti riguardanti l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza. In terzo luogo, si introduce (stavolta, senza novella) una nuova disposizione che prevede, ad opera del Tribunale per i minorenni, l'affidamento ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età per quei minori che hanno intrapreso un percorso di integrazione, ma che raggiunta la maggiore età necessitano di un supporto prolungato di assistenza.

Gli articoli da 15 a 18 della proposta sono finalizzati a rafforzare alcuni dei diritti riconosciuti ai minori non accompagnati.

L'articolo 15 estende la garanzia dell'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati prevedendo la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, dopo il ritrovamento a seguito della segnalazione. In tal caso, la richiesta deve essere inoltrata dall'esercente la potestà genitoriale, anche in via temporanea. A tal fine viene modificato opportunamente l'articolo 34, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo unico) che nella versione vigente riconosce che solo i minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno (per minore età, per affidamento, per motivi familiari, per protezione sociale, per richiesta di asilo o per asilo) devono essere obbligatoriamente iscritti, da chi ne esercita la tutela, al Servizio Sanitario Nazionale e

quindi hanno pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni assicurate dal sistema sanitario.

In relazione al diritto all'istruzione, l'articolo 16 incentiva l'adozione di specifiche misure da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni idonee a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori.

Gli articoli 17, 18 e 22 implementano le garanzie processuali e procedurali a tutela del minore straniero che attualmente si fondano sulla previsione generale dell'articolo 28, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998, in base al quale in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali riguardanti i minori deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il loro superiore interesse.

L'articolo 17 della proposta elimina il riferimento ai minori dalla citata disposizione del Testo unico per dedicare al tema un articolo specifico (nuovo articolo 33-bis), nel quale, oltre che confermare quanto già disposto dall'articolo 28, comma 3, assicura l'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento, attraverso la presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede. Viene, inoltre, riconosciuto il diritto del minore straniero non accompagnato a partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e ad essere ascoltato nel merito, con la presenza di un mediatore culturale.

Il successivo articolo 18, con una novella all'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 (Testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia), introduce una disposizione che riconosce in capo al minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giuri-

sdizionale il diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento.

L'articolo 22 autorizza gli enti e le associazioni che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri, registrate presso il Ministero del lavoro come previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo n. 286/1998, ad intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati e a ricorrere per l'annullamento di atti illegittimi in sede di giustizia amministrativa.

Gli articoli da 19 a 21 si riferiscono a specifiche categorie di minori non accompagnati, che necessitano di misure speciali di protezione in considerazione del particolare stato di vulnerabilità in cui si trovano.

Per quanto riguarda i minori non accompagnati vittime di tratta, l'articolo 19, con una novella all'articolo 13, comma 2, della legge n. 228 del 2003 (che istituisce uno speciale programma di assistenza per le vittime di tratta), stabilisce una particolare tutela per i minori attraverso la predisposizione di un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevenendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.

Viene inoltre ribadita l'applicabilità delle norme introdotte dalla medesima proposta di legge in relazione al diritto all'ascolto del minore e all'assistenza legale (di cui agli articoli 17 e 18). Il richiamo, peraltro, ha carattere meramente dichiarativo, in quanto l'ambito di applicazione di quelle stesse disposizioni include anche i procedimenti riguardanti minori vittime di tratta.

L'articolo 20 introduce alcune modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008 relativamente alla disciplina applicabile ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, con le quali: viene istituita presso ogni Commissione territoriale per il

riconoscimento della protezione internazionale – previste dall'articolo 4 del decreto – una sezione specializzata nell'ascolto dei minori non accompagnati. Ove necessario tali sezioni possono essere composte anche da membri onorari, con comprovata esperienza nell'ascolto dei minori, secondo quanto disciplinato con apposito decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 21 introduce una modifica in relazione alle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ai sensi dell'articolo 18 del Testo unico. In particolare, la novella introdotta riguarda il comma 6 del citato articolo 18, laddove stabilisce che tale permesso di soggiorno può essere rilasciato anche allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per i reati commessi durante la minore età, che abbia dato prova concreta di partecipazione ad un programma di assistenza e integrazione sociale, mentre la novella non richiede più questo ultimo requisito e prevede che il titolo possa essere rilasciato altresì allo straniero ammesso alla misura della messa alla prova o a una misura alternativa o sostitutiva della detenzione sempre per reati commessi durante la minore età al fine di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale.

L'articolo 23 della proposta in esame prevede la costituzione di un Tavolo tecnico di coordinamento presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con finalità di indirizzo delle politiche di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Ai sensi dell'articolo 24, l'Italia promuove la più stretta cooperazione europea ed internazionale, in particolare attraverso lo strumento degli accordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale, del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Gli articoli 25 e 26 prevedono la copertura finanziaria degli interventi e delle attività previste dalla proposta di legge.

Con una norma di coordinamento finale, l'articolo 27 attribuisce al Governo il compito di apportare le necessarie modifiche, conseguenti all'entrata in vigore della legge, sia al Regolamento di attuazione del Testo unico (decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999) sia al Regolamento del Comitato per i minori stranieri.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 14.

Schema di decreto ministeriale concernente regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista.

Atto n. 113.

(Rinvio del seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto ministeriale in oggetto, rinviato nella seduta del 16 ottobre 2014.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.05.

COMITATO RISTRETTO

Martedì 21 ottobre 2014.

**Modifiche agli articoli 438 e 442 del codice di procedura penale. Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo.
C. 1129 Molteni.**

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 14.30 alle 14.35.

AVVERTENZA

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

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (<i>Esame nuovo testo e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione</i>)	19
ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione)	23
AVVERTENZA	22

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Andrea MANCIULLI.

La seduta comincia alle 12.45.

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

C. 1658 Zampa.

(Parere alla I Commissione).

(*Esame nuovo testo e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Andrea MANCIULLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso anche l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, essendo pervenuta richiesta in tal senso. Non essendovi obiezioni ne dispone pertanto l'attivazione.

Avverte inoltre che il rappresentante del Governo ha comunicato di non potere

prendere parte alla seduta odierna per concomitanti impegni di carattere istituzionali.

Khalid CHAOUKI (PD), *relatore*, evidenzia che tra gli obiettivi del provvedimento figura innanzitutto il riordino di una materia estremamente delicata e al cui disciplina è contenuta in una pluralità di provvedimenti susseguitesesi a partire dal Testo unico del 1998. L'ulteriore intento è rafforzare gli strumenti di tutela del minore straniero non accompagnato e assicurare omogeneità nell'applicazione delle nuove norme su tutto il territorio nazionale nell'esclusivo interesse del minore.

Sottolinea che la materia chiama in causa in modo determinante le competenze di questa Commissione, in ragione dei continui richiami a tutto il *corpus* normativo internazionale ed europeo in materia umanitaria e di tutela dell'infanzia, che è parte integrante dell'ordinamento del nostro Paese.

Rileva, quindi, che, come correttamente dà conto la relazione illustrativa, il flusso maggiore di minori stranieri non accompagnati proviene principalmente dall'Afghanistan, dal Bangladesh, dall'Egitto, dalla Tunisia, dalla Nigeria, dalla Somalia

e dall'Eritrea e anche dalla Siria. Si tratta soprattutto di adolescenti tra i 16 e i 18 anni di età, prevalentemente maschi, ma vi sono anche ragazzi più piccoli (anche di 13-14 anni) e ragazze, soprattutto provenienti dalla Nigeria. Ed è indubbio che il contesto in cui si inserisce questa iniziativa legislativa è anche quello fortemente segnato dalle tragedie degli sbarchi nel Mediterraneo e dell'arrivo di migliaia di minori non accompagnati a lungo tratti in centri temporanei in cui l'operosità e la professionalità degli operatori sociali di molte organizzazioni non governative, con particolare riferimento a *Save the Children* ma non solo, non è proporzionato alle dimensioni del fenomeno e non può comunque surrogare il ruolo dello Stato nella protezione dei fanciulli.

Nel solco tracciato dalla risoluzione del 12 settembre 2013 del Parlamento europeo sul rafforzamento delle tutele per i minori stranieri non accompagnati, rappresenta che il provvedimento innova la materia in quanto amplia e rende unitaria la nozione di « minore straniero non accompagnato », facendovi rientrare anche il minore non accompagnato richiedente asilo, finora escluso dalla definizione normativa. Inoltre, esso conferma il divieto di respingimento alla frontiera per i minori ed ammette la possibilità di rinviare il minore nel Paese di provenienza non solo per ragioni di ordine pubblico e sicurezza, ma anche qualora sia accertato il superiore interesse del minore al riaffidamento ai genitori. Il provvedimento introduce nuove disposizioni sulle modalità di contatto e di informazione nei riguardi dei minori ai valichi di frontiera, nonché sul diritto ad un « servizio di prima accoglienza » e all'accompagnamento in una « struttura di prima accoglienza », che dovranno possedere requisiti specifici. Infine, esso rende omogenee le procedure di segnalazione e introduce una procedura unica di identificazione e accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato.

Passando alla disamina dell'articolato, segnala che anche grazie ad un emendamento approvato in I Commissione l'articolo 1 detta ora che « i minori stra-

nieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea » e che le nuove norme si applicano ai minori stranieri in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità. Il dettato del successivo articolo 2 chiarisce ulteriormente che i destinatari delle norme sono dunque i minori non cittadini dell'UE e che si trovino in Italia per qualsiasi causa, privi di assistenza e di rappresentanza da parte di genitori o altri adulti.

In materia di servizi di informazione e di prima assistenza e accoglienza, di cui all'articolo 4, è significativa la norma relativa all'obbligo di informare il minore non accompagnato circa il suo diritto a chiedere protezione internazionale, cioè asilo. Appare anche rilevante la previsione della figura di un mediatore culturale nelle procedure di prima accoglienza, come pure in quelle finalizzate alla identificazione e alla attribuzione dell'età. Peraltro, le operazioni di identificazione si concludono con il foto-segnalamento che, comunque, in caso di un minore, non comporta il suo inserimento nel sistema di identificazione dattiloscopica europea *European dactyloscopie* (EURODAC).

Le norme a quest'ultimo fine (articolo 6) prevedono elementi di cautela, per cui la collaborazione con le autorità diplomatico-consolari del Paese di provenienza non deve essere richiesta nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a seguito del colloquio iniziale con il minore. Tale intervento non è altresì esperibile qualora da esso possano derivare pericoli di persecuzione e nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare. Il Ministero degli affari esteri e il Ministero dell'interno promuovono le opportune iniziative, d'intesa con i Paesi interessati, al fine di accelerare l'espletamento degli accertamenti.

Ricorda che per lo svolgimento delle indagini nei paesi di origini la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (che ha sostituito il Comitato per i minori stranieri istituito nel 1998) si avvale dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

È altresì significativo che, come prevede l'articolo 7 sulle indagini familiari, al fine di garantire il diritto all'unità familiare dei minori stranieri non accompagnati il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia e con il Ministero degli affari esteri, stipula apposite convenzioni con associazioni, enti e organizzazioni non governative per lo svolgimento delle indagini relative agli eventuali familiari dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio italiano, in altri Paesi membri dell'Unione europea e in Paesi terzi. Inoltre, in applicazione dell'articolo 8 paragrafo 2 Regolamento UE 604/2013, qualora il minore non accompagnato abbia espresso l'intenzione di presentare richiesta di protezione internazionale, deve essere garantito il colloquio volto ad accertare la presenza di familiari o parenti legalmente presenti in altri Paesi aderenti al Regolamento stesso. Allorché sia accertata la presenza di familiari o parenti in grado di prendersi cura del minore, le autorità competenti provvedono ad informare l'unità Dublino del Paese interessato per l'adozione di provvedimenti finalizzati al ricongiungimento familiare, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore.

Quanto alla misura del rimpatrio (articolo 9), esso deve essere assistito e volontario, e tale volontà deve essere espressa in modo manifesto, secondo quanto già prevedono le linee guida della Direzione generale competente. Pur se non direttamente connessa alla competenza di questa Commissione appare significativa la norma sui permessi di soggiorno per minori stranieri per i quali sono vietati respingimenti o espulsione, di cui all'articolo 11, che prevede due sole

tipologie di permesso « per minore età » e « per motivi familiari », e non più per ragioni di integrazione.

Segnala quindi che i minori non accompagnati entrano di diritto (articolo 13) nel Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati, di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39, ed in particolare nei progetti specificatamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili. A tal fine, la capienza del Sistema dovrà essere commisurata alle effettive presenze dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale.

Oltre alle norme di tutela del diritto alla salute, all'istruzione, all'ascolto nei procedimenti e all'assistenza legale, in cui è centrale la figura del mediatore culturale, si prevede un programma specifico di assistenza per i minori vittime di tratta (articolo 19), che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età, e un'adeguata assistenza in giudizio per il risarcimento del danno.

L'articolo 20 inquadra la questione della richiesta di protezione internazionale da parte del minore in base alla normativa di cui al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, per cui presso ogni Commissione territoriale sarà istituita una sezione specializzata nell'ascolto dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale. Ove necessario tali sezioni possono essere composte anche da membri onorari, con comprovata esperienza nell'ascolto dei minori. Si ricorda che le Commissioni territoriali, dieci in tutto il territorio nazionale, prevedono nella loro composizione la presenza di un rappresentante dell'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati.

Tutto ciò premesso, alla luce del ruolo essenziale che assume la collaborazione con i Paesi d'origine e il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali, ritiene che colpisca all'articolo 23 l'assenza del

Ministero degli affari esteri al Tavolo tecnico di coordinamento nazionale, chiamato ad elaborare linee di indirizzo e strategiche per le politiche di protezione e di tutela dei minori stranieri non accompagnati e a periodiche consultazioni con rappresentanti dei minori stranieri non accompagnati. Tale assenza risulta, a suo avviso, anacronistica ancor più alla luce del successivo articolo 24 sulla cooperazione internazionale, recante la norma di carattere programmatico sulla promozione da parte dell'Italia della « più stretta cooperazione europea internazionale, in particolare attraverso lo strumento degli accordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale, del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, favorendo un approc-

cio integrato delle pratiche per garantire la piena tutela del superiore interesse dei minori ».

Conclusivamente, propone l'espressione di un parere favorevole con un'osservazione sul provvedimento in titolo che illustra (*vedi allegato*).

La Commissione approva quindi la proposta di parere favorevole con un'osservazione del relatore.

La seduta termina alle 13.

AVVERTENZA

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

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

ALLEGATO

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati (C. 1658 Zampa).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La III Commissione,

esaminata la proposta di legge recante Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, nel testo risultante dall'esame degli emendamenti approvati presso la Commissione di merito;

apprezzato l'obiettivo complessivo del provvedimento, relativo al riordino della disciplina della materia ai fini del rafforzamento degli strumenti di tutela dei minori stranieri non accompagnati, da conseguire anche attraverso un'omogenea applicazione delle norme su tutto il territorio nazionale;

richiamati il *corpus* di diritto umanitario internazionale ed europeo di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dell'infanzia e in particolare dei minori non accompagnati, che costituisce parte integrante dell'ordinamento del nostro Paese;

sottolineato il ruolo centrale assolto fino ad oggi da organizzazioni non governative nella protezione e gestione dei minori stranieri non accompagnati presenti in territorio italiano, come pure da organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM);

apprezzato l'ampliamento della nozione di minore straniero non accompa-

gnato, inclusiva della fattispecie del minore richiedente asilo, finora escluso dalla definizione normativa;

apprezzata la priorità assicurata all'interesse esclusivo del minore nelle decisioni sui respingimenti alla frontiera, nella gestione di servizi dedicati all'infanzia per la prima accoglienza, nonché nelle nuove procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato;

valutata positivamente la necessità che il rimpatrio del minore straniero non accompagnato sia assistito e volontario, dovendosi tale volontà desumere da manifestazioni espresse;

valutato, altresì, positivamente l'inserimento dell'obbligo di informazione del minore rispetto al suo diritto a chiedere la protezione internazionale, unitamente alla previsione di mediatori culturali nelle delicate fasi procedurali finalizzate alla tutela di diritti fondamentali del minore straniero non accompagnato, quali il diritto alla salute, allo studio, all'ascolto nei procedimenti e all'assistenza legale;

considerata opportuna la norma relativa alla possibile esclusione della collaborazione con le autorità diplomatico-consolari del Paese di provenienza ai fini dell'identificazione o dell'attribuzione di età se il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a se-

guito del colloquio iniziale con il minore o quando sussistano pericoli di persecuzione e nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare;

richiamato il ruolo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale nella promozione delle opportune iniziative, d'intesa con i Paesi interessati, al fine di accelerare l'espletamento degli accertamenti;

apprezzata la previsione di un programma specifico di assistenza per i minori vittime di tratta, che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età e un'adeguata assistenza in giudizio per il risarcimento del danno;

rilevata, tuttavia, l'assenza di un rappresentante del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale al Tavolo tecnico di coordinamento nazionale, di cui all'articolo 23, chiamato ad elaborare linee di indirizzo e strategiche per le politiche di protezione e di tutela dei minori stranieri non accompagnati e a

periodiche consultazioni con rappresentanti dei minori stranieri non accompagnati;

apprezzata, infine, la norma di cui al successivo articolo 24 relativa alla promozione da parte dell'Italia della più stretta cooperazione europea internazionale, in particolare attraverso lo strumento degli accordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale, del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, favorendo un approccio integrato delle pratiche per garantire la piena tutela del superiore interesse dei minori,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

con riferimento all'articolo 23 del provvedimento in titolo, valuti la Commissione di merito l'inserimento di un rappresentante del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale al Tavolo tecnico di coordinamento nazionale.

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	25
---	----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 21 ottobre 2014.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle
12.55 alle 13.05.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 133/2014: Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive. C. 2629-A Governo (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e rinvio</i>)	26
AVVERTENZA	41

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Pier Paolo Baretta.

La seduta comincia alle 12.35.

DL 133/2014: Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

C. 2629-A Governo.
(Parere all'Assemblea).

(*Esame e rinvio*).

Francesco BOCCIA, *presidente*, non essendo ancora presente il rappresentante del Governo, sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12.35, riprende alle 12.45.

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Mauro GUERRA (PD), *relatore*, fa presente che il provvedimento dispone la conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

Ricorda che la Commissione Bilancio ha già esaminato il testo iniziale del provvedimento, esprimendo su di esso il prescritto parere in data 15 ottobre 2014 e che successivamente la Commissione Ambiente ha apportato in sede referente modifiche al testo, che sono oggetto dell'odierno esame.

Rammenta altresì che il testo iniziale è corredato di relazione tecnica e di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari e che tra gli emendamenti approvati dalla Commissione di merito solo alcuni sono corredati di relazioni tecniche.

Passando all'esame delle modifiche introdotte dalla Commissione di merito, aventi rilievo sotto il profilo finanziario, segnala quanto segue.

In relazione all'articolo 1, comma 2, secondo periodo, concernente la tratta ferroviaria appenninica Apice-Orsara, ri-

tiene che andrebbe chiarito se dalla modifica in esame – che richiama la previsione di una stazione ferroviaria di superficie – possa derivare un incremento degli oneri indicati nella documentazione del Ministero dell'economia con riferimento agli interventi sulla tratta appenninica Apice-Orsara.

Riguardo all'articolo 1, comma 6, relativo all'avvalimento dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., non ha osservazioni da formulare, preso atto, anche con riguardo al nuovo testo in esame, che l'avvalimento da parte del Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., verrà effettuato in condizioni di neutralità finanziaria.

In ordine all'articolo 1, comma 8-*bis*, riguardante l'impiego di risorse per la realizzazione della tratta ferroviaria Napoli-Bari, stante la formulazione letterale della norma, evidenzia che andrebbe escluso che il meccanismo di utilizzo dei finanziamenti regionali indicato dal testo possa pregiudicare il rispetto dei limiti del patto di stabilità interno.

Con riferimento all'articolo 1, comma 10, ultimo periodo e all'articolo 4, comma 5, concernenti l'esecuzione di opere volte all'eliminazione di passaggi a livello, osserva che la norma inserita all'articolo 1 non indica il limite delle spese che si intende escludere ai fini del computo del limite fissato dal patto di stabilità, mentre la provvista fornita attraverso la modifica introdotta all'articolo 4, comma 5, fissa il limite finanziabile in 5 milioni di euro per il 2014 e in 5 milioni di euro per il 2015. Reputa necessario che sia, dunque, chiarito, anche normativamente, che le spese che possono essere escluse in applicazione della norma di cui all'articolo 1, comma 10, non eccedano effettivamente tale importo. Rileva che dovrebbe anche essere confermato quanto sembra implicito nel tenore letterale delle disposizioni, ossia che le spese finanziate con la proposta in esame hanno la stessa natura di conto

capitale di quelle de finanziate, onde escludere una dequalificazione della spesa. Infine, dovrebbe essere chiarito se il definanziamento di pagamenti disposto attraverso la modifica dell'articolo 4, comma 5, non interessi contratti che debbano in ogni caso essere onorati: qualora i pagamenti correlati a tali contratti non possano essere differiti, lo storno di risorse disposto è suscettibile di determinare oneri per la finanza pubblica.

Circa l'articolo 1, comma 10-*bis*, riguardante il piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, osserva che, nel caso in cui la norma avesse carattere prescrittivo, e non ricognitivo o programmatico, andrebbero indicati i mezzi finanziari utilizzabili per l'attuazione del Piano di ammodernamento, considerato che la finalità di rendere le opere cantierabili nel breve termine presuppone l'effettiva disponibilità delle risorse. Ritiene che sul punto andrebbe quindi acquisita una valutazione del Governo.

In merito all'articolo 1, commi da 11-*bis* a 11-*quater*, recante disposizioni in materia di tariffe aeroportuali, non si hanno osservazioni da formulare, considerato il carattere ordinamentale della disposizione.

Con riguardo all'articolo 3, commi da 1 a 9, concernenti lo sblocco di opere indifferibili, urgenti e cantierabili, con riferimento allo spostamento dell'intervento relativo al tunnel del Brennero, ritiene che andrebbe chiarito se il differimento possa modificare in qualche modo le previsioni di spesa in termini di cassa, già scontate nei saldi di finanza pubblica. In merito agli interventi di adeguamento della strada statale n. 372 « Telesina », con particolare riferimento all'annullamento delle procedure avviate, alla revocazione dei soggetti promotori nonché all'assegnazione delle funzioni di soggetto aggiudicatore degli interventi e degli obblighi che derivano dall'adempimento delle attività previste dai commi 2 e 6 del presente articolo alla società ANAS Spa, osserva che andrebbe chiarito se da tali misure possano derivare esigenze finanziarie aggiuntive con riflessi negativi per la finanza pubblica.

A proposito dell'articolo 4, comma 9-*bis*, relativo ad ulteriori anticipazioni di somme per il pagamento di debiti pregressi, giudica necessario acquisire conferma che la parziale riapertura dei termini per le richieste di anticipazioni non alteri le dinamiche di spesa già scontate ai fini dei tendenziali con riferimento agli interventi in esame.

In merito all'articolo 4, comma 9-*ter*, recante ulteriori norme per il pagamento dei debiti degli enti territoriali, ritiene che andrebbe acquisita una conferma da parte del Governo che la modifica introdotta non ampli la tipologia di debiti per il pagamento dei quali sono state disposte le risorse dall'articolo 13 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, richiamato dal predetto comma 10-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 35 del 2013, il che potrebbe comportare una minore disponibilità nei pagamenti delle obbligazioni certe, liquide ed esigibili.

Con riferimento all'articolo 4, comma 9-*quater*, relativo alla deroga al patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome, osserva che le norme creano degli spazi finanziari per le regioni che potranno essere utilizzati per il finanziamento di altre spese. La norma appare dunque suscettibile di determinare effetti finanziari negativi sui saldi di fabbisogno ed indebitamento. Su tale aspetto ritiene che andrebbe acquisito l'avviso del Governo.

Circa l'articolo 4, commi 4-*bis* e 4-*ter*, in materia di lavori delle reti delle aree metropolitane, con riferimento alle norme recate dal comma 4-*bis*, rileva la necessità che sia chiarita la portata normativa della disposizione. Comunque rileva, tra l'altro, che:

le risorse recate dal comma 9, essendo poste a copertura di oneri derivanti da altre disposizioni, non possono essere poste a « supporto » del fondo;

dal tenore letterale della norma non è possibile individuare l'articolazione temporale degli effetti della norma;

andrebbe chiarito se il « supporto » fornito dalle « ulteriori risorse derivanti da

leggi pluriennali di spesa » abbia natura programmatica o sia suscettibile di determinare effetti sostanziali.

Per quanto concerne le norme recate dal comma 4-*ter* non ha osservazioni da formulare, dal momento che sembrerebbe prevedersi semplicemente un diverso utilizzo di risorse già previste a legislazioni vigente. Ritiene che il Governo dovrebbe tuttavia escludere che la revoca degli interventi non possa riguardare somme oggetto di perenzione in quanto, in tale ipotesi, il riutilizzo di fondi determina effetti finanziari negativi.

Circa l'articolo 4-*bis*, concernente la pubblicazione di dati, ritiene preliminarmente necessario che sia definita l'esatta portata della disposizione. Non appare evidente, infatti, per quali dati si preveda l'obbligo di pubblicazione ed andrebbero acquisiti dal Governo chiarimenti in merito agli ipotizzabili carichi amministrativi.

In merito all'articolo 5, in materia di infrastrutture strategiche affidate in concessione, con riferimento alla defiscalizzazione prevista per i nuovi investimenti, ricorda che alle misure analoghe, già presenti nell'ordinamento, quali, ad esempio l'articolo 18 della legge n. 183 del 2011, non sono state associate variazioni negative di gettito tributario, in quanto esse configurano una rinuncia ad un maggior gettito, in relazione alla chiara finalità di incentivare la costruzione di infrastrutture. Tale invarianza di effetti appare confermata solo nel caso in cui gli investimenti fossero perfettamente aggiuntivi rispetto a quelli che si sarebbero realizzati in assenza delle norme in esame. Viceversa, qualora l'agevolazione fiscale determinasse uno spiazzamento di investimenti già programmati e i cui effetti fossero scontati nei saldi tendenziali di finanza pubblica, le misure in esame determinerebbero effetti di minor gettito fiscale. Sul punto considera opportuno acquisire l'avviso del Governo. Per quanto attiene alla destinazione degli introiti pubblici derivanti da canoni di concessioni a specifiche finalità, ritiene che andrebbero acquisiti elementi circa la loro attuale destinazione,

al fine di valutare la sostenibilità per gli interventi che risultassero attualmente finanziati sulle medesime risorse.

Con riferimento all'articolo 5-*bis*, concernente l'asse autostradale Reggiolo-Ferrara, rileva che risulterebbe possibile valutare gli eventuali effetti finanziari della disposizione in esame solo alla luce delle caratteristiche economiche e finanziarie della concessione oggetto di trasferimento. La complessità dell'operazione prospettata dovrebbe infatti essere valutata alla luce di una pluralità di aspetti quali, ad esempio, la sussistenza in capo alla Regione di oneri futuri inerenti alla concessione di costruzione e gestione dell'asse autostradale. Tali oneri, se esistenti, determinerebbero effetti negativi sul saldo netto da finanziare, dal momento che gli oneri sarebbero trasferiti da un'amministrazione regionale ad una statale. Osserva inoltre che, nella misura in cui non fosse disposto il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie – la norma parla infatti solo di trasferimento della partecipazione finanziaria – già utilizzate dalla regione per la amministrazione della concessione, lo Stato si troverebbe gravato di attività non precedentemente finanziate a carico del proprio bilancio e viceversa la regione disporrebbe di risorse altrimenti utilizzabili: in altre parole il maggior onere statale non verrebbe compensato da risparmi, o finanziamenti, di pari importo a carico della regione Emilia-Romagna. Infine rileva, con riferimento ai risultati della gestione pregressa, che qualora la medesima risultasse deficitaria si avrebbe un accollo di poste passive a carico dello Stato che dovranno in futuro trovare un finanziamento.

Con riferimento all'articolo 6, comma 1, in materia di agevolazioni per la realizzazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga, ricorda che la relazione tecnica riferita al testo originario affermava che il credito di imposta in esame a favore del soggetto privato che realizza l'investimento non comportava oneri per la finanza pubblica, atteso che l'agevolazione riguardava investimenti che non si realizzerebbero in assenza della

norma, stanti i requisiti previsti dalla norma stessa per l'accesso all'agevolazione, ossia investimenti non già autorizzati e non sostenibili per le condizioni di mercato, in aree del territorio prive di infrastrutture nonché limite massimo degli investimenti agevolabili individuato dal CIPE.

Ritiene quindi opportuno che il Governo confermi che le modifiche introdotte garantiscano comunque l'assenza di oneri per la finanza pubblica, così come indicato nella relazione tecnica a corredo del testo originario.

Con riguardo all'articolo 6, comma 3-*bis*, relativo alle infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, non ha osservazioni da formulare, nel presupposto – sul quale ritiene opportuno acquisire la conferma del Governo – che la norma non incida sui limiti all'indebitamento vigenti per le amministrazioni territoriali.

In ordine all'articolo 6, comma 5-*bis*, concernente l'occupazione di aree o beni immobili pubblici per reti di comunicazione, osserva che dalla norma potrebbero derivare effetti finanziari negativi per le pubbliche amministrazioni nel caso in cui queste abbiano incorporato nei conti tendenziali introiti, canoni, tasse o indennizzi connessi all'utilizzo, per le finalità indicate dal testo, di aree o di beni immobili pubblici di loro proprietà e nel caso in cui le esclusioni in esame operino di fatto – sulla base di quanto previsto dall'ultimo periodo – con effetto retroattivo. In questa ipotesi, infatti, i soggetti gestori potrebbero chiedere la restituzione delle somme già corrisposte alle amministrazioni titolari dei beni.

Circa l'articolo 6-*bis*, riguardante il sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture, ritiene che andrebbero acquisiti chiarimenti in ordine ai soggetti che dovrebbero curare la realizzazione e la gestione del nuovo Sistema informativo delle infrastrutture e alle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili, a normativa vigente, ed utilizzabili per la realizzazione degli interventi previsti dal testo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per quel che concerne l'articolo 7, recante norme in materia di gestione delle risorse idriche, giudica opportuni chiarimenti, con riferimento all'affidamento del servizio idrico integrato a favore di società in house, che dallo stesso non possano derivare oneri per la finanza pubblica; con riferimento alla soppressione della disposizione di cui al decreto legislativo n. 141 del 1999, in merito alla portata applicativa della disposizione nonché ai possibili profili finanziari e con riferimento alla modifica riferita al comma 7, tenuto conto che la disposizione nel testo originario fa esplicitamente riferimento ad una procedura di infrazione o provvedimento di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine all'applicazione della direttiva 91/271/CEE, circa la possibilità che le modifiche previste siano suscettibili di determinare riflessi negativi per la finanza pubblica con riferimento alla compatibilità con l'ordinamento comunitario.

In merito all'articolo 7, commi da 9-ter a 9-sexies, concernente lo stato di emergenza per calamità naturali, con riferimento alla nuova formulazione dell'articolo 3-bis, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, rileva che le risorse stanziare, pari a 50 milioni di euro nel biennio 2015-2016, eccedono quelle originariamente stanziare. Ritiene che andrebbero quindi individuate le risorse da utilizzare per la copertura di tale onere aggiuntivo. Osserva che l'entità di quest'ultimo va peraltro quantificata tenuto conto delle somme che effettivamente residuano in bilancio con riferimento all'autorizzazione di spesa in questione. Ritiene che andrebbe inoltre verificato l'impatto sui saldi derivante dalla traslazione dell'onere dal triennio 2012-2014 agli anni 2015-2016. Con riguardo all'estensione dell'ambito applicativo dell'articolo 1 del decreto-legge n. 74 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2012, ai territori dei comuni della provincia di Bologna colpiti dal sisma del 2012 e dalla tromba d'aria del 2013 (comma 9-sexies), ritiene che

andrebbe precisato a quali specifici interventi normativi tale estensione si riferisca. Ciò al fine di verificare i conseguenti effetti sui saldi.

Circa l'articolo 7, comma 9-septies, concernente interventi per i territori colpiti da calamità del 2009, con riferimento all'incremento di 50 milioni delle quote indicate, reputa opportuno che il Governo confermi che la dinamica di spesa insita nella destinazione di tali risorse sia compatibile con quella scontata con riferimento al Fondo di provenienza, ossia il Fondo per lo sviluppo e la coesione, tenuto conto della ridotta valenza di quest'ultimo in termini di fabbisogno e di indebitamento netto.

Per quanto attiene all'articolo 7, comma 9-octies, in materia di interventi per i territori colpiti dal sisma del 2012 in Calabria e Basilicata, giudica opportuno che il Governo confermi che la disposizione non incida sulle previsioni di spesa già scontate ai fini saldi di finanza pubblica.

A proposito dell'articolo 8, riguardante terre e rocce da scavo, non ha osservazioni da formulare, nel presupposto – sul quale appare opportuno acquisire la conferma del Governo – che dalle procedure di consultazione non derivino oneri per la finanza pubblica.

In ordine all'articolo 9, comma 2-bis, concernente i mutui per l'edilizia scolastica, non ha osservazioni da formulare per i profili di quantificazione, considerato che non viene modificato il limite di spesa previsto dalla norma oggetto di modifica.

Riguardo all'articolo 10, comma 1, riguardante il potenziamento dell'operatività della Cassa depositi e prestiti, osserva che, con riferimento al testo iniziale della norma, recante un ampliamento del perimetro delle operazioni finanziabili con la gestione ordinaria della Cassa depositi e prestiti, il Governo ha sottolineato che l'ampliamento della facoltà di intervento della Cassa non intacca l'autonomia della stessa e la sua conseguente classificazione all'esterno del perimetro della pubblica amministrazione. Su tale aspetto ritiene che andrebbe acquisita una conferma, alla

luce della modifica in esame che amplia ulteriormente la facoltà di intervento della Cassa.

Circa l'articolo 10, comma 2-*bis*, concernente il potenziamento dell'operatività della Cassa depositi e prestiti, non ha osservazioni da formulare, considerato che le modifiche in esame non incidono sul limite annuo delle operazioni finanziabili ai sensi dell'articolo 5, comma 7, del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003.

In merito all'articolo 15-*bis*, in materia di accesso ai finanziamenti per le cooperative, ritiene che andrebbe acquisita una conferma da parte del Governo circa la neutralità finanziaria della norma, con riguardo all'esclusione di effetti negativi per le eventuali garanzie prestate dallo Stato sui prestiti concessi alle cooperative, in presenza dell'esclusione dei cespiti in questione dal privilegio in caso di mancato rimborso del credito concesso alle cooperative beneficiarie.

Con riferimento all'articolo 15-*bis*, riguardante la cessione di crediti di impresa, non ha osservazioni da formulare.

Con riguardo all'articolo 16, comma 2-*bis*, in materia di prestazioni sanitarie nella regione Sardegna, non ha osservazioni da formulare, nel presupposto – sul quale appare opportuno acquisire la conferma del Governo – che dalla norma non derivino obblighi di carattere oneroso per la regione Sardegna e il Ministero della salute.

In ordine all'articolo 16-*bis*, concernente gli accessi su strade a gestione ANAS, rileva che le disposizioni in esame limitano l'incasso da parte di ANAS s.p.a. di somme derivanti da corrispettivi e canoni relativi alle autorizzazioni per gli accessi che confluiscono su strade dalla stessa gestite. Alle minori entrate introitate dall'ANAS, soggetto compreso nel perimetro delle amministrazioni pubbliche ai fini del conto economico consolidato, si provvede nell'ambito delle risorse previste dal Contratto di programma – parte servizi. In proposito, giudica necessario acquisire dal Governo elementi di quantifi-

cazione volti a definire una stima del minor gettito atteso e a valutare la capienza delle risorse indicate a copertura nonché la sostenibilità per ANAS s.p.a. di tale utilizzo in relazione agli interventi già finanziati a valere sulle medesime risorse.

Circa l'articolo 16-*ter*, recante disposizioni urgenti in materia di metropolitane in esercizio, considera utile acquisire elementi di valutazione dal Governo circa i possibili riflessi per la finanza pubblica derivanti dall'applicazione dei predetti adempimenti con riferimento ai soggetti pubblici interessati.

In merito all'articolo 17, concernente le semplificazioni ed altre misure in materia edilizi, non ha osservazioni da formulare nel presupposto – sul quale giudica necessaria una conferma – che l'inclusione degli interventi di installazione delle predette pompe di calore tra quelli di manutenzione riguardi esclusivamente il regime dei titoli abilitativi prescritti e non possa quindi, neanche indirettamente, avere riflessi sul regime delle agevolazioni fiscali previste per le attività di manutenzione.

Relativamente all'articolo 17, comma 1, in materia di comunicazione di inizio dei lavori, non ha nulla da osservare, preso atto degli elementi forniti dalla relazione tecnica.

Circa l'articolo 17, comma 2-*quater*, concernente l'aliquota IVA per le spese di ristrutturazione e riqualificazione edilizia, rileva che gli effetti finanziari recati dalla norma in esame non sembrerebbero in grado di assicurare la compensatività degli effetti finanziari. Osserva infatti che la riduzione dell'aliquota IVA dal 10 per cento al 4 per cento sulle spese di ristrutturazione e riqualificazione edilizia determina un minor gettito e che l'applicazione dell'aliquota IVA del « 10 per cento per le nuove costruzioni » non determina necessariamente effetti positivi di gettito. Infatti, in base alla normativa vigente, l'IVA non si applica nelle cessioni tra privati; se la cessione è effettuata tra impresa di costruzione e soggetto privato acquirente si applica l'aliquota IVA del 4 per cento se l'immobile viene adibito ad abitazione

principale; negli altri casi si applica l'aliquota IVA del 10 per cento ovvero del 22 per cento nel caso di immobili di lusso. Pertanto, la formulazione utilizzata determina: a) maggior gettito per le cessioni da parte dell'impresa di costruzione di abitazioni principali; b) invarianza di gettito per le cessioni tra privati ovvero da imprese di costruzione se si tratta di immobili non di lusso; c) una perdita di gettito per le cessioni da parte delle imprese di costruzioni di immobili di lusso. Sul punto considera pertanto necessario l'avviso del Governo. Ritiene che ulteriori chiarimenti andrebbero forniti in merito alla decorrenza e all'ambito di applicazione delle nuove aliquote. In particolare, ritiene che andrebbe confermato che la minore aliquota IVA trovi applicazione per gli interventi che saranno eseguiti a decorrere dall'entrata in vigore della disposizione in commento, e che siano in ogni caso esclusi gli interventi già effettuati in relazione ai quali il contribuente sta fruendo della detrazione IRPEF. Segnala, infine, la necessità di verificare la compatibilità con la disciplina comunitaria della disposizione in esame, tenuto conto che l'applicazione dell'aliquota ridotta IVA del 4 per cento è ammessa solo per specifiche tipologie di interventi.

A proposito dell'articolo 19, comma 2-bis, in materia di esenzione da ogni imposta degli accordi di riduzione dei canoni di locazione, non ha osservazioni da formulare per i profili di quantificazione, essendo facoltativo per il comune il riconoscimento di una aliquota IMU ridotta.

Riguardo all'articolo 20, comma 4, lettera c)-bis, riguardante gli immobili INPS, giudica opportuno che venga fornita una stima dell'ammontare complessivo degli sconti di prezzo che si renderanno applicabili grazie alla norma e una valutazione diretta a verificare se ciò incida rispetto alle previsioni di gettito già scontate in relazione agli immobili in questione ovvero a valutazioni già effettuate da soggetti privati eventualmente coinvolti in tali procedure.

In ordine all'articolo 20, comma 4-bis, recante disposizioni interpretative, tenuto conto che la norma in questione assume carattere interpretativo e quindi esplica effetti retroattivi, ritiene che andrebbe stimato l'impatto delle previsioni medesime rispetto all'erogazione del Fondo di solidarietà per gli acquirenti di beni immobili da costruire, al fine di escludere che le stesse possano eccedere le disponibilità effettive del Fondo medesimo. Giudica necessari tali chiarimenti al fine di escludere che debba farsi luogo ad un'integrazione del Fondo con oneri a carico della finanza pubblica.

In merito all'articolo 20, comma 4-ter, relativo alle agevolazioni tributarie per atti di trasferimento immobiliare, rileva che il ripristino di alcune agevolazioni in materia di trasferimento di immobili appare in linea di principio suscettibile di determinare effetti negativi in termini di gettito. Ritiene che andrebbero pertanto acquisiti elementi di quantificazione e di valutazione volti a verificare se detti effetti siano di entità apprezzabile.

Con riferimento all'articolo 20, comma 4-quinquies, concernente la dismissione di immobili pubblici, non ha osservazioni da formulare, considerato che alla norma originaria non sono stati ascritti effetti finanziari.

Relativamente all'articolo 21, recante misure per l'incentivazione del mercato immobiliare, evidenzia che le modifiche illustrate sono state introdotte con singoli emendamenti e che, in particolare, l'intervento operato non sembrerebbe coordinato con le restanti disposizioni dell'articolo modificato. Infatti, mentre il citato emendamento sopprime — tra i requisiti richiesti per fruire della deduzione — l'obbligo di procedere alla locazione dell'immobile per almeno otto anni, contestualmente modificando anche la rubrica da « misure per l'incentivazione degli investimenti in abitazioni in locazione » in « misure per l'incentivazione del mercato immobiliare », altri commi del medesimo articolo fanno espresso riferimento al canone di locazione e talvolta anche ad un periodo minimo di locazione, quali, ad

esempio, il comma 4-*bis*, che reca il riferimento ad un periodo minimo di otto anni e il comma 5, non modificato, che ripartisce la deduzione in otto quote annuali. Sul punto considera necessario acquisire chiarimenti, in considerazione del fatto che, qualora il beneficio dovesse intendersi esteso a tutti gli acquisti di immobili residenziali, anche non destinati alla locazione, ovvero destinati a locazioni senza definizione di un periodo minimo, gli oneri finanziari quantificati dalla relazione tecnica originaria risulterebbero verosimilmente sottostimati e tali da richiedere un'ulteriore copertura finanziaria. Evidenzia che le ulteriori modifiche comportano effetti finanziari di segno opposto. In particolare segnala che la precisazione che il beneficio è rivolto agli immobili inventurati alla data di entrata in vigore della norma in esame appare restringere l'ambito di applicazione e pertanto potrebbe essere suscettibile di ridurre gli oneri stimati e che le ulteriori modifiche – estensione agli immobili oggetto di restauro e risanamento conservativo, estensione della deduzione agli interessi su mutui, inclusione nell'ambito di applicazione degli immobili dati in usufrutto – appaiono invece suscettibili di recare maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In base a quanto indicato, giudica necessario disporre di elementi di quantificazione riferiti al testo, come modificato nel corso dell'esame svolto in sede referente, al fine di verificare l'effettiva idoneità della copertura finanziaria a compensare gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni.

In merito all'articolo 22, relativo al conto termico, osserva che le modifiche in esame sembrano volte ad estendere la platea di potenziali beneficiari degli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per l'efficientamento energetico. Ritiene che andrebbe chiarito se da tale intervento di incentivazione possa derivare un incremento degli oneri di sistema, nonché, al fine di escludere effetti onerosi per la finanza pubblica, se il predetto intervento debba intendersi sottoposto al meccanismo ordinario di fi-

nanziamento delle componenti di costo collegate alla produzione di energia da fonti rinnovabili, a valere sulla generalità delle tariffe della bolletta energetica.

In merito all'articolo 22-*bis*, che dispone l'esclusione degli enti locali e delle scuole dalla ridefinizione degli incentivi fotovoltaici, considera opportuno chiarire se l'esclusione degli enti locali e delle scuole dalla rimodulazione degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti fotovoltaici di cui tali soggetti sono responsabili, rimodulazione alla quale erano ascritti effetti di risparmio nel primo periodo di applicazione, possa avere effetti negativi sulla finanza pubblica o possa essere compensata da una minore diminuzione della componente A3 destinata a reperire la provvista per l'erogazione dell'incentivo, di cui era pur prevista una diminuzione dall'applicazione dell'articolo 26 del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014.

Riguardo all'articolo 26, che prevede semplificazioni ed altre misure in materia edilizia, ritiene opportuno acquisire conferma dell'effettiva possibilità per l'Agenzia del demanio di far fronte ai compiti indicati entro il termine fissato, sulla base delle risorse disponibili a normativa vigente.

Per quanto riguarda l'articolo 27, relativo al patrimonio immobiliare dell'INAIL, rileva che le disposizioni in esame sono volte a fornire uno strumento per la definizione degli investimenti immobiliari dell'INAIL, nell'ambito di quelli autorizzati nel piano triennale 2014-2016. In proposito, non ha osservazioni da formulare, atteso il carattere procedimentale delle disposizioni e tenuto conto che l'Istituto utilizza le risorse già autorizzate di cui al piano triennale degli investimenti immobiliari 2014-2016.

In merito all'articolo 28, comma 8-*bis*, in materia di accordi bilaterali del trasporto aereo, rileva che le disposizioni in esame sembrano porre in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale un generico

obbligo volto alla definizione di nuovi accordi bilaterali del trasporto aereo o alla modifica di quelli vigenti. In proposito non ha osservazioni da formulare per quanto attiene ai profili di quantificazione.

Riguardo all'articolo 30-*bis*, relativo al registro delle associazioni nazionali delle città di identità, ritiene che andrebbero acquisiti chiarimenti in ordine ai soggetti che dovrebbero curare la realizzazione e la gestione del registro delle associazioni nazionali delle città di identità e alle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili, a normativa vigente, ed utilizzabili per la realizzazione degli interventi previsti dal testo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In merito all'articolo 32-*bis*, recante disposizioni in materia di autotrasporto, ritiene opportuno acquisire chiarimenti in merito alle disposizioni contenute nel comma 2, tenuto conto che la fruizione del credito d'imposta è a valere su risorse stanziare per gli anni 2013 e 2014. Sul punto, pur considerando che la disposizione consente la suddetta fruizione « nei limiti delle risorse finanziarie effettivamente disponibili e, comunque, non oltre complessivi 39 milioni di euro » considera comunque opportuno acquisire l'avviso del Governo. Ciò anche in considerazione del fatto che la fruizione determina effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento che potrebbero interessare anche le annualità future. Inoltre, sempre per quanto concerne il comma 2, andrebbe precisato se l'estensione agli incentivi per la formazione professionale disposta nell'ultimo periodo debba considerarsi inclusa nel limite di spesa individuato nel primo periodo. In caso contrario, infatti, ritiene necessario acquisire chiarimenti in merito alla relativa copertura finanziaria.

Riguardo all'articolo 33, commi da 13-*bis* a 13-*quater*, concernente il comprensorio Bagnoli-Coroglio, con riferimento al comma 13-*quater* rileva preliminarmente che dal tenore letterale della norma non si evince l'introduzione di un obbligo a trasferire il personale della Bagnoli SpA dichiarato in mobilità presso il soggetto attuatore o la società da quest'ultimo co-

stituita. Il testo, infatti, impegna genericamente il commissario ad assumere ogni iniziativa utile al fine di salvaguardare i livelli occupazionali. Ciò premesso, considera comunque necessario acquisire conferma che dalla previsione in esame non scaturiscano obblighi assunzionali per soggetti ricompresi nel perimetro delle pubbliche amministrazioni ai fini del conto economico consolidato. Ricorda che il Governo, nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione bilancio, ha affermato che la natura del soggetto attuatore potrà essere determinata solo all'atto del decreto di nomina, mentre la natura della società per azioni sarà definita al momento della sua costituzione. Il Governo ha comunque escluso qualsiasi coinvolgimento di enti o soggetti rientranti nel perimetro della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda l'articolo 33-*bis*, recante disposizioni per la bonifica da amianto da realizzare nei territori di Casale Monferrato, osserva che, qualora la disposizione intendesse escludere le spese in oggetto dalla determinazione del saldo finanziario rilevante per la verifica del rispetto del patto di stabilità interno degli enti locali, la stessa sarebbe suscettibile di determinare maggiori oneri per la finanza pubblica: gli enti locali, infatti, hanno un vincolo di saldo e l'esclusione di alcune spese dal computo del saldo medesimo determina la creazione di spazi finanziari che potrebbero essere utilizzati in altro modo, con conseguente potenziale peggioramento dei saldi di indebitamento netto e fabbisogno. Qualora, invece, la proposta intendesse solo autorizzare la regione Piemonte ad erogare somme ai comuni, che potrebbero utilizzarle esclusivamente nell'ambito dei vincoli per loro già fissati a legislazione vigente, la modifica andrebbe riferita all'articolo 32 della legge n. 183 del 2011. Infatti l'articolo 31 disciplina il patto di stabilità interno per gli enti locali, mentre per le regioni e le province autonome il patto è regolato con il successivo articolo 32. Inoltre l'assenza di oneri potrebbe essere riscontrata solo nel caso in

cui fosse assicurato, dal Governo, che le spese in questione risultano già scontate negli attuali conti tendenziali.

Riguardo all'articolo 34, commi da 7 a 7-ter, recante disposizioni sulla bonifica di siti inquinati, per quanto concerne i profili di quantificazione, rileva preliminarmente che l'onere indicato dal comma 7-ter è configurato quale limite di spesa. Ciò premesso, osserva che non si dispone di informazioni circa gli interventi che si intende finanziare. Pertanto non è chiaro se la spesa autorizzata consenta la completa realizzazione degli interventi previsti ovvero rappresenti la prima quota di un finanziamento più ampio. Dal punto di vista della formulazione letterale del testo, osserva che il comma 7 prevede un'esclusione dal patto di stabilità non sottoposta a limiti temporali, mentre la norma di copertura, di cui al comma 7-ter, circo-scrive l'onere al triennio 2014-2016.

In merito all'articolo 34, comma 7-bis, concernente le procedure in materia di bonifica di siti contaminati, non formula osservazioni per i profili di quantificazione, atteso che la disposizione – di carattere facoltativo – non implica modifiche ai limiti finanziari vigenti per le regioni.

Riguardo all'articolo 34, comma 10-bis, che prevede una procedura semplificata per le operazioni di bonifica, non ha osservazioni da formulare per quanto attiene i profili di quantificazione, atteso che le modifiche in esame appaiono di natura ordinamentale.

Sull'articolo 34, comma 10-ter, in materia di *curriculum* del soggetto affidatario, non ha osservazioni da formulare per quanto attiene i profili di quantificazione, atteso che le modifiche in esame appaiono di natura ordinamentale e non suscettibili di determinare effetti per la finanza pubblica.

In merito all'articolo 35, che reca norme per la realizzazione su scala nazionale di un sistema di gestione dei rifiuti urbani, ritiene necessario acquisire chiarimenti in merito agli effetti finanziari derivanti dalla riduzione dei contributi di riciclaggio e per la partecipazione al con-

sorzio, evidenziando gli eventuali riflessi per gli enti pubblici interessati e per la funzionalità del Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene. Andrebbe inoltre acquisita conferma circa la conformità della disciplina con quella europea al fine di escludere l'applicazione di eventuali sanzioni.

Riguardo all'articolo 36, commi 1 e 2, che reca misure a favore degli interventi di sviluppo delle regioni per la ricerca degli idrocarburi, ritiene opportuno che il Governo confermi la neutralità finanziaria della disposizione anche con riferimento al nuovo testo in esame, considerato che le modifiche apportate ampliano la portata applicativa della prevista esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno. Sul punto rammenta che la relazione tecnica, con riguardo al testo originario della disposizione in esame, afferma che questa, contenuta nel comma 1, non determina effetti negativi sui saldi di finanza pubblica atteso che l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno di specifiche spese nelle aree in cui si svolgono ricerche e coltivazioni di idrocarburi, è subordinata e limitata agli importi stabiliti con decreto interministeriale e trova compensazione nelle maggiori entrate riscosse dalle regioni. Con riguardo al comma 2, evidenzia che, secondo la relazione tecnica, la disposizione ha carattere programmatico e dalla stessa non derivano effetti negativi per la finanza pubblica, posto che il limite dell'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese in conto capitale finanziate con le entrate delle aliquote – di cui all'articolo 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo n. 625 del 1996 – potrà essere stabilito con la legge di stabilità per il 2015 compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica.

Per quanto riguarda l'articolo 36, comma 2-bis, che reca norme per la destinazione ai comuni della linea di costa di quota dei proventi fiscali derivanti dalle attività di coltivazione *offshore*, al fine di escludere effetti di maggior onere, ritiene opportuno acquisire un chiarimento del Governo circa la compatibilità della norma in esame – che destina il 50 per

cento delle aliquote di prodotto derivanti dalle produzioni di idrocarburi nel mare territoriale ai comuni prospicienti la linea di costa in corrispondenza con le aree di insediamento degli impianti *offshore* – con le finalità di spesa alle quali i medesimi proventi risultino eventualmente già preordinati a normativa vigente.

In merito all'articolo 36, comma 2-*quarter*, che prevede misure di sviluppo economico nelle regioni di estrazioni di idrocarburi liquidi e gassosi, evidenzia che la norma destina a nuove finalità – quali la promozione di misure di sviluppo economico e l'attivazione di una *social card* in favore dei residenti nelle regioni interessate dall'estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi – le risorse del Fondo di cui all'articolo 45 della legge n. 99 del 2009 che, a normativa vigente, sono preordinate alla riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per i residenti nelle medesime regioni. La nuova finalizzazione è interamente sostitutiva di quella prevista a legislazione vigente e, pertanto, l'intervento normativo è adottato nel presupposto che esso operi in condizioni di neutralità finanziaria. In proposito considera necessario acquisire una conferma da parte del Governo circa tale ipotesi. In merito ad eventuali effetti indiretti, ritiene utile valutare se possano determinarsi apprezzabili riflessi sul gettito in connessione ad una possibile contrazione dei consumi di tali idrocarburi nelle medesime regioni.

Riguardo all'articolo 36-*bis*, concernente il curriculum del soggetto affidatario, osserva preliminarmente che andrebbe chiarito il coordinamento fra la norma in esame e il decreto ministeriale 12 settembre 2013, che in base al testo continuerebbe a trovare applicazione « per le parti non modificate dal presente articolo ». Tale chiarimento appare necessario in quanto il decreto ministeriale delinea un'articolata procedura per il calcolo e la contabilizzazione delle somme da versare, nonché per il rispetto del limite delle risorse disponibili, mentre la norma in esame sembrerebbe limitarsi, da una parte, ad incrementare la quota delle entrate utilizzabili per gli interventi di svi-

luppo, dall'altra, a prolungare il periodo di operatività del meccanismo finanziario. Sotto il primo profilo, quello dell'incremento della quota delle entrate utilizzabili, osserva che il decreto ministeriale prevede una doppia aliquota, del 30 e del 15 per cento, da applicare a due scaglioni, il primo fino a 130 milioni di euro ed il secondo oltre tale somma. La norma in esame, invece, sembrerebbe unificare le due aliquote verso l'alto, ossia al 30 per cento, superando di fatto la suddivisione in scaglioni. Sotto il secondo profilo, quello dei tempi di operatività del finanziamento, osserva che mentre il decreto trova applicazione per i dieci periodi di imposta successivi al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio degli impianti, la norma in esame fa riferimento a « dieci periodi di imposta successivi all'entrata in esercizio dei relativi impianti » e, quindi, possibilmente ad un periodo più lungo. Nell'ambito del predetto chiarimento, ritiene necessario precisare se – con l'entrata in vigore della norma in esame – continuerebbero a trovare applicazione le disposizioni del decreto ministeriale che regolano le modalità di determinazione della quota di imposte utilizzabile: si fa riferimento, per esempio, all'esclusione dalla base di calcolo delle predette aliquote dei crediti IRES portati in compensazione ovvero rimborsati dall'Agenzia delle entrate. Ciò premesso, osserva che – come detto – la modifica del meccanismo di determinazione delle somme utilizzabili sembrerebbe unificare al 30 per cento, ossia verso l'alto, le due aliquote attualmente vigenti. Da tale modifica potrebbe quindi derivare un incremento della spesa non previsto nei tendenziali a normativa vigente. Sul punto considera necessario acquisire un chiarimento del Governo. Anche dal prolungamento del periodo di operatività del finanziamento – in precedenza descritto – sembrerebbero derivare possibili effetti di incremento della spesa, tenuto conto che il meccanismo di finanziamento non si fermerebbe più, come previsto a normativa vigente, dopo il decimo periodo d'imposta successivo al rilascio dell'autorizzazione, ma si estende-

rebbe fino al decimo periodo d'imposta successivo all'entrata in esercizio degli impianti. Ricorda, infine, che la relazione tecnica riferita all'articolo 16 del decreto-legge n. 1 del 2012 aveva previsto effetti netti di segno positivo, sia pure non quantificati, tenuto conto che sarebbe stata destinata a finalità di spesa soltanto una parte delle maggiori entrate correlate all'attivazione dei nuovi investimenti. Ritiene pertanto che andrebbe chiarito – anche sulla base dei dati disponibili dopo il primo periodo di applicazione – se tali effetti positivi si siano effettivamente riscontrati e se la norma in esame possa pregiudicarne l'ulteriore conseguimento.

Riguardo all'articolo 38, che reca disposizioni per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali, non ha nulla da osservare per i profili di quantificazione.

In merito all'articolo 38, comma 11-ter, che riguarda sempre la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali, non ha osservazioni da formulare per i profili di quantificazione. Ritiene peraltro che sarebbe utile disporre degli elementi posti alla base dell'incremento del contributo in esame, in relazione all'attività istruttoria per gli uffici interessati.

Riguardo all'articolo 38, comma 11-quinquies, che reca disposizioni sulla cogenerazione ad alto rendimento, ritiene necessario chiarire se la maggiore valorizzazione dell'energia da cogenerazione prevista dal testo debba essere finanziata nell'ambito del sistema tariffario a carico della generalità dell'utenza e, quindi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Sull'articolo 38-bis, recante disposizioni sull'accesso al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, osserva che la norma è volta ad ampliare l'utilizzo delle risorse del Fondo con finalità di garanzia. Ritiene opportuno al riguardo valutare se l'ampliamento delle operazioni che beneficino del Fondo possa accrescere i rischi di escussione delle garanzie e possa quindi richiedere un'integrazione delle risorse preordinate a fronteggiare tali rischi.

In merito all'articolo 39, recante incentivi per i veicoli a basse emissioni, considera necessario acquisire una conferma da parte del Governo che la nuova finalità, che prevede l'impiego di mezzi idonei e strutture per il monitoraggio, sia compatibile con il conseguimento delle finalità già previste a legislazione vigente, delle quali alcune sono correlate al rispetto di impegni internazionali e comunitari.

Riguardo all'articolo 42, commi 14-bis e 14-ter, in materia di pubblicazione di dati, non ha osservazioni da formulare in quanto la quota premiale è ricompresa nel livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Per quanto riguarda l'articolo 42, commi da 14-quater a 14-sexies, in materia di debiti commerciali della regione Sardegna, non ha osservazioni da formulare, alla luce delle considerazioni contenute nella relazione tecnica.

In merito all'articolo 42-bis, recante disposizioni sull'ammissione al finanziamento del programma di edilizia sanitaria, ritiene necessario escludere che il meccanismo di proroga dei termini per accedere ai finanziamenti destinati alle regioni ed alle province autonome per i programmi di edilizia sanitaria possa pregiudicare la revoca di impegni di spesa già assunti per determinati interventi non realizzati con conseguenti effetti sulla finanza pubblica.

Riguardo all'articolo 43, comma 3-bis, che reca sanzioni per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno 2013, rileva che le disposizioni appaiono suscettibili di determinare effetti finanziari la cui entità non appare determinabile in base al tenore letterale delle disposizioni medesime. Ritiene quindi necessario disporre di elementi di quantificazione riferiti all'incidenza delle modifiche apportate rispetto alla definizione degli obiettivi del patto per gli enti interessati e alle eventuali conseguenze ai fini dei saldi di finanza pubblica.

Per quanto riguarda l'articolo 43, comma 5-bis, sul Fondo di solidarietà comunale 2013, evidenzia che la disposizione in esame comporta, per i comuni a credito nei confronti del Fondo di solidarietà comunale per effetto delle variazioni

delle assegnazioni IMU 2013 sui fabbricati categoria D, uno slittamento della riscossione di somme dal 2014 al triennio 2015-2017. Ritiene quindi necessario acquisire chiarimenti in merito ai possibili effetti finanziari negativi recati dalla minore disponibilità di liquidità per tali soggetti.

In merito all'articolo 43, comma 5-*ter*, che dispone ulteriori anticipazioni di somme per il pagamento di debiti pregressi, non ha osservazioni da formulare, dal momento che la disposizione si limita ad agevolare l'utilizzo di somme già stanziare.

Riguardo all'articolo 43-*bis*, che prevede l'applicabilità delle norme del decreto alle regioni a statuto speciale, non ha osservazioni da formulare, nel presupposto, sul quale considera opportuno acquisire una conferma da parte del Governo, che le quantificazioni recate dalla relazione tecnica allegata al provvedimento in esame siano state determinate in conformità di quanto disposto dall'articolo in esame.

Per quanto concerne l'articolo 43-*ter*, che reca disposizioni sulla realizzazione di opere pubbliche da parte di enti disciolti per infiltrazioni della criminalità, per garantire la neutralità finanziaria della norma, ritiene opportuno acquisire elementi volti a verificare la compatibilità degli effetti ascrivibili agli interventi da finanziare nei comuni disciolti per infiltrazioni della criminalità rispetto alle dinamiche di spesa scontate nei tendenziali di finanza pubblica con riferimento alle disposizioni di cui alla legge n. 228 del 2012.

Esaminando i profili di copertura, fa presente quanto segue.

Con riferimento all'articolo 3, commi 12-*bis* e 12-*ter*, sul completamento di interventi infrastrutturali di viabilità per l'integrale attuazione della Convenzione Italia-Francia, ritiene necessario che il Governo chiarisca, in primo luogo, se le risorse di cui si prevede l'utilizzo siano effettivamente disponibili e, in caso affermativo, in quale capitolo esse siano state allocate; in secondo luogo, se tali risorse

siano congrue dal punto di vista dei saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto.

In merito all'articolo 3, commi 12-*quater* e 12-*quinqües*, recante disposizioni sul funzionamento dell'Autostrada Ferroviaria Alpina (AFA) attraverso il tunnel del Frejus, considera opportuno che il Governo chiarisca se vi siano sufficienti risorse disponibili per far fronte ai maggiori oneri previsti sul fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia di cui all'articolo 38, comma 6, della legge 8 agosto 2002, n. 166 (capitolo 7301 – stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Inoltre, giacché la norma prevede l'utilizzo per pagamenti non più dovuti e, quindi, verosimilmente di risorse iscritte come residui passivi, ritiene necessario che il Governo chiarisca se la copertura prevista risulti congrua anche con riferimento ai saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto. Infine, per quanto concerne la riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al finanziamento della nuova linea ferroviaria Torino-Lione (capitolo 7532 – stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), considera necessario che il Governo chiarisca se tale riduzione sia suscettibile di pregiudicare gli interventi già previsti a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse.

In merito all'articolo 4, comma 4-*bis*, relativo al Fondo per le aree metropolitane, segnala che il comma 9 reca una esplicita clausola di compensazione finanziaria degli oneri derivanti dai commi 5, 6 e 8 dell'articolo 4 e non può, quindi, essere utilizzato, come previsto dalla presente disposizione per la copertura degli oneri connessi all'istituzione del fondo per il completamento delle aree metropolitane. Segnala, inoltre, che non appare conforme alla vigente disciplina contabile il finanziamento del predetto fondo attraverso un generico rinvio alle risorse derivanti da leggi pluriennali di spesa.

Riguardo all'articolo 6, comma 5-*septies*, che reca disposizioni sul programma strategico nazionale per la banda ultralarga, segnala che l'autorizzazione di spesa

alla quale la disposizione fa riferimento destinava al Piano nazionale Banda larga 150 milioni di euro nell'anno 2013. Tuttavia, poiché tale esercizio risulta ormai concluso, la disposizione dovrebbe in realtà far riferimento al rifinanziamento del medesimo piano previsto, nella misura di 20,75 milioni di euro per l'anno 2014, dall'articolo 1, comma 97, della legge n. 147 del 2013. Ricorda che le suddette risorse sono iscritte nel capitolo 7230 dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, che da un'interrogazione effettuata al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato presenta una disponibilità di competenza di circa 18 milioni di euro. Ritiene quindi necessario che il Governo chiarisca se le risorse oggetto di utilizzo siano quelle testé menzionate e se tale utilizzo non pregiudichi gli interventi già previsti a legislazione vigente. In caso di risposta affermativa, considera opportuno riformulare la disposizione in termini di novella all'articolo 1, comma 97, della legge n. 147 del 2013, destinando le relative risorse non solo al Piano nazionale Banda larga, ma anche al progetto strategico nazionale per la banda ultralarga. Sul punto, ritiene necessario comunque acquisire l'avviso da parte del Governo.

Riguardo all'articolo 9, comma 2-*quinqüies*, che reca norme sul rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa per interventi di edilizia e sull'acquisizione di attrezzature da parte delle Accademie, segnala preliminarmente che, da una interrogazione effettuata al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, il capitolo nel quale sono iscritte le risorse di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 104 del 2013, recante premi per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (capitolo 1780 – stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) reca le necessarie risorse. Ciò posto, considera necessario che il Governo chiarisca se l'utilizzo delle risorse medesime non pregiudichi gli interventi già previsti a legislazione vigente a valere sui medesimi stanziamenti.

In merito all'articolo 32-*bis*, comma 2, che prevede disposizioni in materia di autotrasporto, segnala che il comma 2 riconosce la fruizione, mediante credito d'imposta, dei contributi alle imprese di autotrasporto per l'acquisizione di beni capitali, a valere sulle risorse finanziarie destinate al settore dell'autotrasporto di cui all'articolo 23, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, relative all'esercizio finanziario 2013, e all'articolo 1, comma 89, della legge n. 147 del 2013, relative all'esercizio finanziario 2014, nei limiti delle risorse finanziarie effettivamente disponibili e, comunque, non oltre l'importo complessivo di 39 milioni di euro. In merito all'utilizzo di tali risorse ricorda che quelle relative al 2013 sono iscritte in un capitolo di conto capitale (7420 – stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), mentre quelle relative all'anno 2014 sono iscritte in un capitolo di parte corrente (1337 – stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Ciò posto, in primo luogo considera necessario che il Governo chiarisca se, per la parte di copertura che richiama l'esercizio 2013, siano venute meno le ragioni dell'impegno che giustificava l'iscrizione delle risorse come residui passivi, anche al fine di verificare la congruità della copertura con particolare riferimento ai saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto. In secondo luogo, per quanto riguarda la parte di copertura che richiama l'esercizio finanziario 2014, ritiene necessario che il Governo assicuri che l'impiego delle predette risorse non pregiudichi gli interventi già previsti a legislazione vigente a valere sui suddetti stanziamenti.

Riguardo all'articolo 34, comma 7-*ter*, che reca misure urgenti in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati, segnala che l'accantonamento del Fondo speciale di conto capitale relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del quale è previsto l'utilizzo per la copertura degli oneri derivanti dall'esclusione dal Patto di stabilità di interventi e opere di bonifica di cui al comma 7, pari a 6 milioni di euro per ciascuno degli anni

2014, 2015 e 2016, non reca, sulla base delle tabelle allegate alla legge di stabilità per il 2014, le necessarie disponibilità per il medesimo anno 2014.

Riguardo all'articolo 36, comma 2-ter, che reca disposizioni per la destinazione di somme versate all'entrata in materia di ambiente, fermo rimanendo che le norme non sembrano mutare le finalità alle quali sono destinate le risorse versate dai titolari delle concessioni di coltivazioni in mare e dai soggetti proponenti le opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, segnala, tuttavia, che le medesime norme, autorizzando il mantenimento in bilancio di somme di parte corrente anche nell'esercizio successivo a quello di riferimento, dispongono deroghe al principio di annualità del bilancio suscettibili di determinare effetti negativi per la finanza pubblica, con particolare riferimento ai saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto. Al riguardo, considera opportuno acquisire l'avviso del Governo.

In merito all'articolo 42, comma 14-quinquies, che reca norme sulla riduzione dei debiti commerciali della Regione Sardegna, ritiene opportuno che il Governo confermi che il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282 (capitolo 3075 – stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) del quale è previsto l'utilizzo nella misura di 2.376.000 euro per l'anno 2016, di 2.299.024 euro per l'anno 2017, di 2.221.123 euro per l'anno 2018 e di 2.142.288 euro a decorrere dall'anno 2019, rechi le necessarie disponibilità. Con riferimento all'utilizzo nella misura di 384 mila euro a decorrere dall'anno 2016 delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero dell'economia e delle finanze, segnala che lo stesso, sulla base delle dotazioni previste dalla legge di stabilità per il 2014, reca le necessarie disponibilità. Infine, considera necessario modificare la formulazione della copertura finanziaria di cui al comma 14-

quinquies, indicando esplicitamente che gli oneri pari a 2 milioni e 376 mila euro e a 384 mila euro hanno carattere annuo e che le proiezioni alle quali si fa riferimento sono quelle relative all'anno 2016. In proposito, considera comunque opportuno acquisire l'avviso del Governo.

Sull'articolo 43-ter, recante misure finanziarie per la realizzazione di opere pubbliche da parte degli enti locali sciolti a seguito di infiltrazioni e/o condizionamento da parte della criminalità organizzata, segnala che la norma introduce una deroga al principio di annualità del bilancio non prevista dalla vigente disciplina contabile, posto che la norma stessa consente la destinazione delle eventuali economie formatesi sullo stanziamento a favore delle fusioni di comuni nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (capitolo 1365 – stato di previsione del Ministero dell'interno) alle finalità di realizzazione o manutenzione di opere pubbliche di cui all'articolo 1, comma 707, della legge n. 296 del 2006. Ciò premesso, ritiene comunque necessario che il Governo chiarisca gli effetti derivanti dalla suddetta disposizione con particolare riferimento ai saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto, in considerazione del fatto che interventi di conto capitale sono finanziati con economie di parte corrente.

Il sottosegretario Pier Paolo BARETTA si riserva di fornire i chiarimenti sulle molteplici questioni richiamate dal relatore con riferimento ai profili finanziari delle modifiche apportate al provvedimento nel corso dell'esame in sede referente, dichiarando che è intenzione del Governo predisporre la relativa documentazione nel più breve tempo possibile, presumibilmente entro il tardo pomeriggio della giornata odierna.

Francesco BOCCIA, *presidente*, nel prendere atto di quanto testé comunicato dal sottosegretario Baretta, avvisa che la Commissione sarà pertanto nuovamente convocata per l'esame del provvedimento nella giornata di domani, in un orario che sarà definito in relazione al momento

della effettiva trasmissione della predetta documentazione da parte del Governo.

Non essendovi obiezioni, rinvia quindi il seguito dell'esame del provvedimento alla seduta di domani.

La seduta termina alle 13.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE CONSULTIVA

Norme in materia di conflitti di interessi dei titolari delle cariche di Governo. Delega al Governo per l'emanazione di norme in materia di conflitti di interessi di amministratori locali, dei presidenti delle regioni e dei membri delle giunte regionali. C. 275-A ed emendamenti.

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nuovo testo C. 1658.

Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato. Nuovo testo C. 2428.

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata. Atto n. 99-bis.

SEDE REFERENTE

Modifica all'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente l'introduzione del divieto di utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devoluta alla diretta gestione statale per la copertura finanziaria delle leggi. C. 2648 Boccia ed altri.

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati e dei loro sucedanei, nonché di fiammiferi. Atto n. 106 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	42
ALLEGATO 1 (<i>Proposte di modifica alla proposta di parere del relatore</i>)	49
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere alternativa presentata dal deputato Busin</i>)	57
Schema di decreto legislativo concernente composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie. Atto n. 100-bis (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	43
ALLEGATO 3 (<i>Proposta di parere del relatore</i>)	60
SEDE CONSULTIVA:	
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sicurezza sociale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Canada, con Protocollo aggiuntivo. C. 2574 Governo (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	44

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE. — Intervengono il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Pier Paolo Baretta.

La seduta comincia alle 13.45.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati e dei loro sucedanei, nonché di fiammiferi.

Atto n. 106.

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 14 ottobre scorso.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, ricorda che il relatore, Capozzolo, nel corso della precedente seduta di esame, ha formulato una proposta di parere favorevole con osservazioni. Avverte inoltre che sono state presentate alcune proposte di modifica alla proposta di parere del relatore (*vedi allegato 1*) e che il deputato Busin ha presentato una proposta di parere alternativa a quella del relatore (*vedi allegato 2*), la quale sarebbe posta in votazione qualora fosse respinta la proposta di parere del relatore.

Marco CAUSI (PD) chiede se la Commissione potrà procedere alle votazioni sul provvedimento anche in pendenza della questione di fiducia che il Governo dovesse eventualmente porre sul disegno di legge di conversione del decreto-legge

n. 133 del 2014, ricordando che il termine per l'espressione del parere parlamentare sullo schema di decreto scadrà nella giornata di domani.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, con riferimento alla questione posta dal deputato Causi, ritiene che, attesa la prossima scadenza del termine per l'espressione del parere parlamentare, la Commissione potrà procedere alle votazioni su di esso anche in pendenza della questione di fiducia. Ricorda, del resto, che gli atti di Governo possono essere esaminati dalle Commissioni competenti anche a Camere sciolte.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta di domani, avvertendo che nel corso della predetta seduta si procederà all'espressione del parere, anche qualora il Governo dovesse nel frattempo porre la questione di fiducia sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133 del 2014.

Schema di decreto legislativo concernente composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie.

Atto n. 100-bis.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato nella seduta del 16 ottobre scorso.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, ricorda che il relatore, Fragomeli, nel corso della precedente seduta di esame ha illustrato il provvedimento.

Gian Mario FRAGOMELI (PD), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 3*), le quali segnalano alcuni aspetti del provvedimento sui quali sarebbe opportuno acquisire chiarimenti dal Governo.

In particolare, la lettera *a*) delle osservazioni chiede di precisare il regime di

incompatibilità stabilito dall'articolo 11, comma 1, lettera *c*), dello schema, per i componenti delle commissioni censuarie e coloro che ricorrono incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici, evidenziando l'esigenza di riferire la causa di incompatibilità all'assunzione di cariche direttive o esecutive nei partiti o movimenti politici che abbiano una rappresentanza elettiva a livello nazionale o regionale.

La lettera *b*) delle osservazioni chiede di indicare a chi spetti la competenza a definire i metodi standardizzati e i parametri di consistenza che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *h*), numero 2), della delega di cui alla legge n. 23 del 2014, devono essere utilizzati per determinare il valore patrimoniale medio delle unità a destinazione catastale ordinaria qualora non sia possibile determinare tali valori sulla base delle funzioni statistiche di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *h*), numero 1.2), della medesima legge di delega: a tale proposito ritiene infatti che il Governo dovrebbe chiarire se la scelta, compiuta dallo schema di decreto, di escludere da tale funzione le commissioni censuarie locali risponda alla necessità di concentrare a livello centrale la definizione dei predetti metodi standardizzati e parametri di consistenza.

La lettera *c*) invita il Governo a posticipare brevemente il termine del 1° novembre 2014 previsto dal comma 1 dell'articolo 22 quale data di entrata in vigore dello schema di decreto, in quanto in tal caso molto probabilmente non sarebbe rispettato l'ordinario termine di *vacatio legis* di 15 giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

La lettera *d*) ribadisce l'opportunità, già segnalata nel parere approvato dalla Commissione Finanze della Camera sul provvedimento il 6 agosto scorso, di avvalersi uniformemente, nell'ambito dello schema di decreto, della dizione «catasto edilizio urbano» piuttosto che di quella, in alcuni casi utilizzata nel testo, di «catasto dei fabbricati», o, comunque, di uniformare tale dizioni difformi.

Marco CAUSI (PD) auspica che il Governo tenga in particolare considerazione la questione posta dall'osservazione di cui alla lettera *a*) della proposta di parere, la quale, con riferimento all'articolo 11, comma 1, lettera *c*), dello schema di decreto legislativo, che stabilisce l'incompatibilità tra i componenti delle commissioni censuarie e coloro che ricorrono incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici, ribadisce l'esigenza, già indicata nel parere approvato dalla Commissione Finanze, di precisare l'espressione « incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici », riferendo la causa di incompatibilità all'assunzione di cariche direttive o esecutive nei partiti o movimenti politici che abbiano una rappresentanza elettiva a livello nazionale o regionale.

Nel sottolineare come lo schema di decreto riprenda sostanzialmente, per le commissioni censuarie, il regime di incompatibilità già dettato per le commissioni tributarie, rileva infatti come un esplicito riferimento al riguardo ai movimenti politici sia indispensabile, tenuto conto delle recenti evoluzioni nell'assetto della rappresentanza politica in Italia, che vede, accanto ai partiti tradizionali, anche formazioni politiche organizzate in forma di movimento, i cui esponenti con cariche direttive o esecutive potrebbero altrimenti risultare esclusi da tale regime d'incompatibilità. In tale prospettiva l'osservazione contenuta nella lettera *a*) della proposta di parere è quindi volta a eliminare ogni eventuale zona grigia nella disciplina applicabile in materia.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, ritiene che il Governo possa nella seduta odierna registrare le richieste di chiarimento avanzate dal relatore, riservandosi di replicare in merito nella seduta di domani.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta di domani, avvertendo che nella predetta seduta si procederà all'espressione del parere, anche qualora il Governo

dovesse nel frattempo porre la questione di fiducia sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133 del 2014.

La seduta termina alle 13.55.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Daniele CAPEZZONE. — Intervengono il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Pier Paolo Baretta.

La seduta comincia alle 13.55.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sicurezza sociale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Canada, con Protocollo aggiuntivo.

C. 2574 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Emanuele LODOLINI (PD), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini dell'espressione del parere alla III Commissione Affari esteri, il disegno di legge C. 2574, recante ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sicurezza sociale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Canada, fatto a Roma il 22 maggio 1995, con Protocollo aggiuntivo, fatto a Roma il 22 maggio 2003.

In tale contesto segnala preliminarmente come l'Accordo, il cui contenuto risulta analogo a numerosi altri accordi in materia, sia finalizzato a migliorare gli *standard* di protezione previdenziale dei lavoratori, nonché ad assicurare la più rapida erogazione delle prestazioni previdenziali: in tale prospettiva l'Accordo risulta particolarmente utile per i connazionali che rimpatriano in Italia dal Canada,

nonché per coloro che, prima di giungere in Canada, hanno lavorato in altri Paesi di tradizionale emigrazione italiana, consentendo a tali persone di vedersi riconoscere, attraverso l'istituto della totalizzazione, tutti i contributi previdenziali da loro versati nelle diverse fasi dell'attività lavorativa.

Passando al contenuto dell'Accordo di cui viene proposta la ratifica, che è stato stipulato in una data molto risalente, esso è costituita da 33 articoli e da un Protocollo aggiuntivo.

L'articolo 1, paragrafo 1, contiene le definizioni dei termini utilizzati nel prosieguo del regolamento normativo. Per le definizioni non indicate dal paragrafo 1, il paragrafo 2 rinvia al significato attribuito dalla legislazione applicabile.

L'articolo 2 elenca le legislazioni concernenti le gestioni assicurative previdenziali italiane e canadesi cui si applicherà l'Accordo, indicando altresì le estensioni a eventuali successive modifiche legislative in Italia o in Canada.

Con riferimento ai profili soggettivi di applicabilità dell'Accordo, l'articolo 3 precisa che l'applicazione dell'Accordo riguarderà le persone che siano o siano state soggette alla legislazione di uno degli Stati contraenti, nonché ai loro familiari o superstiti.

L'articolo 4 stabilisce parità di trattamento, per le persone di cui al precedente articolo 3 che risiedono sul territorio di uno Stato contraente, nei confronti dei cittadini di quello Stato contraente, per ciò che concerne l'applicazione della pertinente legislazione previdenziale.

L'articolo 5 prevede essenzialmente la trasferibilità territoriale delle prestazioni previdenziali di cui una persona sia titolare, anche qualora risieda in uno Stato terzo rispetto all'Italia o al Canada.

L'articolo 6 prevede che una persona che svolge attività lavorativa subordinata nel territorio di uno dei due Stati contraenti sarà soggetta esclusivamente alla legislazione di quel medesimo Stato; qualora invece si tratti di lavoratore autonomo che opera in entrambi i Paesi, questi sarà soggetto alla sola legislazione del

Paese di residenza, qualora non diversamente previsto in altre parti dell'Accordo.

L'articolo 7, al paragrafo 1 prevede che il lavoratore dipendente inviato nel territorio dell'altro Stato contraente rimanga soggetto alla legislazione dello Stato di origine, purché il periodo del distacco non superi i 24 mesi.

Il paragrafo 2 specifica che, qualora il distacco si prolunghi oltre tale termine, comunque, le autorità o istituzioni competenti possono convenire che la persona rimanga ugualmente assoggettata solo alla legislazione dello Stato di origine.

L'articolo 8 dispone, in termini analoghi all'articolo 7, in merito alle persone impiegate su installazioni marine per la ricerca di idrocarburi e minerali situate nell'area corrispondente alla piattaforma continentale di una delle due Parti dell'Accordo.

L'articolo 9 prevede, per i lavoratori impiegati su navi o aeromobili, il mantenimento del regime di sicurezza sociale del Paese di bandiera della nave o del Paese in cui la compagnia aerea ha la sua sede legale.

L'articolo 10 prevede che sono soggetti solo alla legislazione previdenziale dello Stato contraente di origine gli impiegati pubblici o le persone ad essi assimilate, inviati a lavorare nel territorio dell'altro Stato contraente o ivi assunte. Inoltre è previsto che le persone residenti in uno Stato contraente assunte da una pubblica amministrazione dell'altro Stato siano soggette solo alla legislazione dello Stato di residenza, salva opzione contraria. In tale contesto il paragrafo 5 fa salve le disposizioni in materia previdenziale contenute nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e nella Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963.

In base all'articolo 11, tuttavia, le autorità o istituzioni competenti dei due Stati possono consentire eccezioni alla determinazione della legislazione applicabile in base ai precedenti articoli dell'Accordo.

L'articolo 12 definisce alcuni aspetti relativi al computo dei periodi di residenza in Canada ai fini della legislazione previdenziale di tale Paese.

L'articolo 13 riguarda la materia della totalizzazione dei periodi contributivi non sovrapposti tra loro accreditati nei due Paesi – al fine di consentire il raggiungimento più agevole dei minimi contributivi e un più elevato livello delle prestazioni, disciplinando in particolare le modalità di conversione tra periodi contributivi accreditabili in Italia e in Canada.

L'articolo 14 estende la totalizzazione – in caso di carenza contributiva del soggetto interessato dopo la totalizzazione tra Italia e Canada – anche ai periodi contributivi accreditati nei sistemi previdenziali di Paesi terzi, a condizione che tanto l'Italia quanto il Canada abbiano in vigore con detti Stati separati Accordi in materia previdenziale, che includano la clausola di totalizzazione dei periodi contributivi.

L'articolo 15 prevede che i periodi accreditabili a fini previdenziali in una Parte inferiori a un anno non obbligano la competente istituzione di tale Parte a erogare prestazioni, ma che tali periodi sono computati dall'istituzione dell'altra Parte per stabilire il diritto alle prestazioni nell'ambito della totalizzazione.

L'articolo 16 consente di totalizzare i periodi contributivi accreditabili ai sensi della legislazione canadese con quelli accreditabili ai sensi della legislazione italiana, ai fini dell'ammissione all'istituto della contribuzione volontaria in Italia.

L'applicazione concreta delle previsioni sulla totalizzazione per il calcolo delle prestazioni è regolata dagli articoli 17 e 18 (per la legislazione canadese) e dall'articolo 19 (per la legislazione italiana): in particolare, il paragrafo 5 dell'articolo 19 prevede che, se la somma di prestazioni cui una data persona ha diritto ai sensi delle legislazioni di entrambe le Parti non raggiunge l'importo del trattamento minimo di pensione stabilito dalla legislazione italiana, la competente istituzione del nostro Paese concede l'integrazione per raggiungere tale importo.

L'articolo 20, paragrafo 1, prevede che alle persone che ricevono pensioni italiane di vecchiaia, di invalidità o ai superstiti sono corrisposte le prestazioni familiari (gli assegni familiari), anche per i membri della famiglia che risiedono in Canada, purché siano soddisfatte le condizioni previste dalla normativa italiana. In base al paragrafo 2 (che è peraltro oggetto di modifica da parte dell'articolo 6 del Protocollo aggiuntivo) l'applicazione del paragrafo 1 è esclusa per i membri della famiglia di una persona residente in Canada cui siano corrisposte prestazioni canadesi per figli.

L'articolo 21 prevede che, qualora una persona non rispetti i requisiti contributivi richiesti dalle legislazione italiana per ottenere le prestazioni economiche in caso di tubercolosi, siano considerati a tal fine anche i periodi contributivi accreditati in Canada.

L'articolo 22 individua le modalità della collaborazione amministrativa tra le autorità e le istituzioni competenti delle Parti per l'applicazione dell'Accordo.

In particolare, in base all'articolo 23 le autorità e istituzioni competenti dei due Stati si comunicheranno sollecitamente le informazioni necessarie per l'applicazione dell'Accordo: tali informazioni saranno utilizzate esclusivamente a tale scopo, salvo il caso di diversa previsione nella legislazione dello Stato che le riceve.

L'articolo 24 disciplina specificamente le modalità di collaborazione tra le Parti in tema di accertamenti sanitari.

Per quanto riguarda gli ambiti di competenza della Commissione Finanze, segnala il paragrafo 1 dell'articolo 25, il quale stabilisce che qualsiasi riduzione o esenzione di tasse, imposte o spese prevista dalla legislazione nazionale per il rilascio di documenti o certificati si applichi anche ai documenti e certificati presentati in applicazione dell'Accordo.

In tale contesto il paragrafo 2 esclude, per i documenti presentati ai fini dell'applicazione dell'Accordo, la necessità dell'autenticazione o di altre simili formalità da parte delle autorità diplomatico-consolari.

L'articolo 26 stabilisce il regime linguistico dell'applicazione dell'Accordo tra le competenti autorità e istituzioni: tale regime prevede l'utilizzazione di una delle lingue ufficiali di entrambi i Paesi.

Ai sensi dell'articolo 27 le domande di prestazioni fatte in uno Stato diverso da quello competente verranno d'ufficio trasferite a cura delle autorità dello Stato in cui la domanda è stata presentata.

L'articolo 28 prevede la possibilità di pagare le prestazioni previste dall'Accordo, da parte di ciascuna amministrazione nazionale, nella propria valuta.

L'articolo 29 stabilisce la procedura di consultazione tra i due Stati contraenti in merito a qualsiasi controversia sull'interpretazione o l'applicazione dell'Accordo che non sia stato possibile dirimere dalle rispettive autorità competenti: in difetto di risoluzione della controversia, questa, a richiesta di una delle Parti, sarà sottoposta ad una Commissione arbitrale, le cui determinazioni saranno definitive e vincolanti.

In ragione del peculiare assetto istituzionale canadese, l'articolo 30 prevede la possibilità di concludere intese in materia di sicurezza sociale tra le competenti autorità italiane e una qualsiasi provincia canadese, purché tali intese non siano in contrasto con le disposizioni dell'Accordo.

L'articolo 31 fissa alcuni principi in ordine a posizioni previdenziali pregresse alla data di entrata in vigore dell'Accordo, mentre l'articolo 32, oltre a prevedere la cessazione del precedente Accordo di sicurezza sociale italo-canadese del 1977 a partire dalla data di entrata in vigore dell'Accordo, stabilisce che le prestazioni erogate in applicazione dell'Accordo del 1977 potranno essere ricalcolate tenendo conto delle disposizioni dell'Accordo subentrante, ma il calcolo non potrà in alcun caso comportare una riduzione dell'ammontare delle prestazioni già in godimento.

L'articolo 33 stabilisce che l'Accordo ha una durata indefinita; in tale ambito è previsto che ciascuno dei due Stati contraenti può denunciare l'Accordo per iscritto con preavviso di 12 mesi. Viene

stabilito che la cessazione dell'Accordo non pregiudicherà alcuno dei diritti acquisiti conformemente alle disposizioni di esso, e che le Parti collaboreranno per definire i diritti in corso di acquisizione al momento della cessazione dell'Accordo.

Per quanto riguarda il contenuto del Protocollo aggiuntivo del 2003, esso si è reso necessario per apportare all'Accordo alcune modifiche e specificazioni, in ragione del lungo periodo di tempo intercorso dalla stipula dell'Accordo stesso. Il Protocollo, la cui entrata in vigore coinciderà con quella dell'Accordo, consta di 8 articoli, i quali peraltro non recano alcuna novità sostanziale rispetto all'Accordo, se non una serie di integrazioni, precisazioni e di rilievi interpretativi.

In tale ambito segnala, in quanto attinente agli ambiti di competenza della Commissione Finanze, l'articolo 6 del Protocollo, il quale modifica il paragrafo 2 dell'articolo 20. In merito rammenta che il predetto paragrafo 2 esclude l'applicazione del paragrafo 1 del medesimo articolo 20 (ai sensi del quale, come ricordato in precedenza, alle persone che ricevono pensioni italiane di vecchiaia, di invalidità o ai superstiti sono corrisposte le prestazioni familiari anche per i membri della famiglia che risiedono in Canada) per i membri della famiglia di una persona residente in Canada alle quali siano corrisposte prestazioni canadesi per figli: in tale contesto l'articolo 6 del Protocollo sostituisce il riferimento alle prestazioni canadesi con quello ai benefici fiscali del Canada per figli erogabili ai sensi della legge sulle imposte sul reddito canadese.

In merito al contenuto del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo, gli articoli 1 e 2 contengono rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica dell'Accordo e l'ordine di esecuzione ad esso relativo.

L'articolo 3, comma 1, quantifica gli oneri derivanti dall'applicazione dell'Accordo, che sono valutati in 313.600 euro per il 2014, 521.600 euro per il 2015 e 2.555.500 euro a decorrere dal 2016, ai quali si fa fronte a valere sullo stanziamento di parte corrente iscritto, ai fini del

bilancio triennale 2014-2016, nell'ambito del Programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli Affari Esteri. Il comma 2 del medesimo articolo 3 reca una specifica clausola di salvaguardia nel caso di scostamenti rispetto all'onere previsto rilevati in sede di monitoraggio dall'INPS: in tale ipotesi il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, provvede con proprio decreto, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del

maggior onere risultante dal monitoraggio, alla riduzione anzitutto del Fondo nazionale per le politiche sociali, ed eventualmente del Fondo sociale per occupazione e formazione.

L'articolo 4 regola l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica.

Propone quindi di esprimere parere favorevole sul provvedimento.

Daniele CAPEZZONE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame a una seduta da convocare nella giornata di domani.

La seduta termina alle 14.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati e dei loro sucedanei, nonché di fiammiferi (Atto n. 106).**PROPOSTE DI MODIFICA ALLA PROPOSTA
DI PARERE DEL RELATORE**

Prima delle osservazioni premettere la seguente condizione: provveda il Governo a stabilire un innalzamento progressivo della misura percentuale di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c) dello schema di decreto, laddove si sostituisce l'articolo 39-octies, comma 3, lettera a), del Testo unico delle accise (TUA) di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995, pari a 2,5 punti percentuali per ciascuno degli anni 2016 e 2017, in luogo della mera facoltà prevista dall'articolo 1, comma 3 dello schema di decreto, per le medesime annualità.

1. Carbone, Marco Di Maio.

Prima delle osservazioni premettere la seguente condizione: provveda il Governo ad aumentare al 15 per cento la misura percentuale di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), dello schema di decreto, laddove si sostituisce l'articolo 39-octies, comma 3, lettera a), del Testo unico delle accise (TUA) di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995,.

2. Carbone, Marco Di Maio.

Inserire le seguenti premesse:

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di semplificazioni fiscali;

premesso che:

l'articolo 13, comma 2, della legge n. 23 del 2014 delega il Governo ad in-

trodurre norme per la revisione delle imposte sulla produzione e sui consumi, di cui al Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, (decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504), secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione delle aliquote;

b) accorpamento o soppressione di fattispecie particolari;

c) coordinamento con le disposizioni attuative della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale;

lo schema del decreto attua la delega introducendo una riforma strutturale del sistema di tassazione dei tabacchi lavorati e dei loro sucedanei e sui fiammiferi; si evidenziano in breve le modifiche che con esso si intende apportare:

1) con riguardo alla tassazione delle sigarette, lo schema modifica la struttura dell'accisa; in particolare, si innalzano le aliquote dell'accisa globale (al 58,7 per cento) e della componente specifica introducendo un nuovo ed unico parametro di calcolo del relativo valore: il prezzo medio ponderato (PMP) in luogo della classe di prezzo più richiesta (MPPC – *Most Popular Price Class*); con la modifica che si intende introdurre, dunque, sia la componente specifica che quella ad

valorem dell'accisa delle sigarette andranno determinate con riferimento al PMP-sigarette.

Inoltre, la percentuale per il calcolo della componente specifica viene innalzata dall'attuale livello del 7,5 per cento al 10 per cento della somma dell'accisa globale e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al PMP-sigarette.

Viene introdotto, poi, un onere fiscale minimo pari a euro 170 il chilogrammo convenzionale, da applicarsi a tutti i prezzi di sigarette per i quali la somma dell'accisa, calcolata in base alle due componenti specifica e *ad valorem*, e dell'IVA, calcolata con l'applicazione dell'aliquota ordinaria, sia inferiore a euro 170 il chilogrammo. L'obiettivo dichiarato e perseguito con tali misure sarebbe quello di ridurre l'accessibilità del tabacco nonché garantire l'attuale gettito erariale e generare nuove entrate;

2) per quanto riguarda la tassazione dei tabacchi lavorati diversi dalle sigarette viene modificata la misura dell'accisa minima del tabacco trinciato fino per arrotolare le sigarette, introducendo un'accisa minima pari a 115 euro per chilogrammo per i trinciati per sigarette (l'accisa minima, in precedenza pari a euro 105,30 il chilogrammo, è stata elevata a 108 euro al kg dalla Determinazione direttoriale del 15 luglio 2014) e a 25 euro al chilogrammo per sigari e i sigaretti (rispetto alla vigente misura di 22 euro per kg);

si prevede e si tassa la nuova categoria dei «tabacchi da inalazione senza combustione», definiti come prodotti del tabacco non da fumo che possono essere consumati senza processo di combustione, fissando una accisa in misura fissa per unità di prodotto, pari al 60 per cento dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette, calcolata con riferimento al prezzo medio ponderato di un chilogrammo convenzionale rilevato per l'anno 2013.

Inoltre, analoga imposizione fiscale viene introdotta per i liquidi costituiti da sostanze diverse dal tabacco, che non

hanno una funzione medica, immessi nelle cd. «sigarette elettroniche»;

3) quanto alla produzione di fiammiferi, invece, si prevede l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dell'imposta di fabbricazione, liberalizzandone pertanto la fabbricazione e la vendita;

4) in tema di contrasto ai fenomeni di elusione, si rinvia ad un apposito regolamento del Ministro dell'economia delle finanze per l'adozione di disposizioni sulla rintracciabilità e legittimazione della circolazione dei prodotti del tabacco, conformi a quelle previste dalla direttiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014;

sempre nel decreto, si prevede che le maggiori entrate prodotte dalle modifiche al sistema di imposizione dei tabacchi e succedanei dovranno confluire in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze volto a compensare eventuali nuovi o maggiori oneri introdotti da altri decreti di attuazione della delega fiscale;

numerose sono le riserve che emergono dall'analisi dello schema di decreto legislativo. In particolare, si segnalano le seguenti criticità:

a) quanto alla riforma del sistema di tassazione delle sigarette, essa non trova alcun margine di condivisione in quanto non idonea al perseguimento tanto dell'obiettivo dichiarato di ridurre i consumi di sigarette quanto quello di garantire una stabilità di gettito nonché nuove entrate;

innanzitutto, non si comprende come si possa allo stesso tempo perseguire due finalità (tutela della salute e stabilità ed incremento di gettito) in evidente conflitto; è agevole osservare, infatti, che l'efficace perseguimento di uno dei due obiettivi programmati esclude al contempo la realizzazione dell'altro: se si stabilizzano o addirittura si aumentano le entrate «da fumo» non può ritenersi concretamente attuato lo scopo di ridurre il consumo di sigarette e suoi derivati, tutelando la salute

dei cittadini. Delle due l'una. E la seconda, tutela della salute, va senz'altro preferita quale bene costituzionalmente protetto;

a parte ciò, le misure che si prevedono di per sé rischiano di generare effetti distorsivi del mercato, minando la concorrenza tra le imprese, nonché effetti pratici, in termini di gettito e di consumi, radicalmente opposti a quelli sperati;

come si evince dalla Relazione tecnica, infatti, l'introduzione di un onere fiscale minimo (accisa + Iva) pari a 170 euro/Kg, uguale per tutti i prezzi, il calcolo dell'elemento proporzionale sul WM, l'aumento della componente specifica dal 7,5 per cento al 10 per cento della fiscalità complessiva gravante sul WM e dell'aliquota di base per il calcolo dell'accisa dal 58,5 per cento al 58,7 per cento, portano nel complesso ad un inasprimento della fiscalità, più pronunciato sulle marche di sigarette di prezzo molto basso e basso. Infatti, poiché l'aliquota IVA è fissa, l'accisa subirebbe un aumento regressivo, quindi più marcato sui prezzi particolarmente bassi;

in pratica, gli effetti che deriverebbero dalla riforma del sistema di tassazione graverebbero, in termini di maggior prelievo, soprattutto sui piccoli produttori che, pertanto, verrebbero costretti ad un aumento dei prezzi al fine di ripristinare un adeguato margine di guadagno. Tutto ciò provocherebbe, dunque, un riallineamento verso l'alto dei prezzi delle sigarette, a vantaggio delle categorie di sigarette di fascia alta: per quest'ultime, infatti, la percentuale di incidenza del maggior prelievo sarebbe pari a 0,02 euro/pacchetto a fronte degli 0,20 euro/pacchetto previsti per le sigarette rientrate nella categoria meno richiesta;

inoltre, le misure adottate non garantirebbero affatto il maggior gettito previsto (peraltro di soli 291 milioni circa); lo studio condotto dalla CASMEF – LUISS Guido Carli, commissionato dalla British American Tobacco Italia e illustrato alla Camera nel corso del seminario tenutosi lo scorso 22 settembre, rappresenta come

l'innalzamento della tassazione minima possa avere effetti perversi sulla domanda e sul gettito determinando una compressione dei prezzi verso l'alto; in pratica, l'aumento della componente specifica ridurrebbe il gettito ricavabile dalla vendita delle sigarette di fascia alta; dall'altro, considerato l'aumento di prezzo che si avrebbe le sigarette di fascia bassa, si spingerebbero i consumatori di tale segmento verso il mercato illecito, allo stato non efficacemente contrastato, e con ulteriore aggravamento del rischio per la salute pubblica. In somma, la riforma del sistema di tassazione dei tabacchi così come strutturata nello schema di decreto in esame rischia di non produrre alcun effetto sia sul piano del gettito sia, ed è ciò che preoccupa, sul piano della tutela della salute;

dubbi sulla scarsa incisività della riforma sono state espresse dalla quasi totalità dei soggetti uditi nel corso delle audizioni svoltesi alla Camera;

b) quanto invece alle nuove forme di tassazione dei tabacchi da inalazione senza combustione e dei liquidi contenuti nelle sigarette elettroniche si esprime parere favorevole, non costituendo alternative al consumo di sigarette idonee a ridurre significativamente i rischi per la salute, come accertato dagli studi medico scientifici: tuttavia, si rappresenta la necessità di prevedere espressamente l'estensione anche a tali tipologie di prodotti dell'applicazione delle norme in tema di divieto di pubblicità, divieto di vendita ai minori e divieto di utilizzo nei luoghi pubblici;

al riguardo, infatti, si segnalano le osservazioni contenute nella relazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, predisposta in occasione della sesta sessione della Conferenza dei paesi membri della Convenzione per la lotta contro il tabagismo tenutasi a Mosca lo scorso 13-18 ottobre. In particolare, l'Agenzia dell'ONU evidenzia come ricerche scientifiche rivelerebbero la pericolosità delle e-cigs per la salute delle persone e in

particolare per lo sviluppo cerebrale di soggetti più a rischio come i minori e le donne in età procreativa. Inoltre, mette in guardia contro i rischi derivanti dal fumo passivo nonché gli effetti negativi delle e-cigarette tra cui la dipendenza da nicotina, effetti irritanti per occhi, naso e gola, rischi per gli stati di gravidanza per via dell'adozione di sostanze tossiche;

di conseguenza, la stessa Agenzia ha auspicato l'adozione di misure restrittive che riducano al minimo il contenuto di sostanze tossiche e vietino la vendita di miscele profumate e aromatizzate;

c) quanto infine all'impiego delle maggiori entrate previste (da confluire in un apposito fondo volto a compensare eventuali nuovi o maggiori oneri introdotti da altri decreti di attuazione della delega fiscale), in disparte la genericità dell'impiego, sarebbe stata sicuramente più opportuna la destinazione delle maggiori risorse ad un fondo destinato al rafforzamento dei sistemi di contrasto al contrabbando dei prodotti da fumo o, ancor di più, ad un fondo per il sostentamento delle spese sanitarie connesse alla cura di patologie legate al consumo di sigarette e derivati;

sostituire le osservazioni di cui alle lettere a), b), c) e d) con le seguenti:

a) sulla tassazione delle sigarette, al fine di introdurre concrete misure volte a disincentivare il consumo di sigarette e derivati, valuti il Governo l'opportunità di:

1) aumentare il prelievo fiscale sia incidendo sulla componente specifica dell'accisa sia aumentando la componente *ad valorem*, evitando l'effetto distorsivo sui prezzi a favore delle sigarette della fascia più richiesta e garantendo, dunque, un'equa distribuzione del carico fiscale; ciò al fine di spingere verso l'alto il livello dei prezzi delle sigarette, disincentivandone il consumo;

2) rafforzare al contempo le misure di contrasto al contrabbando di sigarette; a tal fine, introdurre di un congruo termine per l'adozione del regola-

mento ministeriale per l'attuazione della Direttiva 2014/40/UE, poiché prevedere un aumento delle sanzioni penali e amministrative vigenti;

3) compatibilmente con i vincoli europei in tema di libero commercio e tutela della concorrenza, introdurre nuove forme di prelievo tra cui la previsione di un contributo di solidarietà in misura fissa, da pone a carico dei produttori di sigarette e derivati, calcolato sulle quantità di prodotto immesse in commercio e da destinare a copertura della spese sanitarie nazionali connesse alla cura di patologie legate al consumo di sigarette e derivati;

b) sulla tassazione dei tabacchi da inalazione senza combustione e dei liquidi contenuti nelle sigarette elettroniche, valuti il Governo l'opportunità di: estendere a tali tipologie di prodotti l'applicazione delle norme in tema di divieto di pubblicità, divieto di vendita ai minori e divieto di utilizzo nei luoghi pubblici;

c) sull'impiego delle maggiori entrate derivanti dall'aumento della tassazione su tabacchi e derivati, valuti il Governo l'opportunità di destinare le maggiori entrate ad un fondo destinato al rafforzamento dei sistemi di contrasto al contrabbando dei prodotti da fumo nonché ad un fondo per il sostentamento delle spese sanitarie connesse alla cura di patologie legate al consumo di sigarette e derivati.

3. Pesco, Barbanti, Villarosa, Alberti, Ruocco, Cancelleri, Pisano.

Nelle premesse, dopo le parole: sottolineata l'esigenza di verificare, introdurre i seguenti capoversi:

considerato che il mercato delle sigarette elettroniche ha registrato nel 2014 una forte contrazione dovuta, da un lato all'introduzione dell'imposta di consumo, successivamente sospesa dal TAR con rinvio degli atti alla Corte Costituzionale, che ha generato un'incertezza normativa tale da portare ad un crollo dell'offerta con

relativa chiusura di moltissimi esercizi commerciali e crollo delle vendite dei cosiddetti e-liquid, in un settore che, in periodo di grave crisi economica, risultava fra i pochi in forte espansione; dall'altro all'incremento delle vendite via internet dall'estero da paesi UE;

ritenuto che risulta ormai improcrastinabile dare chiarezza sia sugli effetti del prodotto, basate sui molteplici studi scientifici certi ed attendibili a disposizione, sia in merito alla normativa fiscale da applicare alla sigaretta elettronica, tale da definire una tassazione equa e bilanciata che possa dare certezza agli operatori, consentendo, altresì, ulteriori investimenti anche da parte di imprenditori esteri;

Sostituire le lettere a) e b) delle osservazioni con le seguenti:

a) con riferimento al nuovo comma 1-bis dell'articolo 62-*quater* del Testo unico delle accise (TUA) di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera e), numero 1), dello schema di decreto legislativo, il quale prevede che sulle sostanze utilizzate per il funzionamento delle sigarette elettroniche l'imposta di consumo è applicata in misura pari al 60 per cento dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette, prevedendo che tale equivalenza sia calcolata con ulteriore provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in ragione del tempo necessario per il consumo, valuti il Governo se sia necessario rivedere il principio dell'equivalenza tra le sostanze utili al funzionamento delle sigarette elettroniche e i prodotti del tabacco sulla base del numero delle aspirazioni, in considerazione del fatto che: *i)* trattasi di modello estremamente complesso e non suffragato da alcuna evidenza scientifica, non esistendo al momento *standard* scientifico riconosciuto a livello europeo che possa stabilire con esattezza l'equivalenza; *ii)* equiparando due prodotti tra loro diversi si rischia di provocare ulteriore contenzioso amministrativo che metterebbe a rischio le entrate preventivate; *iii)* considerare un modello di

calcolo dell'imposta basata sull'equivalenza tra un chilogrammo di tabacco e un litro di liquido per sigarette elettroniche, al netto dello sconto del 40 per cento previsto dallo schema di decreto legislativo.

d) con riferimento all'imposta di consumo sulle sostanze impiegate per il funzionamento delle sigarette elettroniche, verifichi se il sistema di autodichiarazione e il rinvio a procedure AAMS non presenti il pericolo di contenziosi di natura amministrativa che mettono a rischio le entrate statali e conseguentemente la continuità delle aziende, in particolare italiane, del settore;

dopo la lettera b) inserire la seguente osservazione:

b-bis) con riferimento ai prodotti di cui al nuovo comma 1-bis dell'articolo 62-*quater* del TUA, verifichi il Governo se lo sconto del 40 per cento – giustificato sulla base della minore tossicità del prodotto – possa essere ulteriormente aumentato, anche in considerazione delle evidenze scientifiche in merito e in considerazione del fatto che le entrate che verrebbero in questo caso garantite, sarebbero altrimenti a rischio con una imposizione eccessiva.

4. Capezzone.

Inserire la seguente premessa:

considerata a riduzione del prelievo fiscale previsto per i tabacchi da inalazione senza combustione e prodotti diversi dal tabacco inalabili senza combustione in misura sensibilmente inferiore rispetto ai tabacchi e agli altri prodotti tradizionali, ma stanca la particolare composizione del prezzo finale di vendita dei medesimi prodotti, il risparmio fiscale ipotizzata sia spalmando sull'intera filiera di distribuzione dei medesimi prodotti, così da potere fornire tangibili segnali di stimolo anche per i tanti soggetti di minori dimensioni economiche presenti nel nostro tessuto economico e coinvolti solo nella fase succes-

siva alla produzione, con una corrispondente rideterminazione dell'aggio dei rivenditori;

dopo la lettera b) inserire la seguente osservazione:

b-bis) al comma 1, dopo la lettera *b)*, inserire la seguente lettera: *b-bis)* all'articolo 39-*septies*, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente comma: 1-*bis*. Per i tabacchi lavorati di cui alle lettere *d)*, *e)* e-*bis)* del comma 1 dell'articolo 39-*bis*, nonché per ogni altro prodotto del tabacco consumabile in assenza di combustione, l'aggio ai rivenditori è maggiorato di due punti percentuali rispetto a quello del comma 1.

5. Alberto Giorgetti.

Inserire le seguenti premesse:

la necessità di contemperare le esigenze di tutela della salute pubblica, garanzia di certezza e stabilità delle entrate fiscali ed equilibrio della filiera di produzione e distribuzione dei prodotti oggetto del presente decreto impongono una attenta riflessione su alcune scelte di fondo della legislazione, per evitare soluzioni che possano rivelarsi pericolosamente sbilanciate in pregiudizio di qualcuna delle priorità sopra segnalate;

in particolare, pur riconoscendo la minore nocività per la salute di taluni prodotti, e particolarmente dei tabacchi da inalazione senza combustione, che giustifica un prelievo fiscale più attenuato, non si può negare che si tratta di tabacchi a tutti gli effetti, e, in quanto tali, prodotti rientranti nella disciplina generale sia per quanto attiene al canale distributivo, sia per quel che concerne gli altri aspetti inerenti la regolamentazione. Al contrario, una deroga solo per questi prodotti, escludendo l'applicazione della disciplina tutt'ora vigente per gli altri prodotti del tabacco, fondata su tariffe di vendita, apposite tabelle di ripartizione del prezzo, un aggio previsto per legge per i rivenditori nonché prelievo IVA cd. « monofase », sembra in grado di stimolare aggressive

politiche di commercializzazione fondate su campagne di accaparramento dei punti vendita, che rendano i rivenditori affiliati dell'uno o dell'altro produttore sulla base di accordi commerciali, perdendo così, però, a neutralità oggi imposta dalla legge per il corretto funzionamento del mercato a tutela della salute pubblica: si pensi, alla importanza oggi richiesta di assicurare pari condizioni di visibilità e vendita tra i prodotti di diversa marca, anche quando si faccia ricorso a distributori automatici, al divieto di pubblicità e propaganda, alla severa attenzione verso i divieti di vendita nei confronti dei minori. Da rivenditori tenuti a porre in vendita, a parità di condizioni formali e sostanziali, tutti i prodotti destinati al consumo, senza poterne incentivare alcuno tra questi, si passerebbe a rivenditori affiliati solo per una marca o un produttore, con conseguente abbandono dei prodotti diversi, anche qualora per ipotesi meno nocivi per la salute, meno aggressivi o dotati di minore capacità pervasiva nei confronti di soggetti a rischio o deboli (si pensi ai minori); il tutto sulla base di accordi commerciali fondati sul conseguimento di livelli di vendita prestabiliti, e quindi con evidenti incentivi indiretti alla maggiore distribuzione di prodotti inequivocabilmente nocivi per la salute. Il tutto in palese violazione altresì dei trattati internazionali (Convenzione Quadro per il Controllo del Tabacco dell'organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ratificati anche dal nostro Paese (la Convenzione è stata firmata dall'Italia il 16 giugno 2003 e ratificata il 2 luglio 2008; la ratifica è stata autorizzata con la legge n. 75 del 18 marzo 2008 recante: « Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro dell'Organizzazione Mondiale della Sanità – OMS – per la lotta al tabagismo, fatta a Ginevra il 21 maggio 2003 » pubblicata nel supplemento ordinario n. 97 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 91 del 17 aprile 2008), sulla necessità di adeguate misure di contemperamento delle pretese erariali e commerciali rispetto alle esigenze di tutela della salute nel caso di consumo di prodotti dannosi, in relazione ai quali al più

si discute sul grado, maggiore o minore, di pregiudizio per la salute che sono comunque in grado di arrecare;

ne deriverebbe altresì un sensibile pregiudizio per le ragioni dell'erario, ove si pensi agli oneri in termini di cassa connessi al ritardo con cui verrebbe incamerata dalle finanze pubbliche l'IVA — ove non più assoggettata al regime monofase — senza contare la maggiore incertezza di incasso, connessa alla necessità di doverne inseguire il versamento da parte del consumatore finale solo alla fine della filiera di distribuzione, con conseguenti evidenti rischi di elusione ed evasione, al contrario di quanto invece avviene ora con il versamento già all'atto dell'immissione in consumo a momento del prelievo dai depositi fiscali;

senza contare che è ragionevole prevedere come una stratificazione del fenomeno possa amplificarne gli effetti negativi per il mercato, l'erario e le ragioni di tutela della salute pubblica ove l'apertura verso politiche distributive del tutto libere da regolamentazioni di sorta possa finire per incidere persino sulla identificazione del prodotto della classe di prezzo più richiesta, con ripercussioni a catena sulla determinazione del prezzo di vendita anche di tutti gli altri prodotti e delle componenti (fiscali e non) che compongono lo stesso;

alla luce di queste considerazioni, appare necessario un intervento sulla bozza di decreto in esame che prevenga i rischi sopra evidenziati, riconducendo a conoscenza il sistema di regolazione con le superiori esigenze evidenziate, senza squilibri pericolosi, o invece richiamando le disposizioni oggi applicabili a tutti i tabacchi lavorati, dei quali quelli in oggetto costituiscono solo una *species* in un apparato unico e inscindibile, quali quelle in tema di fissazione di prezzi imposti con tariffe di vendita, ripartizione del prezzo di vendita al pubblico sulla base di apposite tabelle che quantificano le quote fiscali, le quote spettanti al fornitore ed al rivenditore, la previsione e fissazione per

legge di un aggio per il rivenditore, le modalità di prelievo IVA secondo il meccanismo cd. monofase, e cioè delle disposizioni di cui agli articoli da 39-*quater* a 39-*septies* del decreto legislativo n. 504 del 1995.

dopo la lettera b) inserire la seguente osservazione:

*b-bis) al comma 1, lettera d), capoverso Art. 39-duodecies, comma 1, e parole da « degli articoli da 39-*quater* a 39-*octies* » sono sostituite dalle seguenti: « dell'articolo 39-*octies* ».*

6. Alberto Giorgetti.

Alla seconda premessa dopo le parole: la crisi del mercato del tabacco aggiungere le seguenti: e di un'intera filiera che non risulta più in grado di garantire entrate fiscali complessive come in passato;

la seconda premessa, aggiungere la seguente: considerato che, nell'attuale situazione economica, occorre che qualsiasi scelta di politica fiscale che incida sul settore del tabacco sia attentamente ponderata e valutata anche in relazione agli effetti indotti sul mercato legale, al fine di garantire che gli interventi che si intendono porre in essere siano realmente efficaci tenendo in adeguata considerazione le conseguenze che potrebbero determinarsi in termini di contrabbando e contraffazione. Tali fenomeni hanno, infatti, registrato una riduzione negli ultimi anni anche grazie alla nascita di un'alternativa legale e controllata ai prodotti illeciti, costituita dalla fascia di prezzo più bassa, che ha riattratto molti consumatori verso il mercato legale;

dopo la lettera d), inserire la seguente osservazione:

e) per quanto attiene l'introduzione dell'onere fiscale minimo, volto a sostituire l'attuale accisa minima e che verrà calcolato non più sulla classe di prezzo più venduta, ma sul prezzo medio ponderato, valuti il Governo, anche alla luce della mole di interventi e documenti prodotti

dai rappresentanti dell'intera filiera del tabacco nel corso delle audizioni tenute presso la Commissione finanze, se il livello a cui tale onere è stato fissato non danneggi eccessivamente le fasce di prezzo più basse, che costituivano una rete di protezione del mercato legale.

7. Capezzone.

Dopo la lettera d) inserire la seguente osservazione:

e) in relazione all'articolo 1, commi 2 e 3, dello schema di decreto, che conferisce al Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, il potere di modificare le aliquote, la misura percentuale e gli importi stabiliti dal decreto stesso, valuti il Governo l'opportunità di inserire nello schema di decreto una disposizione che preveda la trasmissione, in via preventiva, alle Commissioni

parlamentari competenti per materia e a quelle competenti per profili finanziari, di qualsiasi disposizione, inclusi gli schemi di decreti ministeriali, per consentire un monitoraggio parlamentare dell'adeguatezza delle variazioni predisposte rispetto agli obiettivi di gettito preventivati.

8. Marco Di Stefano.

Aggiungere, in fine, la seguente osservazione:

e) valuti il Governo l'opportunità di esonerare dall'obbligo di prestazione della cauzione per l'autorizzazione all'esercizio del deposito fiscale, oltre agli enti pubblici e alle aziende a prevalente capitale pubblico, anche i depositi fiscali produttivi che operino in maniera continuativa nel territorio nazionale da almeno cinque anni.

9. Fregolent.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati e dei loro sucedanei, nonché di fiammiferi (Atto n. 106).

**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVA
PRESENTATA DAL DEPUTATO BUSIN**

La VI Commissione,

esaminato, ai sensi degli articoli 1 e 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante delega al Governo per disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita da attuare entro dodici mesi (26 marzo 2015), lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro sucedanei, nonché dei fiammiferi (Atto n. 106);

visto in particolare l'articolo 13 della legge n. 23 del 2014 il quale, nell'attribuire la delega al Governo per procedere alla razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette, contempla espressamente le imposizioni di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, recante il testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative;

considerato che la suddetta legge n. 23 del 2014, all'articolo 16, persegue l'obiettivo della riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, attraverso la revisione del sistema fiscale, anche attraverso la crescita economica, nel rispetto del principio di equità, compatibilmente con il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione nonché degli obiettivi di equilibrio di bilancio e di riduzione

del rapporto tra debito e prodotto interno lordo stabiliti a livello europeo;

considerato che lo schema di decreto in esame, all'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 3), aumenta il volume della componente specifica, attualmente prevista al 7,5 per cento della fiscalità complessiva gravante sul PMP, al 10 per cento della somma dell'accisa globale e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al prezzo medio ponderato;

rilevato che il decreto, *ex* articolo 1, comma 1, lettera g), numero 1, intervenendo sull'Allegato I del T.U. n. 504 del 1995, eleva l'aliquota di base dal 58,5 per cento al 58,7 per cento;

visto che lo schema di decreto in oggetto all'articolo 1, comma 1, lettera a), numeri 1 e 2, integra l'articolo 39-*bis* del T.U. n. 504 del 1995, prevedendo la nuova categoria dei « tabacchi da inalazione senza combustione », definiti come « prodotti del tabacco non da fumo che possono essere consumati senza processo di combustione », comunemente chiamati « sigarette elettroniche », i quali consentono l'inalazione di soluzioni a base di sostanze liquide diverse dal tabacco lavorato;

considerato che lo schema di decreto legislativo all'articolo 1, comma 1, lettera d), inserisce l'articolo 39-*terdecies* nell'ambito del testo unico accise che, al comma 2, prevede, per i tabacchi da inalazione

senza combustione, un livello di tassazione calibrato su quello che grava sulle sigarette, disponendo che i suddetti prodotti siano sottoposti ad accisa in misura pari al 60 per cento dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette, calcolata con riferimento al prezzo medio ponderato di un chilogrammo convenzionale rilevato per l'anno 2013;

visto che l'articolo 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, ha introdotto, nell'ambito del T.U. n. 504 del 1995, l'articolo 62-*quater*, prevedendo un'imposta di consumo del 58,5 per cento sui « prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonee a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio », per la cui attuazione il Ministero dell'economia e delle finanze ha adottato il decreto attuativo del 16 novembre 2013 e quello del 12 febbraio 2014 di modificazione del primo;

tenuto conto che l'applicazione di tale tributo, prevista con decorrenza 1° gennaio 2014, non ha ancora trovato concreta attuazione, in quanto sospeso dal giudice amministrativo e subordinato all'esito, ancora incerto, del contenzioso instaurato da alcuni soggetti che producono o commercializzano i prodotti in esame;

osservato che la lettera *e*), comma 1, dell'articolo 1 del provvedimento in esame introduce, nel suddetto 62-*quater*, il comma 1-*bis*, con cui si assoggetta ad una imposta di consumo pari al 60 per cento dell'accisa gravante sulle sigarette soltanto i prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze diverse dal tabacco, i cosiddetti liquidi, mentre il comma 6 dello stesso articolo prevede espressamente che i dispositivi meccanici ed elettronici per il consumo delle sostanze sono sottratti all'imposizione;

considerato che suddetta accisa imposta sui liquidi è calcolata sull'equivalenza determinata in ragione del tempo necessario per il consumo in condizioni di

aspirazione conformi a quelle utilizzate per l'analisi dei contenuti delle sigarette, utilizzando pertanto un metodo che, oltre a non risultare adeguato in ragione del fatto che il consumo di tali prodotti dipende soprattutto dal tipo di dispositivo utilizzato, porterebbe ad un impatto fiscale elevatissimo, stimato intorno al 485 per cento, a sua volta suscettibile di un ulteriore ricorso in giudizio da parte dei produttori e degli esercenti;

tenuto conto del fatto che, come attesta la stessa relazione illustrativa dello schema di decreto, negli ultimi due anni è stata registrata una riduzione dei consumi (-11,5 milioni di chilogrammi), con conseguente riduzione del gettito (a titolo di accisa) di circa 500 milioni, a causa dell'elasticità della domanda che, recentemente, caratterizza questo mercato;

osservato che lo sviluppo *ex novo* di un settore come quello della vendita di sigarette elettroniche ha dato la possibilità, a chi aveva perso un lavoro o a giovani disoccupati, di trovarsi una nuova occupazione e considerato che il mercato delle sigarette elettroniche ha funzionato in un certo senso da « ammortizzatore sociale », in un periodo in cui il volume della assunzione è connotato drammaticamente da una vera emergenza sociale;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) si ritiene sbagliato l'aumento dell'imposta di consumo che il presente provvedimento prevede sui liquidi utilizzati nei dispositivi che permettono l'inalazione di sostanze contenenti nicotina o simili, senza combustione; la sola accisa provvisoria ha fortemente depresso un settore che si era dimostrato un ottimo canale di sviluppo e crescita soprattutto sul fronte occupazionale; la nuova accisa porterebbe ad un ulteriore contrazione delle attività commerciali nazionali fiorite in questo settore e ad un deciso calo dei

consumi interni: non è difficile prevedere che l'acquirente italiano, di fronte ad un consistente aumento dei prezzi, si rivolgerà al mercato estero, facilmente accessibile soprattutto attraverso i canali offerti dal commercio elettronico;

2) circa il metodo che il provvedimento prevede di utilizzare per il calcolo dell'imposta di consumo applicato sui liquidi, si chiede al Governo di rivedere il procedimento scelto, basato sull'equivalenza tra il tempo necessario per il consumo del liquido e il tempo di aspirazione delle sigarette, in quanto risulta non soltanto iniquo, poiché l'impatto fiscale potrebbe essere elevatissimo, ma anche impreciso, poiché i tempi di consumo di un

flacone di liquido possono variare di molto a seconda del dispositivo utilizzato;

3) si esprimono forti perplessità su un intervento che non solo rimodula le accise, diminuendo il delta prezzo fra prodotti *premium* e *budget*, ma altresì aumenta complessivamente i prezzi di vendita dei prodotti da tabacco: come evidenziato anche dal deciso calo delle entrate registrato negli ultimi due anni, che riguarda non solo i tabacchi ma anche il carburante e altri prodotti gravati da pesanti carichi erariali, siamo in presenza di un livello di tassazione tale da rendere controproducente per le casse dello Stato ogni ulteriore aumento (curva di Laffer).

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo concernente composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie (Atto n. 100-bis).**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante composizione, attribuzione e funzionamento delle commissioni censuarie (Atto n. 100-bis), trasmesso dal Governo dopo la seconda deliberazione preliminare del Consiglio di ministri;

rilevato positivamente come il Governo abbia recepita la massima parte delle condizioni e osservazioni contenute nel parere espresso il 6 agosto 2014 dalla Commissione Finanze della Camera sulla versione originaria dello schema di decreto;

ribadita l'esigenza di mantenere la massima collaborazione tra le Commissioni parlamentari competenti e il Governo ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega per la riforma del sistema fiscale di cui alla legge n. 23 del 2014,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 11, comma 1, lettera *c)*, dello schema di decreto legislativo, la quale stabilisce l'incompatibilità tra i componenti delle commissioni censuarie e coloro che ricorrono incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici, si ribadisce l'esigenza, indicata nell'osservazione di cui alla lettera *h)* del parere approvato dalla Commissione Fi-

nanze della Camera, di precisare l'espressione «incarichi direttivi o esecutivi nei partiti politici», riferendo la causa di incompatibilità all'assunzione di cariche direttive o esecutive nei partiti o movimenti politici che abbiano una rappresentanza elettiva a livello nazionale o regionale;

b) con riferimento all'articolo 14, comma 3, dello schema di decreto, si ribadisce l'opportunità, segnalata dall'osservazione di cui alla lettera *l)* del parere approvato dalla Commissione Finanze della Camera, di indicare a chi spetti la competenza a definire i metodi standardizzati e i parametri di consistenza che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *h)*, numero 2), della delega di cui alla legge n. 23 del 2014, devono essere utilizzati per determinare il valore patrimoniale medio delle unità a destinazione catastale ordinaria qualora non sia possibile determinare tali valori sulla base delle funzioni statistiche di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *h)*, numero 1.2), della medesima legge di delega;

c) con riferimento al comma 1 dell'articolo 22, il quale indica nel 1° novembre 2014 la data di entrata in vigore dello schema di decreto valuti il Governo l'opportunità di posticipare brevemente tale termine del 1° novembre, atteso che, in considerazione della tempistica necessaria per concludere l'iter di emanazione del provvedimento, confermando tale data molto probabilmente non sarebbe rispettato il termine ordinario di *vacatio legis* di 15 giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*;

d) si ribadisce l'opportunità, segnalata dall'osservazione di cui alla lettera *r)* del parere approvato dalla Commissione Finanze della Camera, di avvalersi uniformemente, nell'ambito dello schema di de-

creto, della dizione «catasto edilizio urbano» piuttosto che di quella, in alcuni casi utilizzata nel testo, di «catasto dei fabbricati», o, comunque, di uniformare tale dizioni difformi.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle strategie per contrastare la dispersione scolastica (<i>Seguito dell'esame del documento conclusivo e conclusione – Approvazione del documento conclusivo</i>)	62
ALLEGATO 1 (<i>Nuova proposta di documento conclusivo</i>)	68
ALLEGATO 2 (<i>Documento conclusivo approvato dalla Commissione</i>)	89

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale per il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2014. Atto n. 114 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	63
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	67

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Flavia PICCOLI NARDELLI.

La seduta comincia alle 12.10.

Sulle strategie per contrastare la dispersione scolastica.

(Seguito dell'esame del documento conclusivo e conclusione – Approvazione del documento conclusivo).

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Dopo un intervento sull'ordine dei lavori del deputato Palmieri, Milena SANTERINI (PI) presenta una nuova proposta

di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, che illustra, la quale recepisce le osservazioni svolte nella precedente seduta del 16 ottobre 2014 (*vedi allegato 1*).

Interviene, quindi, per svolgere osservazioni e la dichiarazione di astensione, a nome del suo gruppo, sulla nuova proposta di documento conclusivo il deputato Maria MARZANA (M5S).

Milena SANTERINI (PI) modifica la nuova proposta di documento conclusivo, recependo alcune osservazioni della deputata Marzana, presentando quindi una ulteriore nuova proposta di documento conclusivo (*vedi allegato 2*).

Maria MARZANA (M5S) conferma l'astensione del suo gruppo anche sull'ulteriore nuova proposta di documento conclusivo presentata dalla deputata Santerini.

Giuseppe BRESCIA (M5S), Roberto SIMONETTI (LNA) e Chiara DI BENEDETTO (M5S) svolgono osservazioni sulla ulteriore nuova proposta di documento

conclusivo presentata dall'onorevole Santerini.

La Commissione approva la ulteriore nuova proposta di documento conclusivo presentata dalla deputata Santerini (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle 12.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, Angela D'Onghia.

La seduta comincia alle 12.40.

Schema di decreto ministeriale per il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2014.

Atto n. 114.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Ilaria CAPUA (SCpI), *relatore*, ricorda che lo schema di decreto in esame reca la ripartizione 2014 del Fondo ordinario per gli enti di ricerca (FOE), nel quale dal 1 o gennaio 1999 sono confluiti, in base al decreto legislativo n. 204 del 1998, gli stanziamenti da destinare agli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Rileva quindi che, da ultimo, l'articolo 4 del decreto legislativo n. 213 del 2009 – come modificato dall'articolo 23 del decreto legge n. 104 del 2013 – ha stabilito che la ripartizione del FOE è effettuata sulla base della programmazione strategica preventiva, e considerando la specifica missione

dell'ente, nonché tenendo conto, per la ripartizione di una quota non inferiore al 7 per cento del Fondo, soggetta ad incrementi annuali, dei risultati della valutazione della qualità della ricerca scientifica condotta dall'ANVUR e di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli enti. Ricorda, altresì, che, in base ad altre disposizioni normative intervenute fra il 2010 e il 2013, risorse del FOE sono destinate ad ANVUR, INDIRE e INV ALSI. Ricorda, infine, che a conclusione dell'esame dello schema di decreto per il riparto 2013 la VII Commissione aveva chiesto, fra l'altro, che il PNR 2014-2016 fosse reso disponibile prima del riparto dei fondi per l'esercizio 2014 e che fossero reperite risorse aggiuntive rispetto al FOE per le grandi infrastrutture nazionali ed internazionali di ricerca, per l'assolvimento di impegni internazionali e per progettualità di particolare rilevanza strategica individuate nel PNR. Ricorda altresì che anche in occasione dell'esame parlamentare dello schema di decreto di riparto della quota premiale 2013 la Commissione cultura della Camera aveva invitato il Governo a tener conto della necessità che la suddetta quota fosse aggiuntiva rispetto al FOE. Rileva però che nessuna di queste richieste ha trovato seguito. Al riguardo, la premessa dello schema in esame fa presente che le disponibilità complessive del bilancio 2014 del MIUR non hanno consentito di tener conto dell'indicazione relativa al carattere aggiuntivo delle risorse da destinare al finanziamento premiale. Aggiunge che, per quanto concerne il nuovo PNR, la nota di aggiornamento del DEF che la VII Commissione ha esaminato alcuni giorni fa evidenzia che lo stesso « è in fase di pubblicazione ». Passo quindi ad illustrare lo schema di decreto, al quale sono allegati i Piani triennali di attività 2014-2016 degli enti di ricerca. Osserva quindi che le principali caratterizzazioni sono le seguenti: le assegnazioni ordinarie costituiscono il 101,5 per cento del totale dell'assegnazione ordinaria 2013; la quota premiale è calcolata, per la prima volta, solo con riferimento all'assegnazione ordinaria, rispetto alla quale costituisce

(circa) il 7 per cento; per la prima volta, si destina una quota del FOE alle assunzioni di ricercatori effettuate da enti di ricerca non vigilati dal MIUR. Rileva poi che l'importo complessivo del Fondo ordinario è pari a 1.754,8 milioni di euro, corrispondente a quello stanziato per il 2014 sul capitolo 7236 dello stato di previsione del MIUR, al netto dell'accantonamento – per 16,5 milioni di euro – disposto ai sensi del decreto-legge n. 66 del 2014 (legge n. 89 del 2014). Osserva inoltre che le assegnazioni complessive ai 12 enti di ricerca vigilati dal MIUR – al netto degli importi destinati alla società Sincrotrone di Trieste, a INDIRE, INV ALSI e ANVUR, della quota premiale, delle risorse destinate alle assunzioni dirette per meriti eccezionali, nonché degli importi accantonati e destinati a enti di ricerca non vigilati dal MIUR – ammontano a 1.622,4 milioni di euro e che rispetto al 2013 (1.616,2 milioni di euro), si registra un lieve incremento (+0,4 per cento). Sottolinea, in particolare, che i contributi ai 12 enti di ricerca vigilati sono determinati, come di consueto, come somma di due addendi, ossia assegnazioni ordinarie e contributi straordinari. Aggiunge che le assegnazioni ordinarie ammontano a 1.442,6 milioni di euro e costituiscono, come anticipato, il 101,5 per cento del totale dell'assegnazione ordinaria 2013. Più nel dettaglio, tali importi corrispondono al 101,3 per cento dell'assegnazione ordinaria 2013 per la generalità degli enti, ad eccezione di INGV e Istituto italiano di studi germanici, per i quali, invece, l'assegnazione ordinaria proposta è pari, rispettivamente, al 105,7 per cento e al 177 per cento di quella relativa al 2013. Aggiunge che i contributi straordinari, per un totale complessivo di 179,8 milioni di euro, sono costituiti: dalle somme per progetti bandiera e di interesse, per un importo di 67,1 milioni di euro, pari a circa il 4,1 per cento dell'importo complessivo destinato ai 12 enti; dalle somme per attività di ricerca a valenza internazionale, per un importo di 82,4 milioni di euro; dalle somme per progettualità di carattere straordinario,

per un importo di 30,3 milioni di euro. Rileva poi che gli importi complessivi da assegnare a ciascun ente, suddivisi per assegnazioni ordinarie, progetti bandiera e progetti di interesse, attività di ricerca a valenza internazionale, progettualità di carattere straordinario, e totale, sono riportati nelle lettere da *a*) a *l*) del comma 2 dell'articolo 1 dello schema, che rimanda, per il dettaglio delle assegnazioni (limitatamente a quelle straordinarie), alle tabelle da 2 a 16. Ricorda che nel dossier predisposto dagli uffici, essi sono indicati sinteticamente in apposita tabella. In particolare: al CNR è destinata un'assegnazione totale di 583,1 milioni di euro, di cui 507 milioni quale assegnazione ordinaria, che comprende 2,6 milioni in favore dell'Istituto di biologia cellulare per attività internazionale afferente all'area di Monterotondo; all'Agenzia spaziale italiana è destinata un'assegnazione totale di euro 536,4 milioni, di cui euro 509,4 milioni quale assegnazione ordinaria; all'Istituto nazionale di fisica nucleare è destinata un'assegnazione totale di 277,4 milioni, di cui 238,5 milioni quale assegnazione ordinaria; all'Istituto nazionale di astrofisica è destinata un'assegnazione totale di 88,2 milioni, di cui 80,6 milioni quale assegnazione ordinaria; all'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia è destinata un'assegnazione totale di 51,8 milioni, di cui 48,8 milioni quale assegnazione ordinaria. Al riguardo, segnala che nella tabella 9 occorre correggere l'importo della riga « Totale assegnazione ordinaria », in quanto – come si evince chiaramente sia dalla tabella 1, sia dal prospetto riepilogativo riportato all'articolo 1, comma 2, lettera *e*), dello schema – l'importo di 2 milioni di euro per il 2014 destinato alle assunzioni di personale autorizzate dall'articolo 24 del decreto legge n. 104 del 2013 è già incluso nell'assegnazione ordinaria (di cui i 2 milioni costituiscono quota parte). Aggiunge quindi che all'Istituto nazionale di ricerca metrologica è destinata un'assegnazione totale di 20 milioni, di cui 18,7 quale assegnazione ordinaria; all'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale è destinata

un'assegnazione totale di 17,7 milioni, di cui 13,7 milioni quale assegnazione ordinaria; alla stazione zoologica « Anton Dohm » è destinata un'assegnazione totale di 15,3 milioni, di cui 12,8 milioni quale assegnazione ordinaria; al Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste è destinata un'assegnazione totale di 26,7 milioni, di cui 7,8 milioni quale assegnazione ordinaria; all'Istituto nazionale di alta matematica « Francesco Severi » è destinata un'assegnazione totale di 2,7 milioni, di cui 2,3 milioni quale assegnazione ordinaria; al Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche « Enrico Fermi » sono destinati 1,9 milioni quali contributi ordinari; all'Istituto italiano di studi germanici sono destinati 1,2 milioni quali contributi ordinari. Osserva quindi che la premessa dello schema evidenzia (come già negli anni precedenti) che si è ritenuto di non operare le riduzioni delle assegnazioni ad alcuni enti di ricerca previste dall'articolo 51, comma 9, della legge n. 449 del 1997 a favore del Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico, in considerazione della minore disponibilità di risorse e al fine di destinare risorse ai progetti premiali, bandiera e di interesse. Aggiunge che alle assegnazioni indicate si affiancano, per gli stessi enti: la quota premiale, per un importo pari a 99,5 milioni; due quote, rispettivamente di 1,6 milioni e di 1,1 milioni, da destinare alle assunzioni per chiamata diretta di ricercatori e tecnologi italiani o stranieri di altissima qualificazione scientifica, effettuate ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 213 del 2009. In particolare, rileva che la quota di 1,6 milioni deve essere corrisposta agli enti interessati a conclusione delle procedure di assunzione avviate in base al decreto di riparto del FOE 2013, prevista entro la fine del 2014 e che l'assegnazione di tale quota agli enti – che costituirà parte delle assegnazioni ordinarie 2014 – sarà disposta con decreto del Direttore generale per il coordinamento, la promozione e la valorizzazione della ricerca. La parte eventualmente non assegnata, per rinuncia del candidato o mancato scorri-

mento della graduatoria, sarà destinata proporzionalmente agli enti. Sottolinea poi che la quota di 1,1 milioni è destinata alla medesima tipologia di assunzioni (da effettuare nel 2014) secondo modalità che devono essere definite con regolamento ministeriale e che si tratta di una novità rispetto alla procedura utilizzata per il 2013. In questo caso – a differenza di quanto previsto per la quota relativa alle assunzioni *ex* FOE 2013 – non si precisa che le assegnazioni in questione costituiscono parte delle assegnazioni ordinarie 2014: occorre, pertanto, integrare il testo. Aggiunge che analogamente a quanto previsto per la quota relativa alle assunzioni *ex* FOE 2013, si stabilisce, invece, che, qualora nel corso dell'esercizio l'accantonamento non sia utilizzato, la residua somma sarà destinata proporzionalmente agli enti con provvedimento del Direttore generale per il coordinamento, la promozione e la valorizzazione della ricerca. Rileva poi che il finanziamento premiale, pari, come anticipato, a 99.495.475 euro corrisponde, in base alla relazione illustrativa, al 7 per cento delle (sole) assegnazioni ordinarie 2014 (e, dunque, escludendo 179,8 di euro milioni relativi ai contributi straordinari). Ciò, prosegue la relazione, deriva dalla necessità di contemperare le disposizioni relative all'assegnazione della quota premiale con le richieste formulate dalle Commissioni parlamentari nel parere relativo al riparto della quota premiale per l'anno 2013. Osserva quindi che si tratta, in realtà, del 6,9 per cento delle assegnazioni ordinarie. Sulla disponibilità complessiva del FOE, invece, la quota premiale indicata rappresenta il 5,7 per cento. Al riguardo, ricorda che l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 213 del 2009 ha fissato la misura della quota premiale in una percentuale che non deve essere non inferiore al 7 per cento « del Fondo ». Su tale base, peraltro, l'articolo 4, comma 2, del decreto ministeriale n. 591 del 2013 ha disposto che la quota destinata al finanziamento premiale 2014 doveva essere « non inferiore all'8 per cento dello stanziamento del Fondo ». Ritene quindi che si tratta di un

aspetto sul quale, dunque, la VII Commissione dovrebbe operare una attenta riflessione. Aggiunge poi che lo schema individua i primi criteri da utilizzare per il riparto della quota premiale. In particolare, stabilisce che il CEPR elaborerà una proposta di ripartizione tra gli enti tenendo conto dei seguenti criteri: il 70 per cento è ripartito in base ai risultati della VQR 2004-2010 (lettera a); il 30 per cento è assegnato in base a specifici programmi e progetti « proposti in collaborazione fra gli enti », favorendo quelli afferenti a infrastrutture di valenza internazionale (lettera b). Sottolinea che la collaborazione fra gli enti rappresenterebbe, dunque, un requisito indispensabile per la presentazione dei programmi e progetti. Al riguardo ricorda che l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 213 del 2009 prevede che programmi e progetti possano essere proposti « anche » in collaborazione fra gli enti. Ritiene, pertanto, opportuno un chiarimento da parte del Governo. Osserva poi, con riferimento ai risultati della VQR 2004-2010, che la lettera a), citando il Rapporto finale del 30 giugno 2013, fa riferimento ai prodotti attesi, agli indicatori di qualità della ricerca di area e di struttura, alla valutazione complessiva di ogni ente. Evidenzia, inoltre, che, nella predisposizione della graduatoria per l'assegnazione delle risorse, si terrà conto della confrontabilità dei parametri dimensionali di ogni ente. Al riguardo, ricorda che per 3 enti di ricerca vigilati dal MIUR non sono presenti i risultati della VQR 2004-2010: si tratta del Museo storico della fisica e Centro studi e ricerche « Enrico Fermi », dell'Istituto italiano di studi germanici e del Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste. Aggiunge che il Rapporto finale fa presente che i valori degli indicatori per gli enti di ricerca che hanno conferito meno di 19 prodotti in una determinata area (soglia fissata allo scopo di assicurare che nella valutazione siano coinvolti più di 3 soggetti) non sono riportati per motivi di insufficiente affidabilità statistica e di protezione dei dati personali. Ricorda, altresì, che il rapporto finale è stato presentato

dall'ANVUR nel giugno 2013. Successivamente, a seguito di varie segnalazioni, i risultati della valutazione sono stati aggiornati, secondo quanto indicato dall'ANVUR nella news del 30 gennaio 2014. Occorre, dunque, valutare se non si debba fare riferimento anche all'aggiornamento del Rapporto effettuato nel gennaio 2014, nonché chiarire come si procederà con riferimento alle strutture per le quali non sono presenti i risultati della VQR 2004-2010. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, rileva che la sola relazione illustrativa evidenzia che nell'assegnazione della quota del 30 per cento da distribuire in base a specifici programmi e progetti proposti in collaborazione fra enti « saranno privilegiati quegli enti che non partecipano all'assegnazione della somma di cui alla predetta lettera a) ». Per l'assegnazione della stessa quota del 30 per cento, invece, lo schema prevede che l'avviso per la presentazione delle domande sarà emanato con decreto del direttore generale per il coordinamento, la promozione e la valorizzazione della ricerca, che fisserà anche termini e modalità procedurali per l'elaborazione della proposta di ripartizione da parte del CEPR. Aggiunge che per l'emanazione di tale decreto, tuttavia, non è indicato un termine e che si prevede, altresì, che ogni ente non può presentare più di due programmi o progetti come capofila e non può partecipare a più di tre programmi o progetti come partecipante. Al riguardo, osserva che la relazione illustrativa prevede, invece, che il numero massimo di programmi o progetti come capofila sia pari a uno: occorre, pertanto, un chiarimento. Precisa poi che l'assegnazione delle risorse relative al finanziamento premiale degli enti sarà disposta con ulteriore decreto direttoriale e che lo schema, dunque, non prevede l'emanazione di alcun decreto ministeriale, necessario, invece, in base al combinato disposto dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204 del 1998 e dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 213 del 2009, e intervenuto per il riparto della quota premiale relativa agli anni 2011, 2012 e 2013. Ritiene dunque necessario valutare atten-

tamente la questione, anche in considerazione del conseguente venir meno del prescritto parere delle Commissioni parlamentari. Per quanto concerne le ulteriori assegnazioni, sottolinea che 14 milioni sono destinati alla società Sincrotrone di Trieste, 8,7 milioni sono destinati al funzionamento dell'INDIRE, 5,6 milioni sono destinati al funzionamento dell'INVALSI, 1,5 milioni sono destinati alle attività di valutazione dell'ANVUR, 0,5 milioni sono destinati a enti di ricerca non vigilati dal MIUR, per assunzioni di ricercatori autorizzate dall'articolo 3, comma 53, della legge n. 350 del 2003. Sottolinea, come prima anticipato, che si tratta di una novità per la quale il Governo dovrebbe fornire qualche chiarimento. Concludendo l'illustrazione delle assegnazioni, segnala che l'importo complessivo riportato al comma 3 dell'articolo 1 è erroneamente indicato in 130.946.925 euro (invece di 132.446.925 euro, come correttamente indicato nella tabella 1). Per quanto concerne le indicazioni per i due anni successivi, lo schema prevede che, per il 2015 e il 2016, gli enti, ai fini dell'elaborazione dei bilanci di previsione, potranno considerare come riferimento il 100 per cento dell'assegnazione ordinaria stabilita per il 2014, indicata nella tabella 1, fatte però salve eventuali riduzioni derivanti da disposizioni di contenimento della spesa pubblica. Al riguardo, evidenzia che gli

importi delle assegnazioni ordinarie indicati nella tabella 1 non comprendono le somme da corrispondere agli enti per assunzioni per chiamata diretta che, come già ricordato, rientrano comunque in tali assegnazioni. Si dispone, inoltre, che una ulteriore quota, non superiore all'8 per cento del Fondo, potrà essere destinata ai progetti bandiera e ai progetti di interesse inseriti nel PNR, nonché ai progetti di ricerca di particolare interesse, nell'ambito delle scelte strategiche del MIUR; sono fatte salve successive, eventuali, rimodulazioni. Dopo aver ricordato che si è in ritardo nell'emanazione dei relativi fondi e che, nel frattempo, gli enti di ricerca aspettano, rimanda, per ulteriori approfondimenti, nonché per varie osservazioni riferite alla formulazione del testo, alla documentazione predisposta dagli uffici.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.50 alle 14.05.

ALLEGATO 1

Indagine conoscitiva sulle strategie per contrastare la dispersione scolastica**NUOVA PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO***Premessa***1. ANALISI DEL PROBLEMA**

- 1.1. *Dispersione scolastica: definizione e dimensioni del fenomeno.*
- 1.2. *I fattori decisivi del rischio dispersione.*
- 1.3. *Le risorse.*

2. LIVELLI DI INTERVENTO**3. STRATEGIE DI AZIONE**

- 3.1. *Il nodo del primo biennio della scuola secondaria.*
- 3.2. *Un'autonomia compiuta.*
- 3.3. *L'Istruzione e Formazione Professionale.*
- 3.4. *Scuola aperta e partnership con il territorio.*
- 3.5. *Formazione dei docenti e qualità dei processi educativi.*
- 3.6. *Gli studenti di cittadinanza non italiana.*
- 3.7. *Nuovi ambienti di apprendimento.*
- 3.8. *Il riordino dei cicli.*
- 3.9. *L'anagrafe degli studenti.*

4. CONCLUSIONI: UNA STRATEGIA NAZIONALE PER ACCELERARE LA LOTTA ALLA DISPERSIONE

- 4.1. *Obiettivo 10 per cento.*
- 4.2. *Azioni prioritarie.*
 - 4.2.1. *Anagrafe e monitoraggio.*
 - 4.2.2. *Prevenzione nell'infanzia.*
 - 4.2.3. *Interventi nella scuola secondaria e IEFP.*
 - 4.2.4. *La seconda chance.*
- 4.3. *Due strumenti per la realizzazione delle azioni.*
 - 4.3.1. *Una sperimentazione che possa ampliare l'autonomia delle scuole in direzione dell'obiettivo 10 per cento.*
 - 4.3.2. *Una « unità di crisi ».*

Premessa

Nell'ambito delle politiche del Governo che pongono la scuola e la formazione al centro dello sviluppo del Paese, la prevenzione e il contrasto alla dispersione sco-

lastica assumono oggi una rilevanza senza precedenti. Non c'è crescita o ripartenza se rimangono irrisolti nodi storici del nostro sistema di istruzione e di formazione, già oggetto, peraltro, nel 2000, di attenzione da parte della Commissione

cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati. Eppure, la perdita di un'enorme massa di studenti che abbandona la scuola rimane un luogo comune accettato quasi con rassegnazione, dimenticando che in questa zona d'ombra si nascondono non solo i destini individuali di ragazzi e ragazze ma anche le prospettive di crescita del nostro Paese.

Rispetto al passato non è più tempo di descrizioni e diagnosi. Non c'è alcun bisogno di ripetere ritualmente la litania dell'abbandono scolastico o ricamare il tema con un restauro conservativo dei modi di vedere la questione, dominanti negli ultimi decenni. Ai livelli insostenibili di dispersione e alla perdita di attrazione della scuola occorre contrapporre un approccio strategico e operativo, orientato dal coraggio di una visione rivolta al futuro.

Accanto alle criticità accumulate negli anni dell'edilizia scolastica e alla quota di occupazione precaria nella scuola, la dispersione è uno degli ostacoli storici alla qualità del nostro sistema di istruzione e di formazione. Riconquistare i giovani alla scuola, e ridurre ritardi e uscite precoci, è una sfida decisiva per decisori, amministratori, insegnanti e famiglie, non solo per evitare la dissipazione delle risorse comunque investite ma, anche e soprattutto, per ridare all'educazione e alla formazione il ruolo di spinta per l'avvenire del Paese.

Per un'azione efficace non basta una generica intenzione di miglioramento, ma occorre mettere in campo tutte le energie in una strategia nazionale multi-livello che, attraverso la definizione di precise misure e traguardi da raggiungere, reinventi l'azione didattica, ridisegni gli ambienti di apprendimento, rimotivi gli studenti e riconosca il lavoro dei docenti.

Per migliorare la comprensione del fenomeno e, quindi, definire più efficaci strategie di intervento, la Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati ha ritenuto opportuno lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'insieme dei processi che caratterizzano la dispersione scolastica (abbandoni, ritardi, ripetenze, evasione), e sulle strategie per

contrastarla, concentrandosi, in particolare, sulla prevenzione del fenomeno e sugli aspetti relativi all'inclusione. Il contrasto alla dispersione, infatti, rappresenta uno dei 5 obiettivi proposti dalla Commissione europea nell'ambito della strategia Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, richiedendo uno specifico impegno da parte del Parlamento e del Governo.

Gli indirizzi forniti dall'Amministrazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per abbattere la dispersione scolastica (indicati nel corso dell'audizione di Marco Rossi Doria, sottosegretario all'Istruzione del Governo Letta il 22 gennaio 2014) consistono in tre linee di azione: costanza nel tempo delle azioni e coordinamento tra i promotori delle politiche, nonché valutazione dei risultati; approccio basato sulle competenze di base e personalizzazione degli apprendimenti; alleanze tra scuola, territorio, famiglia, agenzie educative.

Scopo dell'indagine conoscitiva è stato verificare se i processi avviati dalle istituzioni e le stesse azioni previste dal decreto-legge n. 104 del 2013, in particolare dall'articolo 7, che ha stanziato complessivi 15 milioni di euro per il biennio 2013-2014 (nonché dal decreto ministeriale di attuazione n. 87 del 2014), corrispondano ai suddetti indirizzi e indicatori di qualità, assumendo, in particolare, la prevenzione e il recupero della dispersione come obiettivo specifico, evitando di dirottare i finanziamenti per azioni mirate alla dispersione per azioni di carattere generale, di finanziamento alle attività ordinarie, nonché estemporanee.

L'indagine si è dunque svolta dal 23 aprile 2014 al 10 giugno 2014 con lo svolgimento di 6 sedute dedicate alle audizioni, durante le quali sono stati sentiti, oltre a soggetti istituzionali competenti in materia (rappresentanti del MIUR, dell'INVALSI e dell'ISFOL), dirigenti scolastici, insegnanti, docenti universitari, rappresentanti di associazioni, fondazioni e testate editoriali attivi nello studio e nel contrasto alla dispersione scolastica e esperti del settore provenienti da diverse esperienze. I

rappresentanti di molti Uffici scolastici regionali, su richiesta della Commissione, hanno inoltre trasmesso loro memorie ove, oltre all'effettuazione di analisi concernenti il fenomeno a livello di singola regione, sono state descritte le azioni svolte dai singoli U.S.R. per il contrasto alla dispersione scolastica

Ciascun soggetto audito – cui va il ringraziamento sentito dei componenti della VII Commissione – ha portato la propria esperienza, spesso integrata dal deposito di documentazione appositamente predisposta: gli esiti di questa indagine e la sintesi delle diverse indicazioni emerse nel corso delle varie audizioni vengono di seguito riportate.

1. ANALISI DEL PROBLEMA

1.1. *Dispersione scolastica: definizione e dimensioni del fenomeno.*

Le diagnosi sulla dispersione scolastica permettono oggi una visione approfondita dei processi, delle dimensioni tradizionali e nuove del fenomeno e delle politiche d'intervento.

Gli indicatori tradizionali (bocciature, ripetenze, abbandoni...) che per anni sono stati oggetto di studio, rimangono importanti, anche se registrano solo una parte del fenomeno, visto il contenimento delle bocciature nel primo ciclo e la grande inflazione nel secondo.

Per anni abbiamo misurato il totale dei dispersi facendo una semplice sottrazione, cioè prendendo il totale della popolazione in età dai 14 ai 17 anni, sottraendo quelli iscritti a scuola, quelli assunti in apprendistato, quelli iscritti alla Istruzione e formazione professionale (IeFP) e, dopo questa sottrazione, quello che rimaneva era probabilmente la quota dei dispersi. Parliamo di un numero assoluto mai variato negli anni. Sempre con questo metodo di stima, quindi con tutte le cautele del caso, circa 110-115.000 ragazzi compresi fra i 14 ed i 17 anni, ogni anno, si trovano fuori dai percorsi formativi e scolastici. Essi sono concentrati al sud per il 42 per cento circa; la quota più grande è attribuibile alla regione Campania, che

da sola rappresenta il 20 per cento del fenomeno. Anche la Lombardia ha una quota molto grande, ma semplicemente perché in quel territorio c'è più popolazione in età. In ogni caso, generalmente è un fenomeno caratteristico delle isole e del sud Italia ma si presenta « a macchia di leopardo » in tutto il paese.

Più recentemente, si è puntata l'attenzione sulla differenza tra il numero di iscritti al I anno di scuola superiore e i diplomati al V anno cogliendo indicatori dell'inefficienza del sistema scolastico. Tale differenza, ad oggi del 29,7 per cento con variazioni tra le diverse tipologie di istituto, misura la quota di studenti che, per ragioni varie, denunciano limiti nei processi di orientamento e di scelta del percorso e del perdurare di un modello di espulsione non più compatibile con l'obiettivo di assicurare un percorso completo a ogni studente e a ogni studentessa.

In questa ottica l'indicatore, correntemente utilizzato a livello comunitario, degli *Early school leavers* – ESL (giovani dai 18 ai 24 anni che non dispongono di titolo di studio o qualifica superiore a quello ottenuto a conclusione del primo ciclo di istruzione e non attualmente in formazione) misura l'inefficienza del sistema formativo. Le indicazioni europee si riferiscono a coloro che non hanno conseguito un titolo di studio superiore alla scuola secondaria di primo grado e che, inoltre, nelle quattro settimane precedenti l'intervista, non abbiano svolto attività di istruzione e di formazione

La diminuzione al di sotto del 10 per cento della quota degli ESL è il traguardo indicato per il 2020 dall'Unione. Per l'Italia il raggiungimento di tale traguardo è a portata di mano per le regioni del Nord; richiede, invece, una robusta azione mirata per le altre regioni. Il conseguimento di un diploma o di una qualifica, considerati come condizioni per l'ingresso nel mercato del lavoro, sono obiettivi standard nelle politiche dell'istruzione e della formazione, da perseguire specificamente e da monitorare sistematicamente.

Un ulteriore criterio di definizione del fenomeno della dispersione è stato elabo-

rato ed utilizzato in alcune esperienze concrete. In particolare, l'Osservatorio regionale sulla dispersione scolastica, nato in Sicilia nel 1989, utilizza un criterio che affronta il problema conteggiando tutti gli aspetti diversi della dispersione scolastica. Per ognuna delle circa ottocento scuole siciliane vengono raccolti – anno per anno – i dati relativi all'evasione dall'obbligo scolastico, agli abbandoni in corso d'anno e all'istruzione parentale.

Le definizioni di dispersione e di abbandono sono basate sul conseguimento – o meno – di un certo titolo di studio. La disponibilità di informazioni sulle performance degli studenti obbliga tuttavia ad andare oltre il mero dato del conseguimento di un diploma per includere anche una valutazione circa l'acquisizione di competenze adeguate; anzi, i dati OCSE Pisa mostrano che i livelli di competenze variano sensibilmente tra gli studenti della stessa età. Sulla base dei test di apprendimento, sappiamo che, spesso, allo stesso titolo di studio possono corrispondere livelli di competenze molto diversi. Pertanto, si dovrebbe mirare a una definizione basata non tanto sul conseguimento – o meno – della qualifica o del diploma, bensì sul grado di competenze raggiunte a una determinata età.

In questo senso, ci fa da battistrada l'impostazione dell'indagine OCSE-PISA, che dà livelli insufficienti del 30 per cento nelle regioni meridionali, toccando punte del 38 per cento nelle isole. L'obiettivo della Strategia Europa 2020, che pone al 10 per cento – come tetto massimo – il numero di giovani collocabili tra i predetti *early school leavers* (attualmente l'Italia sta – nel 2013 – al 17 per cento), seppure il dato sia in miglioramento, è un'impresa decisamente impegnativa, soprattutto per alcune aree del Paese. Oggi, nelle quattro regioni convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), abbiamo infatti un tasso del 21 per cento.

In ogni caso, per una comprensione allargata dei processi di dispersione è indispensabile fare riferimento ai NEET (*Not in Education, Employment or Training*), la percentuale di giovani tra i 15 e

i 29 non occupati e non iscritti a un percorso di formazione precisa. Da questo punto di vista l'Italia è in una situazione molto difficile: secondo Eurostat ha una percentuale di NEET di oltre il 25. Naturalmente nella valutazione di questo dato entrano in gioco altre variabili, che riguardano l'andamento dell'occupazione, le opportunità di lavoro, le opportunità professionali

Come ulteriore aspetto bisogna valutare l'assenteismo degli studenti, un fenomeno ben più vasto di quello che normalmente si percepisce.

In questa prospettiva non si può dimenticare *l'achievement gap*, cioè quel divario che separa, spesso e in profondità, i risultati scolastici e le attese relative alle competenze profonde ormai richieste nel XXI secolo.

Allo stesso tempo la necessità di formare gli innovatori di domani denuncia una criticità prospettica che può rallentare i sistemi di istruzione e di formazione. Il divario che preoccupa va oltre i risultati di scuola, riguarda le condizioni di capitale, umano, sociale e professionale, per garantire al nostro Paese un ritorno alla crescita.

1.2. I fattori decisivi del rischio dispersione.

I soggetti che sono più a rischio di abbandono scolastico sono, tipicamente, soggetti maschi, spesso di origine straniera, con un background familiare fragile e, soprattutto, con una storia e un percorso educativo molto frastagliato, che parte dalle scuole medie. Questi sono i ragazzi che hanno la più alta probabilità di non arrivare al completamento della scuola secondaria, ovvero al raggiungimento di un diploma. Lo zoccolo duro della dispersione, quello dovuto ad abbandoni ed evasioni, è di tipo socio-economico, ma, utilizzando i valori che ci forniscono Eurostat o l'Istat, regione per regione, scopriamo che tra dispersione e grado di povertà c'è una correlazione moderata: la povertà influisce sulla dispersione scolastica, ma non è il fattore determinante. Ciò che influisce di più sono le

scarse competenze: correlando le competenze che scaturiscono dai test INVALSI e la dispersione, scopriamo che la correlazione è molto forte. Questo significa che, in linea con l'approccio analitico, ciò che occorre combattere è la dispersione dovuta ai fallimenti pregressi *nella* scuola e alle bocciature.

Dal punto di vista della distribuzione geografica, è importante sottolineare come la media del 17,6 per cento di *early school leavers* attuale presenti differenze assai significative tra le diverse Regioni. Alcune Regioni registrano percentuali vicino a quella media europea, che è del 12,8 per cento (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo); mentre il Molise presenta un valore del 9,9 per cento. Altre, come la Toscana sono in linea con la media nazionale (17,6 per cento), altre ancora come la Valle D'Aosta, hanno un tasso del 21,5 per cento di giovani tra i 18 e i 24 anni che non riescono a conseguire un diploma o una qualifica di scuola secondaria superiore. La situazione nel Mezzogiorno appare generalmente peggiore rispetto al resto d'Italia, registrandosi un tasso del 25,8 per cento in Sardegna, del 25 per cento in Sicilia, del 21,8 per cento in Campania e del 19,8 per cento in Puglia (dati del MIUR aggiornati al giugno 2013), pur dovendosi ricordare che, in quest'ultima regione, il tasso di *early school leavers*, nel 2006, era di ben il 27 per cento. È anche vero che la Calabria, con il 17,2 per cento è in linea con la media nazionale, mentre la Basilicata, con il 13,8 per cento, è ben sotto la media nazionale. Le differenze « a macchia di leopardo », inoltre, valgono anche all'interno delle singole Regioni.

Accanto alla collocazione territoriale, un importante fattore di rischio è rappresentato dalla tipologia di scuola. La dispersione è maggiore negli istituti tecnici e negli istituti professionali. Secondo lo studio di Tuttoscuola, la dispersione scolastica negli istituti statali, misurata come differenza tra il numero degli iscritti all'ultimo anno nel 2013-2014 rispetto agli iscritti al primo anno cinque anni prima, cioè nel 2009-2010, è inferiore alle 170.000

unità di studenti dispersi, pari al 27,9 per cento. L'anno scolastico 2012-2013, sempre secondo la comparazione quinquennale, erano stati 10.000 in più, pari al 29,7 per cento. Secondo il medesimo studio la dispersione è risultata concentrata negli istituti professionali, dove raggiunge il 38 per cento, ma, dieci anni, fa arrivava al 50 per cento. Negli istituti tecnici la percentuale di dispersi arriva al 28 per cento. Lo sviluppo del sistema di istruzione e formazione è fortemente intrecciato con il tema della dispersione. Nel momento in cui l'offerta formativa non incontra i bisogni di formazione o diverge rispetto ad essi, si crea tale fenomeno. Nella realtà italiana, soprattutto nel settore dell'istruzione tecnica e professionale, vi è una strutturazione dell'offerta formativa che continua a non incrociare i bisogni e, al contrario, la divergenza aumenta.

Gli abbandoni della scuola avvengono prevalentemente nel primo biennio della superiore in genere a seguito di una bocciatura. Questo dato è omogeneo su tutto il territorio nazionale; ciò porta a concentrare l'attenzione sull'orientamento degli studenti che, se mal gestito, porta a scelte a volte irreversibili. Vari esperti osservano che le bocciature all'inizio del corso di studi superiore si rivela spesso decisiva per la scelta di abbandonare la classe. Altrettanto importante è portare l'attenzione sul fenomeno delle assenze saltuarie frequenti, elemento predittivo dell'insuccesso seguente, soprattutto nelle zone ad alto rischio di esclusione sociale.

Il mancato potenziamento delle misure sul diritto allo studio ha un effetto diretto e indiretto sull'abbandono scolastico, specie nelle aree più deprivate; va poi ricordato, tra le ricadute il gravissimo fenomeno dell'analfabetismo di ritorno tra gli adulti.

Accanto a questi fattori di ordine generale, ve ne sono poi alcuni che riguardano alcune specifiche categorie di ragazzi. Qualche anno fa, una ricerca in termini sia previsionali sia longitudinali, pubblicata sul sito *lavoce.info*, spiegava che l'esperienza di coorti di ragazzi osservati nel loro percorso scolastico longitudinale,

a partire dall'asilo nido e dalla scuola dell'infanzia, era ben differente rispetto all'esperienza di ragazzi che non avevano avuto la possibilità di partecipare a un percorso di apprendimento in età prescolare e dai 3 ai 6 anni. Si tratta di un fattore previsivo dei probabili abbandoni, in età da scuola media e nel corso del primo biennio della scuola superiore.

Per affrontare seriamente il tema della dispersione scolastica, non si può non tener conto del dello svantaggio educativo, cioè le difficoltà e il disagio di cui sono carichi questi ragazzi e ragazze (che ovviamente non hanno una certificazione di disabilità, una patologia certificata). Si tratta di alunni e studenti indicati nella terza fattispecie dei BES (Bisogni educativi speciali), che presentano non una certificazione di disturbo di apprendimento o una patologia, ma difficoltà di apprendimento o inserimento. Attribuire la responsabilità del disagio solo all'ambiente o alla famiglia porterebbe fuori strada. È la scuola stessa che può diventare una causa di disagio o – viceversa – una risposta. La sfida educativa per « stare bene a scuola » si gioca nella competenza relazionale degli insegnanti, la capacità di « leggere » e comprendere le singole situazioni, e la necessità di un rapporto strutturato con le agenzie educative. Il rapporto con le famiglie diventa centrale, mentre a volte vengono percepite come « cause » delle difficoltà o elementi di « disturbo » nello svolgimento del lavoro didattico. Lo svantaggio rappresenta un fenomeno multidimensionale e come tale va compreso. La famiglia fa parte del quadro, e deve essere coinvolta attivamente nelle strategie educative della scuola, senza concorrenza o conflitto.

Uno specifico punto di sofferenza riguarda i bambini e ragazzi Rom e Sinti. Il quadro del rapporto tra bambini Rom e scuola, con particolare attenzione ai nodi critici e alle possibili strategie di intervento, si basa su due livelli: quello organizzativo e quello della professionalità dei docenti. In Italia, il 19,2 per cento dei minori Rom è analfabeta. Oltre agli sgomberati dei loro insediamenti che fanno cam-

biare scuola più volte ai ragazzi Rom, c'è uno svantaggio sociale di base dove i genitori spesso sono analfabeti: c'è una difficoltà, da parte dei genitori, ad affrontare l'iscrizione stessa alle scuole, in assenza di un mediatore che aiuti in questo senso. Quasi nessuno dei ragazzi delle baraccopoli frequenta la scuola superiore. In Europa, lo fa il 10 per cento dei ragazzi, mentre in Italia la percentuale è molto più bassa. Pochi di loro terminano la terza media: l'esito drammatico è che non possono accedere ai livelli di istruzione successiva, cioè ai corsi professionalizzanti, alle scuole bottega, perché non ne hanno diritto, pur avendo età da istruzione obbligatoria, non avendo ancora la licenza media. Siamo di fronte a una dispersione molto alta nel passaggio dalla scuola media al biennio delle scuole secondarie superiori e ad un ritardo italiano che va colmato con strategie specifiche.

Oltre ai fattori socio-economici facilitanti la dispersione, ne esistono varie prodotte dal sistema d'istruzione stesso. In particolare, il focus va posto nella scuola secondaria di secondo grado, particolarmente nel primo biennio, che è d'istruzione obbligatoria, in quanto l'istruzione scolastica obbligatoria è stata innalzata a 16 anni. Occorre in particolare concentrarsi sulla questione della qualità dell'orientamento e il tema della precocità della scelta, cui si aggiunge quello della sua reversibilità: la scelta può anche essere non precoce ma, nel momento in cui per la rigidità del sistema quella scelta risulta irreversibile, è molto facile che, laddove si riveli sbagliata, generi l'abbandono scolastico. Risulta quindi necessario l'orientamento nella scuola secondaria di primo grado e il rafforzamento del collegamento tra scuola e mondo del lavoro. Desti poi preoccupazione il dato di abbandono dei ragazzi al primo anno di istruzione secondaria di secondo grado, omogeneo su tutto il territorio nazionale. Tale fenomeno fa emergere l'esigenza di interventi che riguardino l'orientamento degli studenti, che, probabilmente, nella scelta del ciclo

secondario, o per mancanza di conoscenza o per influenze diverse, scelgono un corso di studi sbagliato.

L'abbandono scolastico più che la dispersione, che esplode durante i primi due anni della scuola superiore, ha inoltre le sue profonde radici nelle assenze saltuarie che caratterizzano la frequenza scolastica degli alunni del primo ciclo di istruzione, soprattutto in quelle scuole situate nelle zone ad alto rischio di esclusione sociale. Molti studenti che abbandonano la scuola mostrano segnali di pericolo per mesi, se non per anni, a scuola e al di fuori della scuola. Tali ragazzi si trovano ad affrontare sin da piccoli sfide personali, sociali ed emotive che devono essere colte dalla scuola.

Altro tema fondamentale è quello degli studenti di cittadinanza non italiana, nella scuola secondaria superiore circa il 7 per cento, ossia circa 175.000 studenti. È un tema che funziona come cartina di tornasole per tutte le situazioni di svantaggio sociale, con la differenza che sugli alunni stranieri abbiamo una ricchezza notevole di dati, perché il fenomeno è molto studiato. Sulle infinite varianti dello svantaggio sociale è più complicato avere dati controllabili, ma per approssimazione possiamo dire che alcuni aspetti, caratteristici della popolazione giovanile straniera in età scolare, sono estendibili, per analogia, anche ad altri tipi di svantaggio sociale. I bisogni della popolazione di cittadinanza non italiana in età scolare sono diversi. Per i neo-arrivati è necessario continuare a sostenere misure di insegnamento dell'Italiano L2. Gli stranieri di seconda generazione invece presentano problemi legati all'Italiano-per-lo-studio. L'80 per cento di questi ragazzi frequenta gli istituti tecnici e gli istituti professionali e ciò indica che per loro si va creando una sorta di segregazione formativa nell'istruzione tecnica e professionale.

I fenomeni di dispersione scolastica non riguardano però unicamente i ragazzi che presentano un livello di competenze insufficiente. Vi è anche un fenomeno opposto, forse meno visibile, ma anch'esso importante, quello degli iperdotati. Alcuni

degli studenti che abbandonano la scuola, in realtà, andavano benissimo a scuola. Molti di loro, probabilmente, hanno avuto una buona carriera alla scuola elementare, o nei primi anni della scuola media, quindi teoricamente non c'era nessun segnale che potesse far pensare a un possibile fallimento, a un abbandono scolastico. Questi studenti presentano alcune caratteristiche, per quanto riguarda i fattori di rischio, comuni alla popolazione generale, cioè il problema socioeconomico, il basso livello culturale della famiglia, il sesso (l'abbandono è più alto tra i maschi). Nella scuola superiore si trovano senza strategie di studio o sfide cognitive adeguate alle loro capacità e aspettative.

Esistono poi i *low achievers*, che hanno un basso rendimento scolastico: questo è dovuto alla presenza di quella che viene definita la *twice exceptional*, che potrebbe essere un DSA (disturbo specifico di apprendimento), come la dislessia, la discalculia e così via: in questa popolazione particolare tali disturbi, molto spesso, sono riconosciuti tardivamente. L'intelligenza, aiutandoli a compensare, li nasconde. La presenza di ADHD (disturbo da deficit di attenzione/iperattività) e una serie di altre situazioni in comorbilità portano ad avere, invece, proprio un abbassamento del rendimento e dell'autoestima.

1.3. L'anagrafe degli studenti.

Per implementare un'efficace strategia di contrasto alla dispersione scolastica è essenziale poter disporre dei dati e delle misurazioni che consentano di dare il giusto peso ai problemi e di orientare per programmare iniziative mirate alla loro soluzione. Pensare di dover raccogliere i dati, scuola per scuola, potrebbe sembrare un intervento complicato, ma in realtà si tratta di dati già in possesso delle banche dati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR). Eccezion fatta per l'evasione, il MIUR conosce il dato degli abbandoni, delle interruzioni non comunicate e delle bocciature e sarebbe in grado di censire il fenomeno in

maniera analitica scuola per scuola e – forse – plesso per plesso. Interfacciando questi dati con quelli provenienti dalla banca dati INVALSI, le scuole potrebbero conoscere le competenze dei ragazzi che entrano nelle stesse, per intervenire con azioni – quasi individuali – volte a evitare le bocciature.

Oggi noi non abbiamo ancora un'Anagrafe degli studenti che consenta di dire per quella classe di età dove siano gli studenti. Possediamo pezzi della realtà, ma che non dialogano tra di loro. L'Anagrafe degli studenti riguarda solo quelli del sistema dell'istruzione: non c'è un collegamento con le Anagrafi regionali della formazione ed è quindi necessaria un'integrazione dei dati tra l'Anagrafe nazionale degli studenti del Ministero dell'istruzione e le altre anagrafi, come i dati degli uffici scolastici regionali. L'altro tema, legato alle anagrafi, è che – da qualche anno – non si registra più o non si verifica più quando le iscrizioni avvengono. Prima dell'inizio dell'anno scolastico, tutte le anagrafi dei municipi non inviano più – come invece avveniva in passato – alle scuole il registro dei residenti per verificare se siano stati iscritti, o meno, a scuola. È stato segnalato nel corso dell'indagine conoscitiva che per i bambini stranieri questo rappresenta un problema molto serio.

Con riferimento all'integrazione delle varie banche dati, occorre puntare ad un'informazione dettagliata, mirata e quasi microscopica sui casi singoli (scuola per scuola e plesso per plesso) e sulle caratteristiche della dispersione scolastica, degli abbandoni precoci, delle ripetenze, dei ritardi – soprattutto per quanto riguarda i ritardi degli studenti stranieri che non sono ammessi nella classe della propria coorte di età. Inoltre, è importante il flusso di informazioni sugli alunni/studenti in difficoltà, che non può limitarsi alle mere *diagnosi funzionali*.

Sono tutti dati ovviamente essenziali, a patto però che siano rispettate due condizioni. La prima condizione è che la direzione sia biunivoca.

Il fatto di implementare una banca dati, straordinariamente efficiente nella capacità di distillare i dati anche nelle loro caratteristiche microscopiche, senza però un ritorno di questi dati alle scuole stesse, che ne sono i principali fornitori, è un'operazione che rischia di essere un eccellente patrimonio di dati utili per gli uffici studi e le analisi, ma non per gli interventi. È quindi essenziale pensare a come garantire, nel meccanismo di fornitura delle informazioni, l'andare e il ritornare dei dati. I dati entrano grezzi e devono uscire, invece, con un commento, cioè con una qualità di lettura che consenta alle singole scuole, ai territori, agli uffici scolastici regionali, alle regioni, ai comuni – non cito più le province per ovvi motivi – di orientare le proprie politiche di aggressione nei confronti del fenomeno.

In secondo luogo, in una logica sussidiaria, i Comuni dovranno fare quello che lo Stato non è in grado di fare, perché lo Stato accentra i dati e può analizzarli e fornirli. Il Comune, in sinergia con gli uffici e i centri per l'impiego, dovrà creare piuttosto un'anagrafe dei dispersi. A livello di territorio, abbiamo bisogno di una capacità di lettura del fenomeno che intercetti i casi singoli e sia in grado di recuperare storie e vicende, in modo che il territorio sia messo in condizione, sia nelle cause della dispersione sia negli effetti, di recuperare le persone attraverso strategie « multi-attoriali », che coinvolgano non soltanto il pubblico, ma anche il privato sociale, l'associazionismo e il volontariato specializzato nella cosiddetta « seconda opportunità ».

1.4. Le risorse.

Il nodo delle risorse finanziarie è naturalmente una questione di carattere politico, che coinvolge la scelta su quante risorse il Paese vuole dedicare alla scuola. Ma pur non essendo una questione di natura tecnica, presenta un aspetto tecnico relativo ai criteri ed alla modalità di utilizzo. Il precedente Governo ha stanziato 15 milioni di euro – all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge cosiddetto

«istruzione», n. 104 del 2013, di cui 3,6 milioni di euro per l'anno 2013 e 11,4 milioni di euro per l'anno 2014 – per la lotta alla dispersione scolastica: cifra certamente insufficiente. Queste risorse sono state stanziare operativamente attraverso il decreto ministeriale n. 87 del 7 febbraio 2014. Questi finanziamenti, unitamente anche ad altri, come quelli legati all'articolo 9 del contratto collettivo nazionale di lavoro (Area a rischio e a forte processo immigratorio), non sono riusciti a costruire un sistema consolidato nel tempo di lotta alle assenze saltuarie e al conseguente abbandono scolastico.

Anche per i Piani operativi nazionali (PON), soprattutto per quanto riguarda le regioni dell'Obiettivo Convergenza (Sicilia, Puglia, Calabria e Campania), non si può parlare di successo, perché, misurando lo scarto fra il punto di partenza e il punto di arrivo, ci si accorge che i livelli raggiunti – in termini di incremento di successo formativo – non sono molto rilevanti. Sappiamo che sono state impiegate risorse molto ingenti ma i risultati in termini di contrasto sono stati differenti. Regioni che hanno ricevuto anche molti fondi, ad esempio, non hanno visto migliorare in modo corrispondente le loro percentuali. Si ribadisce quindi la necessità di rendicontare gli esiti dei finanziamenti e dei progetti relativi. Soprattutto, i PON hanno creato progetti a termine anche validi, ma che purtroppo restano estemporanei non avendo modificato la routine scolastica.

Con riferimento alle risorse impiegate, comprese quelle dei PON si rileva che molti progetti non hanno prodotto routine. La questione della dispersione, come altre, si risolve nel momento in cui è la scuola «normale» ad agire in un certo modo. Quindici milioni di euro stanziati per il 2013-2014 possono anche essere risorse interessanti, nel momento in cui riguardano un biennio: succede però che si alimentano dei progetti, probabilmente anche ben fatti, alcune pratiche, effettivamente, producono qualche risultato nel biennio in cui il progetto è in corso, ma tutto questo non è in grado di modificare

la routine scolastica. Quello che manca davvero è la capacità di avere uno standard in grado di affrontare il problema. Bisogna piuttosto pensare a progetti integrati, organici, di sistema, capaci di incidere sulla qualità dell'organizzazione della didattica e, quindi, di elevarne la qualità: progetti che diventino dunque stabili e non estemporanei.

Con riferimento alle risorse finanziarie, occorre considerare come sino ad oggi gli interventi siano stati finanziati prevalentemente attraverso risorse comunitarie, in particolare del Fondo sociale, del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione. Naturalmente occorre che le esperienze valide riescano a passare a sistema. È pur vero, però, che in questi anni il MIUR non ha avuto molte risorse di bilancio per poter realizzare questa operazione. Ad esempio nella formazione degli insegnanti, si è intervenuti sulle competenze di base degli stessi con cinque progetti nazionali molto consistenti, anche da un punto di vista della partecipazione degli insegnanti, ma non c'erano risorse sufficienti in bilancio. Ma, evidentemente, per passare a sistema occorre trovare fonti finanziarie ordinarie e stabili.

In merito al nodo risorse occorre però fare uno sforzo per comprendere come la lotta alla dispersione scolastica da un lato comporti adeguati investimenti ma dall'altro possa determinare significativi risparmi, o quantomeno riduzione nello spreco di risorse pubbliche. Circa 472.000 alunni che, ogni anno, vanno incontro all'insuccesso scolastico, perché abbandonano gli studi, vengono bocciati oppure si ritirano senza più dare notizie di sé. Sappiamo benissimo che gli organici della scuola vengono conteggiati anche in base agli studenti ripetenti. Se un ragazzo viene bocciato, la scuola ritiene che rifrequenterà le lezioni. Basta moltiplicare – è un calcolo che serve solo per avere un'ordine di grandezza del fenomeno – gli 8.646 dollari che l'OCSE stima siano il costo annuale di uno studente per la scuola media e gli 8.607 dollari per la scuola secondaria superiore e arriviamo a qual-

cosa come 3,5 miliardi di euro che, ogni anno, siamo costretti a spendere in più per sostenere l'insuccesso scolastico.

Anche la questione degli asili nido rimanda al nodo delle risorse disponibili e, quindi, delle possibilità operative degli enti locali e di altri soggetti. La dispersione si contrasta a partire dai primissimi anni di età, essendo ormai acquisito che coloro che non hanno frequentato la scuola dell'infanzia hanno maggior probabilità di non continuare proficuamente gli studi superiori. La possibilità di frequentare la scuola già dai 3 ai 6 anni diminuisce le percentuali di probabilità dell'abbandono (www.lavoce.info). In realtà abbiamo oggi ancora 40.000 bambini che non frequentano, specie nelle regioni del sud a più alto rischio di dispersione.

È essenziale far frequentare la scuola dell'infanzia a soggetti particolarmente a rischio come i bambini rom. Bisogna che le scuole comincino a segnalare ai servizi sociali o al tribunale dei minori i casi di evasione scolastica, considerato che le frequenti assenze spesso sono tollerate dalle scuole. La scuola è un diritto e mandare i bambini a scuola è un dovere che bisogna far rispettare. Va data quindi, in questo senso, un'attenzione particolare alle famiglie dei minori rom, spesso costretti a frequenti sgomberi che impediscono di frequentare la scuola, per attivare misure di diritto allo studio e attività di integrazione.

2. LIVELLI DI INTERVENTO

Un'efficace azione di contrasto alla dispersione scolastica richiede una pluralità di azioni collocate su piano diversi e coordinate in una visione di insieme. Nel corso delle audizioni sono state prospettate diverse azioni che potrebbero, se utilmente inserite in una strategia organica, far fare un salto di qualità al nostro sistema scolastico,

Il *Thematic Workgroup on early school leaving* della Commissione Europea, nel Rapporto finale *Reducing early school leaving: key messages and policy support* del novembre 2013 sugli abbandoni precoci

nella scuola, ha indicato che le azioni contro la dispersione scolastica vanno collocate a tre livelli e cioè azioni di prevenzione, azioni dirette e misure di recupero.

Sulla base di tale documento, è possibile individuare le seguenti cinque priorità che dovrebbero caratterizzare una efficace strategia di lotta alla dispersione scolastica in Italia:

1) l'incremento dell'accesso agli asili nido e alla scuola dell'infanzia, soprattutto nelle regioni del Sud d'Italia e nelle Isole;

2) la qualificazione di percorsi di istruzione e formazione professionale, con l'applicazione rigorosa in ogni regione italiana dell'ordinamento relativo all'ampliamento dell'offerta formativa;

3) la creazione di idonei ambienti di apprendimento, (non solo una questione di allestimenti) con la realizzazione di un piano di formazione dei docenti in servizio e di sperimentazione di principi educativi e pratiche didattiche centrati sui fattori d'influenza dell'apprendimento;

4) l'organizzazione e la strutturazione di un sistema di monitoraggio, con un'anagrafe nazionale dello studente basata sui dati delle rilevazioni del Sistema nazionale di valutazione (che si avvale dell'attività dell'INVALSI), per valutare un rischio basso, medio o alto di abbandono precoce degli studi;

5) interventi in molteplici dimensioni nei confronti delle famiglie degli studenti a rischio, potenziandone i compiti e le capacità educative.

Per quanto riguarda i livelli di intervento di carattere generale, vengono individuati a) la prevenzione, b) intervento e c) compensazione.

In ambito europeo, per misure di *prevenzione*, si intendono azioni o misure o interventi che anticipano l'insorgenza conclamata di segni di abbandono precoce dei percorsi scolastici o formativi. Le misure investono molto sugli ambienti di apprendimento, i curricoli, la formazione dei docenti e i sistemi di connessione anticipata del mondo scolastico con il

mondo del lavoro e della produzione: ciò in modo tale che il contatto con il mondo produttivo possa essere, esso stesso, un'opportunità di apprendimento e un modo per organizzare la propria carriera scolastica o le proprie scelte future.

Per quanto riguarda le misure di *intervento*, queste sono definite come misure a contrasto, non appena i primi segni dell'abbandono scolastico si manifestano. Queste misure sono indirizzate agli studenti, agli insegnanti e ai genitori. Anche in questo caso, l'attenzione è posta sui percorsi e sui curricoli.

L'ultimo livello di questo quadro generale di contrasto degli abbandoni precoci e della dispersione scolastica viene definito di *compensazione*. L'Unione europea, in questo caso, fa riferimento ai percorsi cosiddetti « formativi di seconda occasione », rivolti sostanzialmente ai ragazzi che hanno perso ogni connessione con la scuola e la formazione professionale, ma possono essere recuperati a seguito di un ripensamento o del sostegno di servizi territoriali, il cui scopo principale sia quello di reintegrare i giovani nei contesti scolastici e formativi.

3. STRATEGIE DI AZIONE

Le strategie di azione qui di seguito enucleate sulla base delle audizioni non sono presentate in ordine di priorità, bensì compongono un quadro di azioni parallele, da sviluppare in modo convergente.

3.1. *Il nodo del primo biennio della scuola secondaria.*

Un punto importante per contrastare la dispersione riguarda il potenziamento dell'orientamento nel primo biennio della scuola secondaria. Da tempo la scuola media non è più la fine del percorso dell'obbligo. Abbiamo quindi bisogno di sviluppare l'orientamento di tipo formativo non solo nella scuola media ma soprattutto nel primo biennio della scuola secondaria di secondo grado: ciò sarebbe fondamentale e permetterebbe allo studente i passaggi da un indirizzo all'altro. Il sistema della scuola secondaria di se-

condo grado è organizzato a canne d'organo – licei, istituti tecnici, istituti professionali e formazione professionale – sistemi che non dialogano tra loro e non sono integrati. Al contrario, gli ultimi provvedimenti normativi approvati hanno irrigidito i modelli e non permettono i passaggi da un indirizzo all'altro. Questo rappresenta una fonte di dispersione.

Importante è anche una decisa azione di contenimento delle bocciature, che sono l'anticamera dell'abbandono scolastico, contrasto da attuare – in particolare – nei primi due anni della scuola secondaria superiore, dove le bocciature sono stimate in circa 185.000, attraverso piani di studio più flessibili e personalizzati.

Si potrebbe considerare la possibilità di passare nel primo biennio delle superiori a una valutazione biennale anziché annuale, ai fini dell'ammissione alla classe successiva. Si potrebbe riprendere questa norma per il biennio iniziale della scuola secondaria superiore, prevedendo la bocciatura nel primo anno di corso solo come evento eccezionale, puntando a garantire una soglia di equivalenza, di abilità e conoscenza a tutti gli studenti, dei licei, dei tecnici, dei professionali, della formazione professionale.

3.2. *Un'autonomia compiuta.*

Nell'ottica dell'organizzazione della scuola come comunità di apprendimento per superare l'insuccesso scolastico, occorre pensare come coinvolgere nel processo di apprendimento tutti gli agenti che influenzano l'educazione. È importante coniugare strettamente la questione della dispersione scolastica con l'autonomia scolastica compiuta, come era stata inizialmente introdotta e solo teorizzata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, che consentirebbe di disegnare un progetto di scuola adatta al territorio. Pur rispettando i termini generali di un sistema di istruzione nazionale, dovrebbe e potrebbe essere capace di far diventare la scuola come il luogo che sa interpretare le domande delle famiglie di quel territorio, che sa disegnare davvero

percorsi personalizzati, può prendersi cura di ciascuno, progettare, utilizzando risorse umane ed economiche per mettere in campo azioni di sistema che innestino processi culturali ed educativi.

L'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, concernente le norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, nel momento in cui in Italia si parlava dell'autonomia, sembrava dovesse diventare un punto di riferimento per lo sviluppo di tutto il sistema formativo italiano. All'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica citato si fa riferimento alla possibilità per le scuole di associarsi in reti o consorzi, utile per affrontare il tema della ricerca educativa e della rappresentanza delle istituzioni scolastiche, nonché dell'approfondimento di tutte le questioni relative al rapporto tra scuola e territorio.

Evidentemente, nella tradizione scolastica italiana, all'autonomia hanno creduto in molti, ma rispetto allo sviluppo della stessa hanno operato solo pochissime persone. Al contrario, le scelte sono state prevalentemente orientate ad attenuare tutte le possibilità offerte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999. La rappresentanza delle scuole viene percepita in modo non corretto. Le scuole sono rappresentate dall'amministrazione, dall'Ufficio scolastico regionale, ma questo tipo di rappresentanza amministrativa è effettivamente distante dall'idea della scuola autonoma e, quindi, dalla possibilità per le scuole di affrontare in modo complesso e diretto le problematiche. In questa prospettiva è interessante l'esperienza del Consorzio istituti professionali associati toscani (CIPAT) in cui sono presenti i presidi e gli insegnanti che lavorano nelle azioni di ricerca e nei progetti europei.

3.3. *L'Istruzione e Formazione Professionale.*

Un efficace strumento antidispersione in questi anni è rappresentato dallo sviluppo dei percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale, percorsi trien-

nali che portano a 22 qualifiche, diplomi quadriennali, anno integrativo per l'esame di Stato e alta formazione tecnico-professionale. Si possono seguire percorsi triennali di questo tipo sia presso le agenzie formative accreditate sia presso gli istituti professionali di Stato in regime di sussidiarietà integrativa o complementare a seconda dei casi. Il sistema di istruzione e formazione professionale in Italia è finanziato dal Ministero del lavoro con 189 milioni di euro l'anno. Questo significa che, siccome l'ultimo monitoraggio indica 300.000 giovani sui percorsi, parliamo di 630 euro all'anno per corso utente, effettivamente molto scarsi. Se il costo medio di un giovane a scuola è circa 7.000 euro l'anno, 630 euro l'anno di investimento da parte del Paese su un percorso professionalizzante antidispersione sono decisamente insufficienti.

Lo sviluppo del sistema di Istruzione e Formazione Professionale è fortemente intrecciato con il tema della dispersione. È evidente che, nel momento in cui l'offerta formativa non incontra i bisogni di formazione o diverge rispetto ad essi, si crea questo fenomeno. Nella realtà italiana, soprattutto nel settore dell'Istruzione tecnica e professionale, vi è una strutturazione dell'offerta formativa che continua a non incrociare i bisogni e, al contrario, la divergenza aumenta.

Risulta imprescindibile l'obiettivo di valorizzare questo sistema, ed in particolare l'apprendistato (anche dagli ultimi due anni delle superiori), le esperienze di scuola-lavoro, gli stage in azienda, i tirocini formativi, ormai parte integrante del sistema di istruzione che costituiscono uno degli strumenti più efficaci nella lotta alla dispersione. Dare pieno diritto alla formazione professionale e all'apprendistato, stabilizzandola e rendendola di uguale qualità nelle diverse Regioni, rappresenta la base di partenza per una strategia articolata.

Un altro tema da affrontare riguarda la professionalità del corpo docente, che deve essere sviluppata in modo specifico per quanto riguarda gli Istituti professionali. Infatti, la personalizzazione degli insegna-

menti, che rappresenta in teoria una risposta molto efficace al problema della dispersione, è in concreto assai complessa da realizzare. La strategia migliore per avvicinarsi all'obiettivo è rappresentata dall'articolazione dei profili all'interno della scuola. Il tutor, il mentore, l'insegnante che progetta, l'integrazione della scuola con il territorio rappresentano strumenti per fornire risposte alla personalizzazione.

3.4. Scuola aperta e partnership con il territorio.

Si potrebbero prevenire i rischi di bocciatura anche attraverso corsi di recupero obbligatori pomeridiani ed estivi, che consentano agli studenti un più adeguato recupero delle lacune accumulate e che, al contempo, rendano più facile incontrare e accogliere il disagio che questi ragazzi si trovano spesso a vivere. Sarebbe da seguire l'approccio metodologico, utilizzato con successo nelle esperienze di integrazione, di un'esplicita personalizzazione degli obiettivi formativi, valorizzando le attitudini e le potenzialità individuali e registrando a verbale, senza negarle e occultarle, le limitate performance raggiunte dallo studente in una o più discipline.

Una più ampia apertura delle scuole potrebbe essere sia orizzontale, nel periodo di giugno-luglio, sia verticale, cioè allungando gli orari di funzionamento degli istituti nei giorni di lezione. Ciò non significa però perpetuare la distinzione tra saperi e discipline « ufficiali » di tipo teorici e le attività « pratiche » – in un certo senso « extra-scolastiche – in subordine. Le attività non possono essere messe in gerarchia, ma tutte devono concorrere alla qualità del modello pedagogico-didattico.

La scuola, allungando i suoi tempi, deve rendere ordinario ciò che ora è frutto di esperienze casuali, soprattutto nelle zone ad elevata esclusione sociale. Sul punto, peraltro, vi sono diversità di opinioni fra gli esperti: secondo alcuni, infatti, non è detto che migliori la situazione allungare la giornata scolastica, aumentare le ore di lezione – soprattutto nel caso di inse-

gnanti che contribuiscono ad alimentare il disagio – perché il tempo scolastico è una variabile che influisce nella misura in cui si traduce, poi, in un tempo di apprendimento, di concentrazione e di studio. Occorre però considerare che almeno nelle zone a rischio di emarginazione socio-economica un prolungato orario scolastico permetterebbe ai giovani socialmente svantaggiati di poter far riferimento nella scuola come centro di formazione e aggregazione sociale.

In questo senso non si può immaginare che il contrasto alla dispersione possa essere realizzato unicamente all'interno del sistema scolastico. Bisogna avvalersi di contributi diversi. Non si pensi, infatti, che i recuperi possano essere realizzati soltanto dai docenti di scuola. Se si vuole davvero fronteggiare la dispersione, sia in fase preventiva, sia nel recupero, occorre che vi sia un'alleanza fra la scuola e tutti i soggetti di un sistema formativo veramente integrato. Si tratta dell'associazionismo, del volontariato, delle cooperative e dei soggetti portatori delle altre risorse professionali necessarie, come gli educatori professionali o gli psicologi.

L'educazione alla cittadinanza va potenziata in tutti gli aspetti: formazione alla responsabilità, alla partecipazione, ai diritti/doveri, al volontariato; ciò può essere promosso non solo con un insegnamento dei saperi teorici, ma attraverso una cittadinanza vissuta e aperta, in collaborazione con ciò che è fuori della scuola.

È necessaria la trasformazione della scuola in un centro di riferimento culturale e sociale del territorio: la scuola deve diventare ancor più, nelle zone ad alto rischio di esclusione sociale, una potente macchina di attacco alla disgregazione sociale e anche alla conseguente diffusione della criminalità organizzata. Lo Stato anche e soprattutto attraverso la scuola, può e deve interamente e profondamente riappropriarsi dei territori occupati da qualcun altro. È altresì necessaria la costituzione, presso tutti gli Uffici scolastici regionali, di un gruppo di lavoro, così come è stato fatto in Campania, per la prevenzione e il contrasto all'abbandono

scolastico e al disagio giovanile, con il compito, tra gli altri, di ricercare sistemi di allerta che permettano di individuare precocemente gli studenti a rischio di abbandono scolastico. È fondamentale, inoltre, assicurare la stabilità del corpo docente. Il continuo cambio dei docenti è spesso vissuto dagli alunni come un'altra occasione di abbandono. Il rapporto costruito tra docente e bambino, fondamentale nel processo di crescita e di apprendimento, quel legame empatico che si instaura tra gli alunni e gli insegnanti, diventa un patrimonio che viene disperso, a tutto svantaggio del bambino.

Un'esperienza interessante è rappresentata dalle « scuole di seconda occasione »: una rete di sei esperienze che si articolano in molte città italiane. Uno dei limiti fondamentali di queste esperienze è il fatto che sono esperienze che vanno riprodotte di anno in anno, poiché vengono garantite dall'accesso ai fondi europei, quindi bisogna fare nuovi progetti. Un altro tema è quello della seconda opportunità. Oggi, quasi il 20 per cento degli stranieri iscritti ai CTP ha un'età inferiore ai diciannove anni. Questo ci dice chiaramente che l'istruzione pensata per gli adulti ha, in realtà, una domanda forte di seconda opportunità, cioè di ragazzi che sono stati espulsi dal sistema scolastico normale e che tentano di riprendere gli studi.

3.5. *Formazione dei docenti e qualità dei processi educativi.*

Una delle chiavi della strategia deve essere la formazione degli insegnanti, in direzione di un rinnovamento della didattica auspicato da tutti a parole ma in realtà raramente realizzato. Se si vuole investire urgentemente risorse sui cosiddetti processi educativi un elemento determinante, per farlo, è avere chiari i dieci fattori di influenza che producono alti livelli di apprendimento. A tale proposito elementi interessanti possono essere rintracciati in una ricerca *evidence-based*, centrata sui dati meta-analitici – pubblicati tra il 2009 e il 2012 – di circa

ottocento studi sperimentali curati da un professore australiano dell'Università di Melbourne, John Hattie. Secondo tale ricerca, i dieci fattori sono i seguenti: aspettative degli studenti; credibilità del docente agli occhi degli alunni; fornire ai docenti un supporto e una valutazione formativa; valutazione degli studenti basata sul feedback educativo; insegnamento reciproco tra pari; programmi per lo sviluppo di abilità cognitive; programmi di arricchimento lessicale; competenza di lettura-comprensione; relazione tra insegnante e studente; organizzatori grafici della conoscenza. Si noti che al secondo e terzo posto vi sono fattori legati alla credibilità e all'aggiornamento continuo del docente.

Sul versante della professionalità docente, dunque, vi sono ampi spazi di intervento. La qualità della didattica dipende per molti aspetti dal contesto professionale più ricco e opportunità di formazione per gli insegnanti in servizio, soprattutto in alcuni campi specifici necessari alla lotta alla dispersione: innovazione didattica, competenze psicopedagogiche e relazionali, tecniche di lavoro di gruppo, competenze di educazione alla cittadinanza, insegnamento Italiano L2, cura dei disturbi di apprendimento.

A livello di formazione iniziale, occorrerebbe instaurare una più stretta collaborazione con i Corsi di laurea in Scienze della formazione e con la formazione universitaria dei docenti delle scuole superiori. Il nodo centrale è rappresentato dalla qualità del Tirocinio, con il ruolo centrale del supervisore come insegnante esperto che aiuta gli studenti a fare sintesi tra esperienza e saperi disciplinari, riflessione e esplicitazione della didattica, studi e deontologia professionale. Nel momento del reclutamento, bisognerebbe infatti valutare anche le competenze relazionali degli insegnanti, i fattori di personalità, la capacità di lavorare in gruppo e in rete e la conoscenza delle questioni etiche e normative.

Si deve puntare sulla formazione dei docenti, ma occorre anche che un certo numero di docenti sia sistematicamente dedicato. Per ottenere ciò bisogna che una

quota di docenti sia rimotivata e, sicuramente, ri-professionalizzata in tale direzione. Serve un organico funzionale di istituto che non ha niente a che vedere con l'organico « piatto » che abbiamo oggi. Dobbiamo avere risorse in più, ma anche capire dove recuperare risorse professionali.

3.6. *Gli studenti di cittadinanza non italiana.*

Gli alunni e studenti di cittadinanza non italiana costituiscono una fascia a rischio di dispersione. La questione va però affrontata distinguendo tra chi arriva in Italia dal paese d'origine senza adeguate conoscenze e gli studenti (ormai quasi la metà del totale) considerati « di seconda generazione perché nati o cresciuti qui. Le strategie devono essere quindi molto diverse. Anzitutto i corsi intensivi di Italiano L2 sia in alcuni periodi sia per tutto l'anno, i laboratori pomeridiani a fianco della classe (e non separati), i corsi per disciplina devono essere strutturati nel sistema scolastico anziché estemporanei, impiegando risorse professionali con un alto livello di specializzazione.

Inoltre, con riferimento alla questione dei ritardi, la normativa dello Stato (articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999) stabilisce che lo straniero che si iscrive in una scuola debba essere inserito nella classe della sua età, salvo deroghe. In questo caso si inseriscono i ragazzi di origine immigrata in classi inferiori. Queste deroghe – pur decise dal collegio dei docenti e dal consiglio d'istituto allo scopo di facilitare l'apprendimento della lingua – raramente sono utili al successo scolastico, come è dimostrato da dati empirici. Ci sono anzi indici di correlazione fra ritardi e ripetenza. Sulle deroghe esiste, quindi, un problema. Anche se non si può imporre per legge la rinuncia, prevista dalla legislazione, occorre ripensare lo strumento della deroga creando altri tipo di sostegno e facilitazione all'apprendimento dei neo-arrivati o di chi non conosce la lingua italiana.

In generale, un approccio interculturale a livello delle discipline e delle relazioni, che rispetti ma non amplifichi la diversità, diviene indispensabile per gestire la complessità delle culture e delle lingue presenti in classe.

3.7. *Nuovi ambienti di apprendimento.*

È necessario un approccio globale al curriculum. Non si può progettare solo la formazione, ma un intero ambiente di apprendimento per creare una scuola nuova, più aperta e coinvolgente, cooperativa e « senza zaino ». L'innovazione didattica è al centro della lotta alla dispersione.

Occorre a questo proposito considerare sia l'*hardware* sia il software. Da un lato si parla dell'architettura scolastica, con tutte le problematiche legate all'edilizia carente, la distribuzione degli spazi, l'organizzazione degli arredi sino all'interno dell'aula, le dotazioni digitali. Si vuole però sottolineare soprattutto la dimensione corporea e tattile, sensoriale. Se i bambini e i ragazzi sin dall'infanzia non si abitano alla dimensione manuale, corporea, saranno adulti nel mondo del lavoro incapaci di avere una visione a 360 gradi.

Le aule devono diventare ambienti strutturati come aree organizzate di lavoro, con attrezzature tecnologiche adeguate, attraverso investimenti nella didattica 2.0 e nella banda larga per compensare il *digital divide* tra le diverse aree del paese.

Per i ragazzi (in particolare quelli a rischio) la scuola può e deve preparare percorsi personalizzati e individualizzati, costruendo ambienti di apprendimento attivi, adatti e stimolanti, trasformando l'aula in laboratorio. Oggi, invece, la struttura tradizionale dell'insegnamento contraddice tutto ciò che la ricerca scientifica ormai da più di un secolo ha scoperto sulle modalità cognitive con cui si impara: rende passivi bambini e ragazzi curiosi, ignora l'importanza della corporeità nell'apprendimento, stimola la competitività e non il lavoro di gruppo, ricorre quasi esclusivamente a modalità frontali di in-

segnamento, separa le materie di studio anziché lavorare per centri di interesse, crea un fossato tra lo studio scolastico e il sapere digitale, sottovaluta la pluralità delle intelligenze trascurando la creatività, impone tempi rigidi quando si dovrebbe lasciare spazio allo spirito di ricerca e adattarvi luoghi e orari della scuola. Lo dimostra il disagio anche degli studenti dotati che non trovano interesse nella scuola.

3.8. *Il riordino dei cicli.*

Nella lotta alla dispersione si possono prendere in considerazione anche le diverse ipotesi di riordino dei cicli (compreso il progetto di un anno in meno del sistema formativo). Per trovare risposte obiettive a tali ipotesi di intervento (da attuare nel primo o secondo ciclo?) è utile tra l'altro riferirsi alle attuali sperimentazioni della scuola secondaria di secondo grado in quattro anni: la praticabilità di questa soluzione potrebbe far ricavare rilevanti risorse da destinare alla lotta alla dispersione scolastica, purché senza tagli di cattedre.

3.9. *L'anagrafe degli studenti.*

Naturalmente, per implementare un'efficace strategia di contrasto alla dispersione scolastica è essenziale poter disporre dei dati e delle misurazioni che consentano di dare il giusto peso ai problemi e di orientare per programmare iniziative mirate alla loro soluzione. Pensare di dover raccogliere i dati, scuola per scuola, potrebbe sembrare un intervento complicato, ma in realtà si tratta di dati già in possesso delle banche dati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR). Eccezion fatta per l'evasione, il MIUR conosce il dato degli abbandoni, delle interruzioni non comunicate e delle bocciature e sarebbe in grado di censire il fenomeno in maniera analitica scuola per scuola e – forse – plesso per plesso. Interfacchiando questi dati con quelli provenienti dalla banca dati INVALSI, le scuole potrebbero conoscere le competenze dei ragazzi che entrano nelle

stesse, per intervenire con azioni – quasi individuali – volte a evitare le bocciature.

Oggi noi non abbiamo ancora un'Anagrafe degli studenti che ci consenta di dire per quella classe di età dove siano gli studenti. Abbiamo tutti dei pezzi della realtà, ma non dialogano tra di loro. L'Anagrafe degli studenti riguarda solo quelli del sistema dell'istruzione: non c'è un collegamento con le Anagrafi regionali della formazione ed è quindi necessaria un'integrazione dei dati tra l'Anagrafe nazionale degli studenti del Ministero dell'istruzione e le altre anagrafi, come i dati degli uffici scolastici regionali. L'altro tema, legato alle anagrafi, è che – da qualche anno – non si registra più o non si verifica più quando le iscrizioni avvengono. Prima dell'inizio dell'anno scolastico, tutte le anagrafi dei municipi non inviano più – come invece avveniva in passato – alle scuole il registro dei residenti per verificare se siano stati iscritti, o meno, a scuola. È stato segnalato nel corso dell'indagine conoscitiva che per i bambini stranieri questo rappresenta un problema molto serio.

Con riferimento all'integrazione delle varie banche dati, occorre puntare ad un'informazione dettagliata, mirata e quasi microscopica sui casi singoli (scuola per scuola e plesso per plesso) e sulle caratteristiche della dispersione scolastica, degli abbandoni precoci, delle ripetenze, dei ritardi – soprattutto per quanto riguarda i ritardi degli studenti stranieri che non sono ammessi nella classe della propria coorte di età. Sono tutti dati ovviamente essenziali, a patto però che siano rispettate due condizioni. La prima condizione è che la direzione sia biunivoca. Il fatto di implementare una banca dati, straordinariamente efficiente nella capacità di distillare i dati anche nelle loro caratteristiche microscopiche, senza però un ritorno di questi dati alle scuole stesse, che ne sono i principali fornitori, è un'operazione che rischia di essere un eccellente patrimonio di dati utili per gli uffici studi e le analisi, ma non per gli interventi. È quindi essenziale pensare a come garantire, nel meccanismo di fornir-

tura delle informazioni, l'andare e il ritornare dei dati. I dati entrano grezzi e devono uscire, invece, con un commento, cioè con una qualità di lettura che consenta alle singole scuole, ai territori, agli uffici scolastici regionali, alle regioni, ai comuni – non cito più le province per ovvi motivi – di orientare le proprie politiche di aggressione nei confronti del fenomeno. In secondo luogo, in una logica sussidiaria, i Comuni dovranno fare quello che lo Stato non è in grado di fare, perché lo Stato accentra i dati e può analizzarli e fornirli. Il Comune, in sinergia con gli uffici e i centri per l'impiego, dovrà creare piuttosto un'anagrafe dei dispersi. A livello di territorio, abbiamo bisogno di una capacità di lettura del fenomeno che intercetti i casi singoli e sia in grado di recuperare storie e vicende, in modo che il territorio sia messo in condizione, sia nelle cause della dispersione sia negli effetti, di recuperare le persone attraverso strategie « multi-attoriali », che coinvolgano non soltanto il pubblico, ma anche il privato sociale, l'associazionismo e il volontariato specializzato nella cosiddetta « seconda opportunità ».

4. CONCLUSIONI: UNA STRATEGIA NAZIONALE PER ACCELERARE LA LOTTA ALLA DISPERSIONE

4.1. Obiettivo 10 per cento.

L'obiettivo ultimo di una strategia nazionale che acceleri il contrasto alla dispersione scolastica è portare la quota percentuale degli *early school leavers* al 10 per cento dal 17,6 per cento attuale.

Tale obiettivo è stato enunciato come condizione anche nel parere che la VII Commissione della Camera ha espresso il 2 luglio 2013, al termine dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2013 e relativi allegati (COM(2012)629 final), del Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea per il periodo 1o gennaio 2013-30 giugno 2014 (17426/12) e della relazione programmatica sulla par-

tecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2013 (Doc. LXXXVII-bis, n. 1). Esso appare ambizioso, ma raggiungibile (attualmente è a portata di mano solo per alcune regioni) se si comincia immediatamente ad operare sui ragazzi che oggi hanno 12-14 anni.

Infatti, in base ai dati PISA del 2012, il sistema dell'istruzione italiana si è rimesso in moto per la prima volta dopo un decennio di stallo. Anche nella lotta alla dispersione si registrano notevoli progressi poiché nel 2000 superava il 25 per cento ed oggi la quota media si attesta al 17,6 per cento. Nelle 4 regioni convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) il dato si pone intorno al 21 per cento. Con gradualità questa percentuale potrebbe continuare a diminuire, ma troppo lentamente. La sfida è oggi l'accelerazione dei processi, da cui dipende la possibilità per l'Italia di ricominciare a crescere, fornire una qualificazione adeguata ai giovani e contrastare la disoccupazione.

È superfluo ribadire che i costi dell'ignoranza sono pesanti per un sistema formativo che assorbe il 20 per cento della spesa pubblica. Si calcola che abbattere la dispersione potrebbe far « risparmiare » alla collettività fino al 6 per cento del PIL. Tuttavia, la lotta agli abbandoni e la scelta di far concludere al maggior numero possibile di ragazzi la carriera scolastica e formativa non possono avere soltanto uno scopo funzionale. La cultura e l'apprendimento sono beni in sé che permettono di sviluppare il capitale umano di ciascuno. Apertura alla cultura e passione per la conoscenza sono il bene più prezioso che la scuola può lasciare in eredità alle nuove generazioni. Dal mancato apprendimento nasce una minore capacità di comprendere la complessità del mondo attuale e quindi un deficit di cittadinanza, una contrazione della possibilità di costruire il futuro.

Le *policy options* per il contrasto alla dispersione sono oggetto di una vasta letteratura e oggetto di molteplici documenti strategici. Per il contesto del nostro Paese alcuni criteri di azione vanno considerati prioritariamente, in modo mirato rispetto

alle diverse dimensioni del fenomeno. In ogni caso, appare necessario che le strategie e le azioni concrete considerino adeguatamente i differenti contesti territoriali ai quali si applicherà e che, semmai, punti, prendere in prestito e disseminare nelle diverse aree del Paese tutte le esperienze e le buone pratiche maturate nel territorio nazionale.

Si potrebbe elencare a lungo lo spreco di intelligenza, interesse e talento compiuto dalla scuola italiana, mentre molti altri paesi europei stanno modificando e innovando i loro metodi di insegnamento/apprendimento. Lo confermano anche le esperienze del mondo non profit che recuperano ragazzi a rischio o che hanno lasciato la scuola con la rimotivazione, la responsabilizzazione, le competenze relazionali. La centralità dell'istituzione scolastica non deve far dimenticare, infatti, che il contrasto alla dispersione richiede un lavoro di partenariato e coordinamento tra scuola e territorio, Enti locali, associazionismo. Senza una forte sinergia la scuola si troverebbe sola e impari al compito.

Il contrasto alla dispersione scolastica parte dalla coscienza di dover rendere nuovamente protagonisti gli studenti e non solo i bisogni degli adulti, della società e degli insegnanti. Lo sviluppo di un paese dipende infatti dalla capacità di coinvolgere le nuove generazioni. Il rapporto scuola/lavoro assume, in questo senso, un'importanza determinante per la sua valenza di apprendimento attivo, legato alla realtà, motivante e di tipo pratico. Troppo a lungo in Italia si è avvalorata la gerarchia tra i saperi di tipo teorico e quelli di tipo pratico dimenticando che essi costituiscono le due facce speculari dell'apprendimento, che deve essere sempre di tipo laboratoriale anziché trasmissivo.

Vanno in questa direzione le misure prese dai recenti governi, in particolare lo stanziamento di 15 milioni di euro – disposto per la lotta alla dispersione scolastica dall'articolo 7, comma 3, del decreto-legge cosiddetto « istruzione », n. 104 del 2013, di cui 3,6 milioni di euro per

l'anno 2013 e 11,4 milioni di euro per l'anno 2014. Va segnalato inoltre il programma europeo *Garanzia per i giovani*, di cui alla raccomandazione 2013/C120/01 del Consiglio, del 22 aprile 2013, richiamato dall'articolo 8 del medesimo decreto-legge n. 104 del 2013: questo articolo, al comma 2, ha autorizzato la spesa di euro 1,6 milioni per l'anno 2013 e di euro 5 milioni a decorrere dall'anno 2014, quale contributo per le spese di organizzazione, programmazione e realizzazione delle attività di orientamento per gli studenti iscritti alle scuole secondarie, al fine di facilitare una scelta consapevole del percorso di studio e di favorire la conoscenza delle opportunità e degli sbocchi occupazionali.

Nel presente documento conclusivo vengono quindi proposte le seguenti azioni prioritarie di carattere generale.

4.2. Azioni prioritarie.

4.2.1. Anagrafe e monitoraggio.

Il primo passo urgente consiste nella realizzazione e nel completamento di Anagrafi integrate che permettano di acquisire dati certi. Si è cercato di affrontare il problema grazie alle disposizioni contenute all'articolo 13 del citato decreto-legge n. 104 del 2013, il quale prevede, in particolare, che al fine di realizzare la piena e immediata operatività e l'integrazione delle anagrafi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 76 del 2005, entro l'anno scolastico 2013/2014 le anagrafi regionali degli studenti e l'anagrafe nazionale degli studenti siano integrate nel sistema nazionale delle anagrafi degli studenti del sistema educativo di istruzione e di formazione. Un aspetto che evidenzia l'importanza di avere a disposizione dati utili sui ragazzi che frequentano le nostre scuole è dimostrata dalla previsione del comma 2-ter del suddetto articolo 13, introdotto nel corso della conversione del decreto-legge n. 104, il quale prevede che, al fine di consentire il costante miglioramento dell'integrazione scolastica degli alunni disabili mediante l'assegnazione del personale docente di sostegno, le istitu-

zioni scolastiche trasmettono per via telematica alla banca dati dell'Anagrafe nazionale degli studenti le diagnosi funzionali di cui al comma 5 dell'articolo 12 della legge n. 104 del 1992, prive di elementi identificativi degli alunni.

Un monitoraggio regolare del fenomeno andrebbe effettuato sulla base dei seguenti indicatori:

A. *Early school leavers* 18-24 che non hanno diploma o qualifica superiore e non sono in formazione

B. Percentuale tra quelli che iniziano e che finiscono fatte salve le scelte diverse dal punto di vista formativo (come indicatore della capacità di continuità di percorso della scuola). A tali dati devono far riferimento le scuole nei loro piani di miglioramento.

C. Numero di studenti che acquisiscono una qualifica o un diploma nella formazione professionale anche nell'ottica di disporre di una visione integrata del sistema complessivo di diplomi e qualifiche (qualifiche triennali, diplomi quadriennali, diploma di esame di stato,...) da far entrare come informazione statistica corrente negli annuari ISTAT.

D. Preparazione studenti su dati OCSE Pisa e Invalsi.

Ogni USR deve effettuare una precisa diagnosi del fenomeno a livello regionale sulla base di tali indicatori, definire gli specifici obiettivi e fare un piano di azione nel quadro di cooperazione inter-istituzionale. Il Miur può incrociare questi dati con quelli Invalsi per effettuare censimento analitico scuola per scuola del fenomeno, condizione *sine qua non* di una lotta rigorosa.

4.2.2. *Prevenzione nell'infanzia.*

Una strategia preventiva riferita alla fase dell'infanzia, dovrebbe basarsi sui seguenti punti.

1. Incrementare l'accesso agli asili nido specie nelle Regioni meridionali. Come dimostrato da numerosi studi del settore,

un fattore che fa la differenza è l'arricchimento educativo precoce a partire già dall'asilo nido e dalla scuola dell'infanzia.

2. Valorizzare e rafforzare in funzione preventiva la scuola dell'infanzia all'interno del sistema integrato di istruzione, incrementando la scuola statale dell'infanzia e facilitando l'accesso delle scuole dell'infanzia paritarie al finanziamento europeo.

3. Implementare il sistema di allarme precoce sulle assenze frequenti, ai sensi della raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico (2011/C 191/01) e della Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia, formulando un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015.

4. Incrementare l'individuazione precoce dei problemi e difficoltà di apprendimento a livello della scuola dell'infanzia e primaria

4.2.3. *Interventi nella scuola secondaria e IEFP.*

Per quanto riguarda gli interventi relativi alla scuola secondaria ed alla formazione professionale, la strategia dovrebbe includere i seguenti interventi.

1. Prevedere un riordino dei cicli e la revisione della loro scansione in funzione della diffusione di un nuovo modello pedagogico-didattico mirato al contrasto alla dispersione (personalizzazione, tutoring, didattica attiva). La riallocazione delle risorse risparmiate abbreviando e ridisegnando il percorso (nella secondaria inferiore o superiore) permetterebbe di qualificare il sistema e giungere ad un organico funzionale. In questa direzione va vista l'eventualità di un riordino dei cicli o la sperimentazione di riforma del ciclo della secondaria di 4 anni, non solo per adeguarsi all'Europa ma soprattutto per ricavare risorse da destinare alla lotta all'insuccesso e alla dispersione scolastica. Ciò permetterebbe di creare figure di tutor e docenti dedicati.

2. Le bocciature sono l'anticamera della dispersione, specie nel I anno di

scuola media e nei primi due anni della scuola superiore dove sono stimate in circa 185.000. Il 70 per cento dei bocciati lascia la scuola. Intervenire sulle bocciature prevedendo ad esempio una valutazione biennale (lasciando la bocciatura al I anno come evento eccezionale) nel quadro di un complessivo rinnovamento della didattica. Rendere più flessibile e orientativo il primo biennio superiore.

3. Migliorare l'orientamento alla scelta del percorso scolastico dopo il primo ciclo. È indispensabile un'azione nazionale dedicata, soprattutto attraverso l'utilizzo di figure di specialisti nel campo e tutor.

4. Realizzare il miglioramento delle competenze linguistiche degli alunni di cittadinanza non italiana anzi tutto all'interno dell'orario nonché con corsi intensivi estivi, ad esempio prima dell'inizio dell'anno scolastico. Nella scuola secondaria di secondo grado gli alunni di cittadinanza non italiana sono il 6,6 per cento degli iscritti e di questi circa 175 mila studenti stranieri che frequentano tale ciclo scolastico, quelli « a rischio di abbandono » sono pari al 2,42 per cento degli iscritti, contro l'1,16 per cento degli alunni italiani.

5. I corsi triennali di IeFP che portano ad una qualifica (attualmente le qualifiche sono 22) si sono rivelati un efficace investimento contro NEET (dati Isfol). Oggi, il Ministero del lavoro li finanzia con 189 milioni l'anno. Per 300.000 giovani, sono 630 euro l'anno a studente, una cifra largamente inadeguata, specie se si pensa che il costo di uno studente è circa di 7000 euro). L'allocazione delle risorse deve quindi privilegiare questo segmento di formazione per rinforzarlo, stabilizzarlo e riordinarlo, coinvolgendo la Conferenza Stato-Regioni, e omogeneizzando gli interventi tra Regioni che oggi spendono in modo diverso.

Allo stesso tempo, va valorizzata l'Istruzione Tecnica, e l'utilizzo di una didattica di tipo laboratoriale e tutte le forme di alternanza scuola-lavoro, attraverso un corretto rapporto scuole-impres.

6. Realizzazione di un Piano di formazione straordinaria dei docenti in servizio su temi chiave come l'innovazione didat-

tica, i problemi di motivazione degli studenti, la personalizzazione dell'insegnamento, la gestione delle classi eterogenee. La modalità didattica standard della scuola deve passare da trasmissione di conoscenze a attivazione di competenze. Per fare questo occorre una formazione specifica degli insegnanti in servizio, svolta anche a livello regionale in modalità di laboratori e gruppi auto generativi di competenze, in collaborazione con l'Università.

7. Creare ambienti di apprendimento adeguati, classi destrutturate, trasformate in laboratorio e digitalizzate. L'architettura scolastica va interamente ripensata nell'organizzazione degli arredi, anche tecnologici, per creare una scuola accogliente dove la dimensione corporea e sensoriale sia messa in primo piano.

4.2.4. *La seconda chance.*

Monitorare il programma di didattica integrativa previsto dal DM 87 del 7.2.14 in attuazione dell'art. 7 del DL 104 convertito con modifiche nella Legge 128/2013. Il decreto prevede misure di apertura delle scuole e progettualità nel campo della prevenzione della dispersione stanziando un totale di 15 milioni di cui 11,4 nel 2014: una cifra largamente insufficiente.

Altrettanto necessario è la valutazione dei fondi utilizzati per i PON (programmi operativi nazionali) nelle Regioni convergenza a seguito dei quali non appaiono rilevanti i risultati nel ridurre la dispersione, e i finanziamenti legati all'articolo 9 del CCNL (Aree a rischio e a forte processo migratorio) passando dalla logica dell'estemporaneità a quella di lungo periodo.

Per le attività di recupero e di « seconda occasione » occorre valorizzare le risorse esterne alla scuola, le esperienze delle associazioni, cooperative e terzo settore e le professionalità di tipo pedagogico (educatori professionali) e psicosociali. Il partenariato con l'associazionismo non può limitarsi a un mero prolungamento del tempo-scuola ma deve promuovere un'integrazione di queste risorse nel sistema scolastico.

4.3. Due strumenti per la realizzazione delle azioni.

Molti insuccessi registrati in passato nonostante le diagnosi puntuali e tempestive vanno ricondotti alla carenza di strumenti di implementazione delle decisioni e degli orientamenti. Per le azioni di rilievo prioritario indicate alla luce degli indicatori e dei criteri di azione occorre una strategia efficace di implementazione che per il periodo 2014-2020 dovrebbe avere due capisaldi: il potenziamento della capacità di iniziativa delle singole scuole, da un lato, e la regia di una unità di crisi capace di creare le necessarie condizioni favorevoli dall'altro.

Per realizzare in modo efficace tali indirizzi strategici occorre dotarsi di due strumenti fondamentali:

4.3.1. Una sperimentazione che possa ampliare l'autonomia delle scuole.

Le esperienze positive e le ipotesi di lavoro nella lotta alla dispersione potreb-

bero essere verificate con una sperimentazione a livello nazionale (con adesione volontaria degli istituti). La sperimentazione deve permettere di ampliare l'autonomia degli istituti all'insegna della flessibilità.

4.3.2. Una « unità di crisi ».

Dato il carattere di una emergenza nazionale è indispensabile un forte pilotaggio a livello nazionale, in grado di creare le indispensabili sinergie tra i soggetti in campo e di mantenere nell'arco dei cinque anni la rotta intrapresa. A questo scopo si raccomanda la costituzione di una Unità di crisi presso la Presidenza del Consiglio che coordini gli interventi in corso 2014-20 e coinvolga tutti gli attori (Miur, Ministeri interessati, Conferenza Stato Regioni, Invalsi, USR etc.) su obiettivi precisi e mirati e promuova la messa in rete delle scuole e degli USR nel conseguimento di tali obiettivi.

ALLEGATO 2

Indagine conoscitiva sulle strategie per contrastare la dispersione scolastica**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE***Premessa***1. ANALISI DEL PROBLEMA**

- 1.1. *Dispersione scolastica: definizione e dimensioni del fenomeno.*
- 1.2. *I fattori decisivi del rischio dispersione.*
- 1.3. *Le risorse.*

2. LIVELLI DI INTERVENTO**3. STRATEGIE DI AZIONE**

- 3.1. *Il nodo del primo biennio della scuola secondaria.*
- 3.2. *Un'autonomia compiuta.*
- 3.3. *L'Istruzione e Formazione Professionale.*
- 3.4. *Scuola aperta e partnership con il territorio.*
- 3.5. *Formazione dei docenti e qualità dei processi educativi.*
- 3.6. *Gli studenti di cittadinanza non italiana.*
- 3.7. *Nuovi ambienti di apprendimento.*
- 3.8. *Il riordino dei cicli.*
- 3.9. *L'anagrafe degli studenti.*

4. CONCLUSIONI: UNA STRATEGIA NAZIONALE PER ACCELERARE LA LOTTA ALLA DISPERSIONE

- 4.1. *Obiettivo 10 per cento.*
- 4.2. *Azioni prioritarie.*
 - 4.2.1. *Anagrafe e monitoraggio.*
 - 4.2.2. *Prevenzione nell'infanzia.*
 - 4.2.3. *Interventi nella scuola secondaria e IEFP.*
 - 4.2.4. *La seconda chance.*
- 4.3. *Due strumenti per la realizzazione delle azioni.*
 - 4.3.1. *Una sperimentazione che possa ampliare l'autonomia delle scuole.*
 - 4.3.2. *Una « unità di crisi ».*

Premessa

Nell'ambito delle politiche del Governo che pongono la scuola e la formazione al centro dello sviluppo del Paese, la prevenzione e il contrasto alla dispersione sco-

lastica assumono oggi una rilevanza senza precedenti. Non c'è crescita o ripartenza se rimangono irrisolti nodi storici del nostro sistema di istruzione e di formazione, già oggetto, peraltro, nel 2000, di attenzione da parte della Commissione

cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati. Eppure, la perdita di un'enorme massa di studenti che abbandona la scuola rimane un luogo comune accettato quasi con rassegnazione, dimenticando che in questa zona d'ombra si nascondono non solo i destini individuali di ragazzi e ragazze ma anche le prospettive di crescita del nostro Paese.

Rispetto al passato non è più tempo di descrizioni e diagnosi. Non c'è alcun bisogno di ripetere ritualmente la litania dell'abbandono scolastico o ricamare il tema con un restauro conservativo dei modi di vedere la questione, dominanti negli ultimi decenni. Ai livelli insostenibili di dispersione e alla perdita di attrazione della scuola occorre contrapporre un approccio strategico e operativo, orientato dal coraggio di una visione rivolta al futuro.

Accanto alle criticità accumulate negli anni dell'edilizia scolastica e alla quota di occupazione precaria nella scuola, la dispersione è uno degli ostacoli storici alla qualità del nostro sistema di istruzione e di formazione. Riconquistare i giovani alla scuola, e ridurre ritardi e uscite precoci, è una sfida decisiva per decisori, amministratori, insegnanti e famiglie, non solo per evitare la dissipazione delle risorse comunque investite ma, anche e soprattutto, per ridare all'educazione e alla formazione il ruolo di spinta per l'avvenire del Paese.

Per un'azione efficace non basta una generica intenzione di miglioramento, ma occorre mettere in campo tutte le energie in una strategia nazionale multi-livello che, attraverso la definizione di precise misure e traguardi da raggiungere, reinventi l'azione didattica, ridisegni gli ambienti di apprendimento, rimotivi gli studenti e riconosca il lavoro dei docenti.

Per migliorare la comprensione del fenomeno e, quindi, definire più efficaci strategie di intervento, la Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati ha ritenuto opportuno lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'insieme dei processi che caratterizzano la dispersione scolastica (abbandoni, ritardi, ripetenze, evasione), e sulle strategie per

contrastarla, concentrandosi, in particolare, sulla prevenzione del fenomeno e sugli aspetti relativi all'inclusione. Il contrasto alla dispersione, infatti, rappresenta uno dei 5 obiettivi proposti dalla Commissione europea nell'ambito della strategia Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, richiedendo uno specifico impegno da parte del Parlamento e del Governo.

Gli indirizzi forniti dall'Amministrazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per abbattere la dispersione scolastica (indicati nel corso dell'audizione di Marco Rossi Doria, sottosegretario all'Istruzione del Governo Letta il 22 gennaio 2014) consistono in tre linee di azione: costanza nel tempo delle azioni e coordinamento tra i promotori delle politiche, nonché valutazione dei risultati; approccio basato sulle competenze di base e personalizzazione degli apprendimenti; alleanze tra scuola, territorio, famiglia, agenzie educative.

Scopo dell'indagine conoscitiva è stato verificare se i processi avviati dalle istituzioni e le stesse azioni previste dal decreto-legge n. 104 del 2013, in particolare dall'articolo 7, che ha stanziato complessivi 15 milioni di euro per il biennio 2013-2014 (nonché dal decreto ministeriale di attuazione n. 87 del 2014), corrispondano ai suddetti indirizzi e indicatori di qualità, assumendo, in particolare, la prevenzione e il recupero della dispersione come obiettivo specifico, evitando di dirottare i finanziamenti per azioni mirate alla dispersione per azioni di carattere generale, di finanziamento alle attività ordinarie, nonché estemporanee.

L'indagine si è dunque svolta dal 23 aprile 2014 al 10 giugno 2014 con lo svolgimento di 6 sedute dedicate alle audizioni, durante le quali sono stati sentiti, oltre a soggetti istituzionali competenti in materia (rappresentanti del MIUR, dell'INVALSI e dell'ISFOL), dirigenti scolastici, insegnanti, docenti universitari, rappresentanti di associazioni, fondazioni e testate editoriali attivi nello studio e nel contrasto alla dispersione scolastica e esperti del settore provenienti da diverse esperienze. I

rappresentanti di molti Uffici scolastici regionali, su richiesta della Commissione, hanno inoltre trasmesso loro memorie ove, oltre all'effettuazione di analisi concernenti il fenomeno a livello di singola regione, sono state descritte le azioni svolte dai singoli U.S.R. per il contrasto alla dispersione scolastica.

Ciascun soggetto audito – cui va il ringraziamento sentito dei componenti della VII Commissione – ha portato la propria esperienza, spesso integrata dal deposito di documentazione appositamente predisposta: gli esiti di questa indagine e la sintesi delle diverse indicazioni emerse nel corso delle varie audizioni vengono di seguito riportate.

1. ANALISI DEL PROBLEMA

1.1. *Dispersione scolastica: definizione e dimensioni del fenomeno.*

Le diagnosi sulla dispersione scolastica permettono oggi una visione approfondita dei processi, delle dimensioni tradizionali e nuove del fenomeno e delle politiche d'intervento.

Gli indicatori tradizionali (bocciature, ripetenze, abbandoni...) che per anni sono stati oggetto di studio, rimangono importanti, anche se registrano solo una parte del fenomeno, visto il contenimento delle bocciature nel primo ciclo e la grande inflazione nel secondo.

Per anni abbiamo misurato il totale dei dispersi facendo una semplice sottrazione, cioè prendendo il totale della popolazione in età dai 14 ai 17 anni, sottraendo quelli iscritti a scuola, quelli assunti in apprendistato, quelli iscritti alla Istruzione e formazione professionale (IeFP) e, dopo questa sottrazione, quello che rimaneva era probabilmente la quota dei dispersi. Parliamo di un numero assoluto mai variato negli anni. Sempre con questo metodo di stima, quindi con tutte le cautele del caso, circa 110-115.000 ragazzi compresi fra i 14 ed i 17 anni, ogni anno, si trovano fuori dai percorsi formativi e scolastici. Essi sono concentrati al sud per

il 42 per cento circa; la quota più grande è attribuibile alla regione Campania, che da sola rappresenta il 20 per cento del fenomeno. Anche la Lombardia ha una quota molto grande, ma semplicemente perché in quel territorio c'è più popolazione in età. In ogni caso, generalmente è un fenomeno caratteristico delle isole e del sud Italia ma si presenta « a macchia di leopardo » in tutto il paese.

Più recentemente, si è puntata l'attenzione sulla differenza tra il numero di iscritti al I anno di scuola superiore e i diplomati al V anno cogliendo indicatori dell'inefficienza del sistema scolastico. Tale differenza, ad oggi del 29,7 per cento con variazioni tra le diverse tipologie di istituto, misura la quota di studenti che, per ragioni varie, denunciano limiti nei processi di orientamento e di scelta del percorso e del perdurare di un modello di espulsione non più compatibile con l'obiettivo di assicurare un percorso completo a ogni studente e a ogni studentessa.

In questa ottica l'indicatore, correntemente utilizzato a livello comunitario, degli *Early school leavers* – ESL (giovani dai 18 ai 24 anni che non dispongono di titolo di studio o qualifica superiore a quello ottenuto a conclusione del primo ciclo di istruzione e non attualmente in formazione) misura l'inefficienza del sistema formativo. Le indicazioni europee si riferiscono a coloro che non hanno conseguito un titolo di studio superiore alla scuola secondaria di primo grado e che, inoltre, nelle quattro settimane precedenti l'intervista, non abbiano svolto attività di istruzione e di formazione.

La diminuzione al di sotto del 10 per cento della quota degli ESL è il traguardo indicato per il 2020 dall'Unione. Per l'Italia il raggiungimento di tale traguardo è a portata di mano per le regioni del Nord; richiede, invece, una robusta azione mirata per le altre regioni. Il conseguimento di un diploma o di una qualifica, considerati come condizioni per l'ingresso nel mercato del lavoro, sono obiettivi standard nelle politiche dell'istruzione e della formazione, da perseguire specificamente e da monitorare sistematicamente.

Un ulteriore criterio di definizione del fenomeno della dispersione è stato elaborato ed utilizzato in alcune esperienze concrete. In particolare, l'Osservatorio regionale sulla dispersione scolastica, nato in Sicilia nel 1989, utilizza un criterio che affronta il problema conteggiando tutti gli aspetti diversi della dispersione scolastica. Per ognuna delle circa ottocento scuole siciliane vengono raccolti – anno per anno – i dati relativi all'evasione dall'obbligo scolastico, agli abbandoni in corso d'anno e all'istruzione parentale.

Le definizioni di dispersione e di abbandono sono basate sul conseguimento – o meno – di un certo titolo di studio. La disponibilità di informazioni sulle performance degli studenti obbliga tuttavia ad andare oltre il mero dato del conseguimento di un diploma per includere anche una valutazione circa l'acquisizione di competenze adeguate; anzi, i dati OCSE Pisa mostrano che i livelli di competenze variano sensibilmente tra gli studenti della stessa età. Sulla base dei test di apprendimento, sappiamo che, spesso, allo stesso titolo di studio possono corrispondere livelli di competenze molto diversi. Pertanto, si dovrebbe mirare a una definizione basata non tanto sul conseguimento – o meno – della qualifica o del diploma, bensì sul grado di competenze raggiunte a una determinata età.

In questo senso, ci fa da battistrada l'impostazione dell'indagine OCSE-PISA, che dà livelli insufficienti del 30 per cento nelle regioni meridionali, toccando punte del 38 per cento nelle isole. L'obiettivo della Strategia Europa 2020, che pone al 10 per cento – come tetto massimo – il numero di giovani collocabili tra i predetti *early school leavers* (attualmente l'Italia sta – nel 2013 – al 17 per cento), seppure il dato sia in miglioramento, è un'impresa decisamente impegnativa, soprattutto per alcune aree del Paese. Oggi, nelle quattro regioni convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), abbiamo infatti un tasso del 21 per cento.

In ogni caso, per una comprensione allargata dei processi di dispersione è indispensabile fare riferimento ai NEET

(*Not in Education, Employment or Training*), la percentuale di giovani tra i 15 e i 29 non occupati e non iscritti a un percorso di formazione precisa. Da questo punto di vista l'Italia è in una situazione molto difficile: secondo Eurostat ha una percentuale di NEET di oltre il 25. Naturalmente nella valutazione di questo dato entrano in gioco altre variabili, che riguardano l'andamento dell'occupazione, le opportunità di lavoro, le opportunità professionali.

Come ulteriore aspetto bisogna valutare l'assenteismo degli studenti, un fenomeno ben più vasto di quello che normalmente si percepisce.

In questa prospettiva non si può dimenticare l'*achievement gap*, cioè quel divario che separa, spesso e in profondità, i risultati scolastici e le attese relative alle competenze profonde ormai richieste nel XXI secolo.

Allo stesso tempo la necessità di formare gli innovatori di domani denuncia una criticità prospettica che può rallentare i sistemi di istruzione e di formazione. Il divario che preoccupa va oltre i risultati di scuola, riguarda le condizioni di capitale, umano, sociale e professionale, per garantire al nostro Paese un ritorno alla crescita.

1.2. I fattori decisivi del rischio dispersione.

I soggetti che sono più a rischio di abbandono scolastico sono, tipicamente, soggetti maschi, spesso di origine straniera, con un background familiare fragile e, soprattutto, con una storia e un percorso educativo molto frastagliato, che parte dalle scuole medie. Questi sono i ragazzi che hanno la più alta probabilità di non arrivare al completamento della scuola secondaria, ovvero al raggiungimento di un diploma. Lo zoccolo duro della dispersione, quello dovuto ad abbandoni ed evasioni, è di tipo socio-economico, ma, utilizzando i valori che ci forniscono Eurostat o l'Istat, regione per regione, scopriamo che tra dispersione e grado di povertà c'è una correlazione moderata: la povertà influisce sulla disper-

sione scolastica, ma non è il fattore determinante. Ciò che influisce di più sono le scarse competenze: correlando le competenze che scaturiscono dai test INVALSI e la dispersione, scopriamo che la correlazione è molto forte. Questo significa che, in linea con l'approccio analitico, ciò che occorre combattere è la dispersione dovuta ai fallimenti pregressi *nella* scuola e alle bocciature.

Dal punto di vista della distribuzione geografica, è importante sottolineare come la media del 17,6 per cento di *early school leavers* attuale presenti differenze assai significative tra le diverse Regioni. Alcune Regioni registrano percentuali vicino a quella media europea, che è del 12,8 per cento (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo); mentre il Molise presenta un valore del 9,9 per cento. Altre, come la Toscana sono in linea con la media nazionale (17,6 per cento), altre ancora come la Valle D'Aosta, hanno un tasso del 21,5 per cento di giovani tra i 18 e i 24 anni che non riescono a conseguire un diploma o una qualifica di scuola secondaria superiore. La situazione nel Mezzogiorno appare generalmente peggiore rispetto al resto d'Italia, registrandosi un tasso del 25,8 per cento in Sardegna, del 25 per cento in Sicilia, del 21,8 per cento in Campania e del 19,8 per cento in Puglia (dati del MIUR aggiornati al giugno 2013), pur dovendosi ricordare che, in quest'ultima regione, il tasso di *early school leavers*, nel 2006, era di ben il 27 per cento. È anche vero che la Calabria, con il 17,2 per cento è in linea con la media nazionale, mentre la Basilicata, con il 13,8 per cento, è ben sotto la media nazionale. Le differenze « a macchia di leopardo », inoltre, valgono anche all'interno delle singole Regioni.

Accanto alla collocazione territoriale, un importante fattore di rischio è rappresentato dalla tipologia di scuola. La dispersione è maggiore negli istituti tecnici e negli istituti professionali. Secondo lo studio di Tuttoscuola, la dispersione scolastica negli istituti statali, misurata come differenza tra il numero degli iscritti all'ultimo anno nel 2013-2014 rispetto agli

iscritti al primo anno cinque anni prima, cioè nel 2009-2010, è inferiore alle 170.000 unità di studenti dispersi, pari al 27,9 per cento. L'anno scolastico 2012-2013, sempre secondo la comparazione quinquennale, erano stati 10.000 in più, pari al 29,7 per cento. Secondo il medesimo studio la dispersione è risultata concentrata negli istituti professionali, dove raggiunge il 38 per cento, ma, dieci anni, fa arrivava al 50 per cento. Negli istituti tecnici la percentuale di dispersi arriva al 28 per cento. Lo sviluppo del sistema di istruzione e formazione è fortemente intrecciato con il tema della dispersione. Nel momento in cui l'offerta formativa non incontra i bisogni di formazione o diverge rispetto ad essi, si crea tale fenomeno. Nella realtà italiana, soprattutto nel settore dell'istruzione tecnica e professionale, vi è una strutturazione dell'offerta formativa che continua a non incrociare i bisogni e, al contrario, la divergenza aumenta.

Gli abbandoni della scuola avvengono prevalentemente nel primo biennio della superiore in genere a seguito di una bocciatura. Questo dato è omogeneo su tutto il territorio nazionale; ciò porta a concentrare l'attenzione sull'orientamento degli studenti che, se mal gestito, porta a scelte a volte irreversibili. Vari esperti osservano che le bocciature all'inizio del corso di studi superiore si rivela spesso decisiva per la scelta di abbandonare la classe. Altrettanto importante è portare l'attenzione sul fenomeno delle assenze saltuarie frequenti, elemento predittivo dell'insuccesso seguente, soprattutto nelle zone ad alto rischio di esclusione sociale.

Il mancato potenziamento delle misure sul diritto allo studio ha un effetto diretto e indiretto sull'abbandono scolastico, specie nelle aree più deprivate; va poi ricordato, tra le ricadute il gravissimo fenomeno dell'analfabetismo di ritorno tra gli adulti.

Accanto a questi fattori di ordine generale, ve ne sono poi alcuni che riguardano alcune specifiche categorie di ragazzi. Qualche anno fa, una ricerca in termini sia previsionali sia longitudinali, pubblicata sul sito *lavoce.info*, spiegava che

l'esperienza di coorti di ragazzi osservati nel loro percorso scolastico longitudinale, a partire dall'asilo nido e dalla scuola dell'infanzia, era ben differente rispetto all'esperienza di ragazzi che non avevano avuto la possibilità di partecipare a un percorso di apprendimento in età prescolare e dai 3 ai 6 anni. Si tratta di un fattore previsivo dei probabili abbandoni, in età da scuola media e nel corso del primo biennio della scuola superiore.

Per affrontare seriamente il tema della dispersione scolastica, non si può non tener conto del dello svantaggio educativo, cioè le difficoltà e il disagio di cui sono carichi questi ragazzi e ragazze (che ovviamente non hanno una certificazione di disabilità, una patologia certificata). Si tratta di alunni e studenti indicati nella terza fattispecie dei BES (Bisogni educativi speciali), che presentano non una certificazione di disturbo di apprendimento o una patologia, ma difficoltà di apprendimento o inserimento. Attribuire la responsabilità del disagio solo all'ambiente o alla famiglia porterebbe fuori strada. È la scuola stessa che può diventare una causa di disagio o – viceversa – una risposta. La sfida educativa per « stare bene a scuola » si gioca nella competenza relazionale degli insegnanti, la capacità di « leggere » e comprendere le singole situazioni, e la necessità di un rapporto strutturato con le agenzie educative. Il rapporto con le famiglie diventa centrale, mentre a volte vengono percepite come « cause » delle difficoltà o elementi di « disturbo » nello svolgimento del lavoro didattico. Lo svantaggio rappresenta un fenomeno multidimensionale e come tale va compreso. La famiglia fa parte del quadro, e deve essere coinvolta attivamente nelle strategie educative della scuola, senza concorrenza o conflitto.

Uno specifico punto di sofferenza riguarda i bambini e ragazzi Rom e Sinti. Il quadro del rapporto tra bambini Rom e scuola, con particolare attenzione ai nodi critici e alle possibili strategie di intervento, si basa su due livelli: quello organizzativo e quello della professionalità dei docenti. In Italia, il 19,2 per cento dei

minori Rom è analfabeta. Oltre agli sgomberi dei loro insediamenti che fanno cambiare scuola più volte ai ragazzi Rom, c'è uno svantaggio sociale di base dove i genitori spesso sono analfabeti: c'è una difficoltà, da parte dei genitori, ad affrontare l'iscrizione stessa alle scuole, in assenza di un mediatore che aiuti in questo senso. Quasi nessuno dei ragazzi delle baraccopoli frequenta la scuola superiore. In Europa, lo fa il 10 per cento dei ragazzi, mentre in Italia la percentuale è molto più bassa. Pochi di loro terminano la terza media: l'esito drammatico è che non possono accedere ai livelli di istruzione successiva, cioè ai corsi professionalizzanti, alle scuole bottega, perché non ne hanno diritto, pur avendo età da istruzione obbligatoria, non avendo ancora la licenza media. Siamo di fronte a una dispersione molto alta nel passaggio dalla scuola media al biennio delle scuole secondarie superiori e ad un ritardo italiano che va colmato con strategie specifiche.

Oltre ai fattori socio-economici facilitanti la dispersione, ne esistono varie prodotte dal sistema d'istruzione stesso. In particolare, il focus va posto nella scuola secondaria di secondo grado, particolarmente nel primo biennio, che è d'istruzione obbligatoria, in quanto l'istruzione scolastica obbligatoria è stata innalzata a 16 anni. Occorre in particolare concentrarsi sulla questione della qualità dell'orientamento e il tema della precocità della scelta, cui si aggiunge quello della sua reversibilità: la scelta può anche essere non precoce ma, nel momento in cui per la rigidità del sistema quella scelta risulta irreversibile, è molto facile che, laddove si riveli sbagliata, generi l'abbandono scolastico. Risulta quindi necessario l'orientamento nella scuola secondaria di primo grado e il rafforzamento del collegamento tra scuola e mondo del lavoro. Desti poi preoccupazione il dato di abbandono dei ragazzi al primo anno di istruzione secondaria di secondo grado, omogeneo su tutto il territorio nazionale. Tale fenomeno fa emergere l'esigenza di interventi che riguardino l'orientamento degli studenti, che, probabilmente, nella scelta del ciclo

secondario, o per mancanza di conoscenza o per influenze diverse, scelgono un corso di studi sbagliato.

L'abbandono scolastico più che la dispersione, che esplode durante i primi due anni della scuola superiore, ha inoltre le sue profonde radici nelle assenze saltuarie che caratterizzano la frequenza scolastica degli alunni del primo ciclo di istruzione, soprattutto in quelle scuole situate nelle zone ad alto rischio di esclusione sociale. Molti studenti che abbandonano la scuola mostrano segnali di pericolo per mesi, se non per anni, a scuola e al di fuori della scuola. Tali ragazzi si trovano ad affrontare sin da piccoli sfide personali, sociali ed emotive che devono essere colte dalla scuola.

Altro tema fondamentale è quello degli studenti di cittadinanza non italiana, nella scuola secondaria superiore circa il 7 per cento, ossia circa 175.000 studenti. È un tema che funziona come cartina di tornasole per tutte le situazioni di svantaggio sociale, con la differenza che sugli alunni stranieri abbiamo una ricchezza notevole di dati, perché il fenomeno è molto studiato. Sulle infinite varianti dello svantaggio sociale è più complicato avere dati controllabili, ma per approssimazione possiamo dire che alcuni aspetti, caratteristici della popolazione giovanile straniera in età scolare, sono estendibili, per analogia, anche ad altri tipi di svantaggio sociale. I bisogni della popolazione di cittadinanza non italiana in età scolare sono diversi. Per i neo-arrivati è necessario continuare a sostenere misure di insegnamento dell'Italiano L2. Gli stranieri di seconda generazione invece presentano problemi legati all'Italiano-per-lo-studio. L'80 per cento di questi ragazzi frequenta gli istituti tecnici e gli istituti professionali e ciò indica che per loro si va creando una sorta di segregazione formativa nell'istruzione tecnica e professionale.

I fenomeni di dispersione scolastica non riguardano però unicamente i ragazzi che presentano un livello di competenze insufficiente. Vi è anche un fenomeno opposto, forse meno visibile, ma anch'esso importante, quello degli iperdotati. Alcuni

degli studenti che abbandonano la scuola, in realtà, andavano benissimo a scuola. Molti di loro, probabilmente, hanno avuto una buona carriera alla scuola elementare, o nei primi anni della scuola media, quindi teoricamente non c'era nessun segnale che potesse far pensare a un possibile fallimento, a un abbandono scolastico. Questi studenti presentano alcune caratteristiche, per quanto riguarda i fattori di rischio, comuni alla popolazione generale, cioè il problema socioeconomico, il basso livello culturale della famiglia, il sesso (l'abbandono è più alto tra i maschi). Nella scuola superiore si trovano senza strategie di studio o sfide cognitive adeguate alle loro capacità e aspettative.

Esistono poi i *low achievers*, che hanno un basso rendimento scolastico: questo è dovuto alla presenza di quella che viene definita la *twice exceptional*, che potrebbe essere un DSA (disturbo specifico di apprendimento), come la dislessia, la discalculia e così via: in questa popolazione particolare tali disturbi, molto spesso, sono riconosciuti tardivamente. L'intelligenza, aiutandoli a compensare, li nasconde. La presenza di ADHD (disturbo da deficit di attenzione/iperattività) e una serie di altre situazioni in comorbilità portano ad avere, invece, proprio un abbassamento del rendimento e dell'autoestima.

1.3. Le risorse.

Il nodo delle risorse finanziarie è naturalmente una questione di carattere politico, che coinvolge la scelta su quante risorse il Paese vuole dedicare alla scuola. Ma pur non essendo una questione di natura tecnica, presenta un aspetto tecnico relativo ai criteri ed alla modalità di utilizzo. Il precedente Governo ha stanziato 15 milioni di euro – all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge cosiddetto «istruzione», n. 104 del 2013, di cui 3,6 milioni di euro per l'anno 2013 e 11,4 milioni di euro per l'anno 2014 – per la lotta alla dispersione scolastica: cifra certamente insufficiente. Queste risorse sono state stanziare operativamente attraverso il

decreto ministeriale n. 87 del 7 febbraio 2014. Questi finanziamenti, unitamente anche ad altri, come quelli legati all'articolo 9 del contratto collettivo nazionale di lavoro (Area a rischio e a forte processo immigratorio), non sono riusciti a costruire un sistema consolidato nel tempo di lotta alle assenze saltuarie e al conseguente abbandono scolastico.

Anche per i Piani operativi nazionali (PON), soprattutto per quanto riguarda le regioni dell'Obiettivo Convergenza (Sicilia, Puglia, Calabria e Campania), non si può parlare di successo, perché, misurando lo scarto fra il punto di partenza e il punto di arrivo, ci si accorge che i livelli raggiunti – in termini di incremento di successo formativo – non sono molto rilevanti. Sappiamo che sono state impiegate risorse molto ingenti ma i risultati in termini di contrasto sono stati differenti. Regioni che hanno ricevuto anche molti fondi, ad esempio, non hanno visto migliorare in modo corrispondente le loro percentuali. Si ribadisce quindi la necessità di rendicontare gli esiti dei finanziamenti e dei progetti relativi. Soprattutto, i PON hanno creato progetti a termine anche validi, ma che purtroppo restano estemporanei non avendo modificato la routine scolastica.

Con riferimento alle risorse impiegate, comprese quelle dei PON si rileva che molti progetti non hanno prodotto routine. La questione della dispersione, come altre, si risolve nel momento in cui è la scuola « normale » ad agire in un certo modo. Quindici milioni di euro stanziati per il 2013-2014 possono anche essere risorse interessanti, nel momento in cui riguardano un biennio: succede però che si alimentano dei progetti, probabilmente anche ben fatti, alcune pratiche, effettivamente, producono qualche risultato nel biennio in cui il progetto è in corso, ma tutto questo non è in grado di modificare la routine scolastica. Quello che manca davvero è la capacità di avere uno standard in grado di affrontare il problema. Bisogna piuttosto pensare a progetti integrati, organici, di sistema, capaci di incidere sulla qualità dell'organizzazione della

didattica e, quindi, di elevarne la qualità: progetti che diventino dunque stabili e non estemporanei.

Con riferimento alle risorse finanziarie, occorre considerare come sino ad oggi gli interventi siano stati finanziati prevalentemente attraverso risorse comunitarie, in particolare del Fondo sociale, del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione. Naturalmente occorre che le esperienze valide riescano a passare a sistema. È pur vero, però, che in questi anni il MIUR non ha avuto molte risorse di bilancio per poter realizzare questa operazione. Ad esempio nella formazione degli insegnanti, si è intervenuti sulle competenze di base degli stessi con cinque progetti nazionali molto consistenti, anche da un punto di vista della partecipazione degli insegnanti, ma non c'erano risorse sufficienti in bilancio. Ma, evidentemente, per passare a sistema occorre trovare fonti finanziarie ordinarie e stabili.

In merito al nodo risorse occorre però fare uno sforzo per comprendere come la lotta alla dispersione scolastica da un lato comporti adeguati investimenti ma dall'altro possa determinare significativi risparmi, o quantomeno riduzione nello spreco di risorse pubbliche. Circa 472.000 alunni che, ogni anno, vanno incontro all'insuccesso scolastico, perché abbandonano gli studi, vengono bocciati oppure si ritirano senza più dare notizie di sé. Sappiamo benissimo che gli organici della scuola vengono conteggiati anche in base agli studenti ripetenti. Se un ragazzo viene bocciato, la scuola ritiene che rifrequenterà le lezioni. Basta moltiplicare – è un calcolo che serve solo per avere un ordine di grandezza del fenomeno – gli 8.646 dollari che l'OCSE stima siano il costo annuale di uno studente per la scuola media e gli 8.607 dollari per la scuola secondaria superiore e arriviamo a qualcosa come 3,5 miliardi di euro che, ogni anno, siamo costretti a spendere in più per sostenere l'insuccesso scolastico.

Anche la questione degli asili nido rimanda al nodo delle risorse disponibili e, quindi, delle possibilità operative degli enti locali e di altri soggetti. La dispersione si

contrasta a partire dai primissimi anni di età, essendo ormai acquisito che coloro che non hanno frequentato la scuola dell'infanzia hanno maggior probabilità di non continuare proficuamente gli studi superiori. La possibilità di frequentare la scuola già dai 3 ai 6 anni diminuisce le percentuali di probabilità dell'abbandono (www.lavoce.info). In realtà abbiamo oggi ancora 40.000 bambini che non frequentano, specie nelle regioni del sud a più alto rischio di dispersione.

È essenziale far frequentare la scuola dell'infanzia a soggetti particolarmente a rischio come i bambini rom. Bisogna che le scuole comincino a segnalare ai servizi sociali o al tribunale dei minori i casi di evasione scolastica, considerato che le frequenti assenze spesso sono tollerate dalle scuole. La scuola è un diritto e mandare i bambini a scuola è un dovere che bisogna far rispettare. Va data quindi, in questo senso, un'attenzione particolare alle famiglie dei minori rom, spesso costretti a frequenti sgomberi che impediscono di frequentare la scuola, per attivare misure di diritto allo studio e attività di integrazione.

2. LIVELLI DI INTERVENTO

Un'efficace azione di contrasto alla dispersione scolastica richiede una pluralità di azioni collocate su piano diversi e coordinate in una visione di insieme. Nel corso delle audizioni sono state prospettate diverse azioni che potrebbero, se utilmente inserite in una strategia organica, far fare un salto di qualità al nostro sistema scolastico,

Il *Thematic Workgroup on early school leaving* della Commissione Europea, nel Rapporto finale *Reducing early school leaving: key messages and policy support* del novembre 2013 sugli abbandoni precoci nella scuola, ha indicato che le azioni contro la dispersione scolastica vanno collocate a tre livelli e cioè azioni di prevenzione, azioni dirette e misure di recupero.

Sulla base di tale documento, è possibile individuare le seguenti cinque priorità

che dovrebbero caratterizzare una efficace strategia di lotta alla dispersione scolastica in Italia:

1) l'incremento dell'accesso agli asili nido e alla scuola dell'infanzia, soprattutto nelle regioni del Sud d'Italia e nelle Isole;

2) la qualificazione di percorsi di istruzione e formazione professionale, con l'applicazione rigorosa in ogni regione italiana dell'ordinamento relativo all'ampliamento dell'offerta formativa;

3) la creazione di idonei ambienti di apprendimento, (non solo una questione di allestimenti) con la realizzazione di un piano di formazione dei docenti in servizio e di sperimentazione di principi educativi e pratiche didattiche centrati sui fattori d'influenza dell'apprendimento;

4) l'organizzazione e la strutturazione di un sistema di monitoraggio, con un'anagrafe nazionale dello studente basata sui dati delle rilevazioni del Sistema nazionale di valutazione (che si avvale dell'attività dell'INVALSI), per valutare un rischio basso, medio o alto di abbandono precoce degli studi;

5) interventi in molteplici dimensioni nei confronti delle famiglie degli studenti a rischio, potenziandone i compiti e le capacità educative.

Per quanto riguarda i livelli di intervento di carattere generale, vengono individuati *a)* la prevenzione, *b)* intervento e *c)* compensazione.

In ambito europeo, per misure di *prevenzione*, si intendono azioni o misure o interventi che anticipano l'insorgenza conclamata di segni di abbandono precoce dei percorsi scolastici o formativi. Le misure investono molto sugli ambienti di apprendimento, i curricoli, la formazione dei docenti e i sistemi di connessione anticipata del mondo scolastico con il mondo del lavoro e della produzione: ciò in modo tale che il contatto con il mondo produttivo possa essere, esso stesso, un'opportu-

nità di apprendimento e un modo per organizzare la propria carriera scolastica o le proprie scelte future.

Per quanto riguarda le misure di *intervento*, queste sono definite come misure a contrasto, non appena i primi segni dell'abbandono scolastico si manifestano. Queste misure sono indirizzate agli studenti, agli insegnanti e ai genitori. Anche in questo caso, l'attenzione è posta sui percorsi e sui curricoli.

L'ultimo livello di questo quadro generale di contrasto degli abbandoni precoci e della dispersione scolastica viene definito di *compensazione*. L'Unione europea, in questo caso, fa riferimento ai percorsi cosiddetti « formativi di seconda occasione », rivolti sostanzialmente ai ragazzi che hanno perso ogni connessione con la scuola e la formazione professionale, ma possono essere recuperati a seguito di un ripensamento o del sostegno di servizi territoriali, il cui scopo principale sia quello di reintegrare i giovani nei contesti scolastici e formativi.

3. STRATEGIE DI AZIONE

Le strategie di azione qui di seguito enucleate sulla base delle audizioni non sono presentate in ordine di priorità, bensì compongono un quadro di azioni parallele, da sviluppare in modo convergente.

3.1. *Il nodo del primo biennio della scuola secondaria.*

Un punto importante per contrastare la dispersione riguarda il potenziamento dell'orientamento nel primo biennio della scuola secondaria. Da tempo la scuola media non è più la fine del percorso dell'obbligo. Abbiamo quindi bisogno di sviluppare l'orientamento di tipo formativo non solo nella scuola media ma soprattutto nel primo biennio della scuola secondaria di secondo grado: ciò sarebbe fondamentale e permetterebbe allo studente i passaggi da un indirizzo all'altro. Il sistema della scuola secondaria di secondo grado è organizzato a canne d'or-

gano –licei, istituti tecnici, istituti professionali e formazione professionale – sistemi che non dialogano tra loro e non sono integrati. Al contrario, gli ultimi provvedimenti normativi approvati hanno irrigidito i modelli e non permettono i passaggi da un indirizzo all'altro. Questo rappresenta una fonte di dispersione.

Importante è anche una decisa azione di contenimento delle bocciature, che sono l'anticamera dell'abbandono scolastico, contrasto da attuare – in particolare – nei primi due anni della scuola secondaria superiore, dove le bocciature sono stimate in circa 185.000, attraverso piani di studio più flessibili e personalizzati.

Si potrebbe considerare la possibilità di passare nel primo biennio delle superiori a una valutazione biennale anziché annuale, ai fini dell'ammissione alla classe successiva. Si potrebbe riprendere questa norma per il biennio iniziale della scuola secondaria superiore, prevedendo la bocciatura nel primo anno di corso solo come evento eccezionale, puntando a garantire una soglia di equivalenza, di abilità e conoscenza a tutti gli studenti, dei licei, dei tecnici, dei professionali, della formazione professionale.

3.2. *Un'autonomia compiuta.*

Nell'ottica dell'organizzazione della scuola come comunità di apprendimento per superare l'insuccesso scolastico, occorre pensare come coinvolgere nel processo di apprendimento tutti gli agenti che influenzano l'educazione. È importante coniugare strettamente la questione della dispersione scolastica con l'autonomia scolastica compiuta, come era stata inizialmente introdotta e solo teorizzata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, che consentirebbe di disegnare un progetto di scuola adatta al territorio. Pur rispettando i termini generali di un sistema di istruzione nazionale, dovrebbe e potrebbe essere capace di far diventare la scuola come il luogo che sa interpretare le domande delle famiglie di quel territorio, che sa disegnare davvero percorsi personalizzati, può prendersi

cura di ciascuno, progettare, utilizzando risorse umane ed economiche per mettere in campo azioni di sistema che innestino processi culturali ed educativi.

L'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999, concernente le norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, nel momento in cui in Italia si parlava dell'autonomia, sembrava dovesse diventare un punto di riferimento per lo sviluppo di tutto il sistema formativo italiano. All'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica citato si fa riferimento alla possibilità per le scuole di associarsi in reti o consorzi, utile per affrontare il tema della ricerca educativa e della rappresentanza delle istituzioni scolastiche, nonché dell'approfondimento di tutte le questioni relative al rapporto tra scuola e territorio.

Evidentemente, nella tradizione scolastica italiana, all'autonomia hanno creduto in molti, ma rispetto allo sviluppo della stessa hanno operato solo pochissime persone. Al contrario, le scelte sono state prevalentemente orientate ad attenuare tutte le possibilità offerte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 1999. La rappresentanza delle scuole viene percepita in modo non corretto. Le scuole sono rappresentate dall'amministrazione, dall'Ufficio scolastico regionale, ma questo tipo di rappresentanza amministrativa è effettivamente distante dall'idea della scuola autonoma e, quindi, dalla possibilità per le scuole di affrontare in modo complesso e diretto le problematiche. In questa prospettiva è interessante l'esperienza del Consorzio istituti professionali associati toscani (CIPAT) in cui sono presenti i presidi e gli insegnanti che lavorano nelle azioni di ricerca e nei progetti europei.

3.3. *L'Istruzione e Formazione Professionale.*

Un efficace strumento antidispersione in questi anni è rappresentato dallo sviluppo dei percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale, percorsi triennali che portano a 22 qualifiche, diplomi

quadriennali, anno integrativo per l'esame di Stato e alta formazione tecnico-professionale. Si possono seguire percorsi triennali di questo tipo sia presso le agenzie formative accreditate sia presso gli istituti professionali di Stato in regime di sussidiarietà integrativa o complementare a seconda dei casi. Il sistema di istruzione e formazione professionale in Italia è finanziato dal Ministero del lavoro con 189 milioni di euro l'anno. Questo significa che, siccome l'ultimo monitoraggio indica 300.000 giovani sui percorsi, parliamo di 630 euro all'anno per corso utente, effettivamente molto scarsi. Se il costo medio di un giovane a scuola è circa 7.000 euro l'anno, 630 euro l'anno di investimento da parte del Paese su un percorso professionalizzante antidispersione sono decisamente insufficienti.

Lo sviluppo del sistema di Istruzione e Formazione Professionale è fortemente intrecciato con il tema della dispersione. È evidente che, nel momento in cui l'offerta formativa non incontra i bisogni di formazione o diverge rispetto ad essi, si crea questo fenomeno. Nella realtà italiana, soprattutto nel settore dell'Istruzione tecnica e professionale, vi è una strutturazione dell'offerta formativa che continua a non incrociare i bisogni e, al contrario, la divergenza aumenta.

Risulta imprescindibile l'obiettivo di valorizzare questo sistema, ed in particolare l'apprendistato (anche dagli ultimi due anni delle superiori), le esperienze di scuola-lavoro, gli stage in azienda, i tirocini formativi, ormai parte integrante del sistema di istruzione che costituiscono uno degli strumenti più efficaci nella lotta alla dispersione. Dare pieno diritto alla formazione professionale e all'apprendistato, stabilizzandola e rendendola di uguale qualità nelle diverse Regioni, rappresenta la base di partenza per una strategia articolata.

Un altro tema da affrontare riguarda la professionalità del corpo docente, che deve essere sviluppata in modo specifico per quanto riguarda gli Istituti professionali. Infatti, la personalizzazione degli insegnamenti, che rappresenta in teoria una ri-

sposta molto efficace al problema della dispersione, è in concreto assai complessa da realizzare. La strategia migliore per avvicinarsi all'obiettivo è rappresentata dall'articolazione dei profili all'interno della scuola. Il tutor, il mentore, l'insegnante che progetta, l'integrazione della scuola con il territorio rappresentano strumenti per fornire risposte alla personalizzazione.

3.4. Scuola aperta e partnership con il territorio.

Si potrebbero prevenire i rischi di bocciatura anche attraverso corsi di recupero obbligatori pomeridiani ed estivi, che consentano agli studenti un più adeguato recupero delle lacune accumulate e che, al contempo, rendano più facile incontrare e accogliere il disagio che questi ragazzi si trovano spesso a vivere. Sarebbe da seguire l'approccio metodologico, utilizzato con successo nelle esperienze di integrazione, di un'esplicita personalizzazione degli obiettivi formativi, valorizzando le attitudini e le potenzialità individuali e registrando a verbale, senza negarle e occultarle, le limitate performance raggiunte dallo studente in una o più discipline.

Una più ampia apertura delle scuole potrebbe essere sia orizzontale, nel periodo di giugno-luglio, sia verticale, cioè allungando gli orari di funzionamento degli istituti nei giorni di lezione. Ciò non significa però perpetuare la distinzione tra saperi e discipline « ufficiali » di tipo teorici e le attività « pratiche » – in un certo senso « extra-scolastiche – in subordine. Le attività non possono essere messe in gerarchia, ma tutte devono concorrere alla qualità del modello pedagogico-didattico.

La scuola, allungando i suoi tempi, deve rendere ordinario ciò che ora è frutto di esperienze casuali, soprattutto nelle zone ad elevata esclusione sociale. Sul punto, peraltro, vi sono diversità di opinioni fra gli esperti: secondo alcuni, infatti, non è detto che migliori la situazione allungare la giornata scolastica, aumentare le ore di lezione – soprattutto nel caso di insegnanti che contribuiscono ad alimentare il

disagio – perché il tempo scolastico è una variabile che influisce nella misura in cui si traduce, poi, in un tempo di apprendimento, di concentrazione e di studio. Occorre però considerare che almeno nelle zone a rischio di emarginazione socio-economica un prolungato orario scolastico permetterebbe ai giovani socialmente svantaggiati di poter far riferimento nella scuola come centro di formazione e aggregazione sociale.

In questo senso non si può immaginare che il contrasto alla dispersione possa essere realizzato unicamente all'interno del sistema scolastico. Bisogna avvalersi di contributi diversi. Non si pensi, infatti, che i recuperi possano essere realizzati soltanto dai docenti di scuola. Se si vuole davvero fronteggiare la dispersione, sia in fase preventiva, sia nel recupero, occorre che vi sia un'alleanza fra la scuola e tutti i soggetti di un sistema formativo veramente integrato. Si tratta dell'associazionismo, del volontariato, delle cooperative e dei soggetti portatori delle altre risorse professionali necessarie, come gli educatori professionali o gli psicologi.

L'educazione alla cittadinanza va potenziata in tutti gli aspetti: formazione alla responsabilità, alla partecipazione, ai diritti/doveri, al volontariato; ciò può essere promosso non solo con un insegnamento dei saperi teorici, ma attraverso una cittadinanza vissuta e aperta, in collaborazione con ciò che è fuori della scuola.

È necessaria la trasformazione della scuola in un centro di riferimento culturale e sociale del territorio: la scuola deve diventare ancor più, nelle zone ad alto rischio di esclusione sociale, una potente macchina di attacco alla disgregazione sociale e anche alla conseguente diffusione della criminalità organizzata. Lo Stato anche e soprattutto attraverso la scuola, può e deve interamente e profondamente riappropriarsi dei territori occupati da qualcun altro. È altresì necessaria la costituzione, presso tutti gli Uffici scolastici regionali, di un gruppo di lavoro, così come è stato fatto in Campania, per la prevenzione e il contrasto all'abbandono scolastico e al disagio giovanile, con il

compito, tra gli altri, di ricercare sistemi di allerta che permettano di individuare precocemente gli studenti a rischio di abbandono scolastico. È fondamentale, inoltre, assicurare la stabilità del corpo docente. Il continuo cambio dei docenti è spesso vissuto dagli alunni come un'altra occasione di abbandono. Il rapporto costruito tra docente e bambino, fondamentale nel processo di crescita e di apprendimento, quel legame empatico che si instaura tra gli alunni e gli insegnanti, diventa un patrimonio che viene disperso, a tutto svantaggio del bambino.

Un'esperienza interessante è rappresentata dalle «scuole di seconda occasione»: una rete di sei esperienze che si articolano in molte città italiane. Uno dei limiti fondamentali di queste esperienze è il fatto che sono esperienze che vanno riprodotte di anno in anno, poiché vengono garantite dall'accesso ai fondi europei, quindi bisogna fare nuovi progetti. Un altro tema è quello della seconda opportunità. Oggi, quasi il 20 per cento degli stranieri iscritti ai CTP ha un'età inferiore ai diciannove anni. Questo ci dice chiaramente che l'istruzione pensata per gli adulti ha, in realtà, una domanda forte di seconda opportunità, cioè di ragazzi che sono stati espulsi dal sistema scolastico normale e che tentano di riprendere gli studi.

3.5. *Formazione dei docenti e qualità dei processi educativi.*

Una delle chiavi della strategia deve essere la formazione degli insegnanti, in direzione di un rinnovamento della didattica auspicato da tutti a parole ma in realtà raramente realizzato. Se si vuole investire urgentemente risorse sui cosiddetti processi educativi un elemento determinante, per farlo, è avere chiari i dieci fattori di influenza che producono alti livelli di apprendimento. A tale proposito elementi interessanti possono essere rintracciati in una ricerca *evidence-based*, centrata sui dati meta-analitici – pubblicati tra il 2009 e il 2012 – di circa ottocento studi sperimentali curati da un

professore australiano dell'Università di Melbourne, John Hattie. Secondo tale ricerca, i dieci fattori sono i seguenti: aspettative degli studenti; credibilità del docente agli occhi degli alunni; fornire ai docenti un supporto e una valutazione formativa; valutazione degli studenti basata sul feedback educativo; insegnamento reciproco tra pari; programmi per lo sviluppo di abilità cognitive; programmi di arricchimento lessicale; competenza di lettura-comprensione; relazione tra insegnante e studente; organizzatori grafici della conoscenza. Si noti che al secondo e terzo posto vi sono fattori legati alla credibilità e all'aggiornamento continuo del docente.

Sul versante della professionalità docente, dunque, vi sono ampi spazi di intervento. La qualità della didattica dipende per molti aspetti dal contesto professionale più ricco e opportunità di formazione per gli insegnanti in servizio, soprattutto in alcuni campi specifici necessari alla lotta alla dispersione: innovazione didattica, competenze psicopedagogiche e relazionali, tecniche di lavoro di gruppo, competenze di educazione alla cittadinanza, insegnamento Italiano L2, cura dei disturbi di apprendimento.

A livello di formazione iniziale, occorrerebbe instaurare una più stretta collaborazione con i Corsi di laurea in Scienze della formazione e con la formazione universitaria dei docenti delle scuole superiori. Il nodo centrale è rappresentato dalla qualità del Tirocinio, con il ruolo centrale del supervisore come insegnante esperto che aiuta gli studenti a fare sintesi tra esperienza e saperi disciplinari, riflessione e esplicitazione della didattica, studi e deontologia professionale. Nel momento del reclutamento, bisognerebbe infatti valutare anche le competenze relazionali degli insegnanti, i fattori di personalità, la capacità di lavorare in gruppo e in rete e la conoscenza delle questioni etiche e normative.

Si deve puntare sulla formazione dei docenti, ma occorre anche che un certo numero di docenti sia sistematicamente dedicato. Per ottenere ciò bisogna che una quota di docenti sia rimotivata e, sicur-

mente, ri-professionalizzata in tale direzione. Serve un organico funzionale di istituto che non ha niente a che vedere con l'organico « piatto » che abbiamo oggi. Dobbiamo avere risorse in più, ma anche capire dove recuperare risorse professionali.

3.6. *Gli studenti di cittadinanza non italiana.*

Gli alunni e studenti di cittadinanza non italiana costituiscono una fascia a rischio di dispersione. La questione va però affrontata distinguendo tra chi arriva in Italia dal paese d'origine senza adeguate conoscenze e gli studenti (ormai quasi la metà del totale) considerati « di seconda generazione perché nati o cresciuti qui. Le strategie devono essere quindi molto diverse. Anzitutto i corsi intensivi di Italiano L2 sia in alcuni periodi sia per tutto l'anno, i laboratori pomeridiani a fianco della classe (e non separati), i corsi per disciplina devono essere strutturati nel sistema scolastico anziché estemporanei, impiegando risorse professionali con un alto livello di specializzazione.

Inoltre, con riferimento alla questione dei ritardi, la normativa dello Stato (articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999) stabilisce che lo straniero che si iscrive in una scuola debba essere inserito nella classe della sua età, salvo deroghe. In questo caso si inseriscono i ragazzi di origine immigrata in classi inferiori. Queste deroghe – pur decise dal collegio dei docenti e dal consiglio d'istituto allo scopo di facilitare l'apprendimento della lingua – raramente sono utili al successo scolastico, come è dimostrato da dati empirici. Ci sono anzi indici di correlazione fra ritardi e ripetenza. Sulle deroghe esiste, quindi, un problema. Anche se non si può imporre per legge la rinuncia, prevista dalla legislazione, occorre ripensare lo strumento della deroga creando altri tipo di sostegno e facilitazione all'apprendimento dei neo-arrivati o di chi non conosce la lingua italiana.

In generale, un approccio interculturale a livello delle discipline e delle relazioni,

che rispetti ma non amplifichi la diversità, diviene indispensabile per gestire la complessità delle culture e delle lingue presenti in classe.

3.7. *Nuovi ambienti di apprendimento.*

È necessario un approccio globale al curriculum. Non si può progettare solo la formazione, ma un intero ambiente di apprendimento per creare una scuola nuova, più aperta e coinvolgente, cooperativa e « senza zaino ». L'innovazione didattica è al centro della lotta alla dispersione.

Occorre a questo proposito considerare sia l'*hardware* sia il software. Da un lato si parla dell'architettura scolastica, con tutte le problematiche legate all'edilizia carente, la distribuzione degli spazi, l'organizzazione degli arredi sino all'interno dell'aula, le dotazioni digitali. Si vuole però sottolineare soprattutto la dimensione corporea e tattile, sensoriale. Se i bambini e i ragazzi sin dall'infanzia non si abitano alla dimensione manuale, corporea, saranno adulti nel mondo del lavoro incapaci di avere una visione a 360 gradi.

Le aule devono diventare ambienti strutturati come aree organizzate di lavoro, con attrezzature tecnologiche adeguate, attraverso investimenti nella didattica 2.0 e nella banda larga per compensare il *digital divide* tra le diverse aree del paese.

Per i ragazzi (in particolare quelli a rischio) la scuola può e deve preparare percorsi personalizzati e individualizzati, costruendo ambienti di apprendimento attivi, adatti e stimolanti, trasformando l'aula in laboratorio. Oggi, invece, la struttura tradizionale dell'insegnamento contraddice tutto ciò che la ricerca scientifica ormai da più di un secolo ha scoperto sulle modalità cognitive con cui si impara: rende passivi bambini e ragazzi curiosi, ignora l'importanza della corporeità nell'apprendimento, stimola la competitività e non il lavoro di gruppo, ricorre quasi esclusivamente a modalità frontali di insegnamento, separa le materie di studio anziché lavorare per centri di interesse,

crea un fossato tra lo studio scolastico e il sapere digitale, sottovaluta la pluralità delle intelligenze trascurando la creatività, impone tempi rigidi quando si dovrebbe lasciare spazio allo spirito di ricerca e adattare luoghi e orari della scuola. Lo dimostra il disagio anche degli studenti dotati che non trovano interesse nella scuola.

3.8. *Il riordino dei cicli.*

Nella lotta alla dispersione si possono prendere in considerazione anche le diverse ipotesi di riordino dei cicli (compreso il progetto di un anno in meno del sistema formativo). Per trovare risposte obiettive a tali ipotesi di intervento (da attuare nel primo o secondo ciclo) è utile tra l'altro riferirsi alle attuali sperimentazioni della scuola secondaria di secondo grado in quattro anni.

3.9. *L'anagrafe degli studenti.*

Naturalmente, per implementare un'efficace strategia di contrasto alla dispersione scolastica è essenziale poter disporre dei dati e delle misurazioni che consentano di dare il giusto peso ai problemi e di orientare per programmare iniziative mirate alla loro soluzione. Pensare di dover raccogliere i dati, scuola per scuola, potrebbe sembrare un intervento complicato, ma in realtà si tratta di dati già in possesso delle banche dati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR). Eccezion fatta per l'evasione, il MIUR conosce il dato degli abbandoni, delle interruzioni non comunicate e delle bocciature e sarebbe in grado di censire il fenomeno in maniera analitica scuola per scuola e – forse – plesso per plesso. Interfacchiando questi dati con quelli provenienti dalla banca dati INVALSI, le scuole potrebbero conoscere le competenze dei ragazzi che entrano nelle stesse, per intervenire con azioni – quasi individuali – volte a evitare le bocciature.

Oggi noi non abbiamo ancora un'Anagrafe degli studenti che ci consenta di dire per quella classe di età dove siano gli studenti. Abbiamo tutti dei pezzi della

realtà, ma non dialogano tra di loro. L'Anagrafe degli studenti riguarda solo quelli del sistema dell'istruzione: non c'è un collegamento con le Anagrafi regionali della formazione ed è quindi necessaria un'integrazione dei dati tra l'Anagrafe nazionale degli studenti del Ministero dell'istruzione e le altre anagrafi, come i dati degli uffici scolastici regionali. L'altro tema, legato alle anagrafi, è che – da qualche anno – non si registra più o non si verifica più quando le iscrizioni avvengono. Prima dell'inizio dell'anno scolastico, tutte le anagrafi dei municipi non inviano più – come invece avveniva in passato – alle scuole il registro dei residenti per verificare se siano stati iscritti, o meno, a scuola. È stato segnalato nel corso dell'indagine conoscitiva che per i bambini stranieri questo rappresenta un problema molto serio.

Con riferimento all'integrazione delle varie banche dati, occorre puntare ad un'informazione dettagliata, mirata e quasi microscopica sui casi singoli (scuola per scuola e plesso per plesso) e sulle caratteristiche della dispersione scolastica, degli abbandoni precoci, delle ripetenze, dei ritardi – soprattutto per quanto riguarda i ritardi degli studenti stranieri che non sono ammessi nella classe della propria coorte di età. Sono tutti dati ovviamente essenziali, a patto però che siano rispettate due condizioni. La prima condizione è che la direzione sia biunivoca. Il fatto di implementare una banca dati, straordinariamente efficiente nella capacità di distillare i dati anche nelle loro caratteristiche microscopiche, senza però un ritorno di questi dati alle scuole stesse, che ne sono i principali fornitori, è un'operazione che rischia di essere un eccellente patrimonio di dati utili per gli uffici studi e le analisi, ma non per gli interventi. È quindi essenziale pensare a come garantire, nel meccanismo di fornitura delle informazioni, l'andare e il ritornare dei dati. I dati entrano grezzi e devono uscire, invece, con un commento, cioè con una qualità di lettura che consenta alle singole scuole, ai territori, agli uffici scolastici regionali, alle regioni, ai

comuni – non cito più le province per ovvi motivi – di orientare le proprie politiche di aggressione nei confronti del fenomeno. In secondo luogo, in una logica sussidiaria, i Comuni dovranno fare quello che lo Stato non è in grado di fare, perché lo Stato accentra i dati e può analizzarli e fornirli. Il Comune, in sinergia con gli uffici e i centri per l'impiego, dovrà creare piuttosto un'anagrafe dei dispersi. A livello di territorio, abbiamo bisogno di una capacità di lettura del fenomeno che intercetti i casi singoli e sia in grado di recuperare storie e vicende, in modo che il territorio sia messo in condizione, sia nelle cause della dispersione sia negli effetti, di recuperare le persone attraverso strategie « multi-attoriali », che coinvolgano non soltanto il pubblico, ma anche il privato sociale, l'associazionismo e il volontariato specializzato nella cosiddetta « seconda opportunità ».

4. CONCLUSIONI: UNA STRATEGIA NAZIONALE PER ACCELERARE LA LOTTA ALLA DISPERSIONE

4.1. Obiettivo 10 per cento.

L'obiettivo ultimo di una strategia nazionale che acceleri il contrasto alla dispersione scolastica è portare la quota percentuale degli *early school leavers* al 10 per cento dal 17,6 per cento attuale.

Tale obiettivo è stato enunciato come condizione anche nel parere che la VII Commissione della Camera ha espresso il 2 luglio 2013, al termine dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2013 e relativi allegati (COM(2012)629 final), del Programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea per il periodo 1o gennaio 2013-30 giugno 2014 (17426/12) e della relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2013 (Doc. LXXXVII-bis, n. 1). Esso appare ambizioso, ma raggiungibile (attualmente è a portata di mano solo per alcune regioni) se si comincia immediatamente ad operare sui ragazzi che oggi hanno 12-14 anni.

Infatti, in base ai dati PISA del 2012, il sistema dell'istruzione italiana si è rimesso in moto per la prima volta dopo un decennio di stallo. Anche nella lotta alla dispersione si registrano notevoli progressi poiché nel 2000 superava il 25 per cento ed oggi la quota media si attesta al 17,6 per cento. Nelle 4 regioni convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) il dato si pone intorno al 21 per cento. Con gradualità questa percentuale potrebbe continuare a diminuire, ma troppo lentamente. La sfida è oggi l'accelerazione dei processi, da cui dipende la possibilità per l'Italia di ricominciare a crescere, fornire una qualificazione adeguata ai giovani e contrastare la disoccupazione.

È superfluo ribadire che i costi dell'ignoranza sono pesanti per un sistema formativo che assorbe il 20 per cento della spesa pubblica. Si calcola che abbattere la dispersione potrebbe far « risparmiare » alla collettività fino al 6 per cento del PIL. Tuttavia, la lotta agli abbandoni e la scelta di far concludere al maggior numero possibile di ragazzi la carriera scolastica e formativa non possono avere soltanto un scopo funzionale. La cultura e l'apprendimento sono beni in sé che permettono di sviluppare il capitale umano di ciascuno. Apertura alla cultura e passione per la conoscenza sono il bene più prezioso che la scuola può lasciare in eredità alle nuove generazioni. Dal mancato apprendimento nasce una minore capacità di comprendere la complessità del mondo attuale e quindi un deficit di cittadinanza, una contrazione della possibilità di costruire il futuro.

Le *policy options* per il contrasto alla dispersione sono oggetto di una vasta letteratura e oggetto di molteplici documenti strategici. Per il contesto del nostro Paese alcuni criteri di azione vanno considerati prioritariamente, in modo mirato rispetto alle diverse dimensioni del fenomeno. In ogni caso, appare necessario che le strategie e le azioni concrete considerino adeguatamente i differenti contesti territoriali ai quali si applicherà e che, semmai, punti, prendere in prestito e disseminare nelle

diverse aree del Paese tutte le esperienze e le buone pratiche maturate nel territorio nazionale.

Si potrebbe elencare a lungo lo spreco di intelligenza, interesse e talento compiuto dalla scuola italiana, mentre molti altri paesi europei stanno modificando e innovando i loro metodi di insegnamento/apprendimento. Lo confermano anche le esperienze del mondo non profit che recuperano ragazzi a rischio o che hanno lasciato la scuola con la rimotivazione, la responsabilizzazione, le competenze relazionali. La centralità dell'istituzione scolastica non deve far dimenticare, infatti, che il contrasto alla dispersione richiede un lavoro di partenariato e coordinamento tra scuola e territorio, Enti locali, associazionismo. Senza una forte sinergia la scuola si troverebbe sola e impari al compito.

Il contrasto alla dispersione scolastica parte dalla coscienza di dover rendere nuovamente protagonisti gli studenti e non solo i bisogni degli adulti, della società e degli insegnanti. Lo sviluppo di un paese dipende infatti dalla capacità di coinvolgere le nuove generazioni. Il rapporto scuola/lavoro assume, in questo senso, un'importanza determinante per la sua valenza di apprendimento attivo, legato alla realtà, motivante e di tipo pratico. Troppo a lungo in Italia si è avvalorata la gerarchia tra i saperi di tipo teorico e quelli di tipo pratico dimenticando che essi costituiscono le due facce speculari dell'apprendimento, che deve essere sempre di tipo laboratoriale anziché trasmissivo.

Vanno in questa direzione le misure prese dai recenti governi, in particolare lo stanziamento di 15 milioni di euro — disposto per la lotta alla dispersione scolastica dall'articolo 7, comma 3, del decreto-legge cosiddetto « istruzione », n. 104 del 2013, di cui 3,6 milioni di euro per l'anno 2013 e 11,4 milioni di euro per l'anno 2014. Va segnalato inoltre il programma europeo *Garanzia per i giovani*, di cui alla raccomandazione 2013/C120/01 del Consiglio, del 22 aprile 2013, richiamato dall'articolo 8 del medesimo decreto-

legge n. 104 del 2013: questo articolo, al comma 2, ha autorizzato la spesa di euro 1,6 milioni per l'anno 2013 e di euro 5 milioni a decorrere dall'anno 2014, quale contributo per le spese di organizzazione, programmazione e realizzazione delle attività di orientamento per gli studenti iscritti alle scuole secondarie, al fine di facilitare una scelta consapevole del percorso di studio e di favorire la conoscenza delle opportunità e degli sbocchi occupazionali.

Nel presente documento conclusivo vengono quindi proposte le seguenti azioni prioritarie di carattere generale.

4.2. Azioni prioritarie.

4.2.1. Anagrafe e monitoraggio.

Il primo passo urgente consiste nella realizzazione e nel completamento di Anagrafi integrate che permettano di acquisire dati certi. Si è cercato di affrontare il problema grazie alle disposizioni contenute all'articolo 13 del citato decreto-legge n. 104 del 2013, il quale prevede, in particolare, che al fine di realizzare la piena e immediata operatività e l'integrazione delle anagrafi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 76 del 2005, entro l'anno scolastico 2013/2014 le anagrafi regionali degli studenti e l'anagrafe nazionale degli studenti siano integrate nel sistema nazionale delle anagrafi degli studenti del sistema educativo di istruzione e di formazione. Un aspetto che evidenzia l'importanza di avere a disposizione dati utili sui ragazzi che frequentano le nostre scuole è dimostrata dalla previsione del comma 2-ter del suddetto articolo 13, introdotto nel corso della conversione del decreto-legge n. 104, il quale prevede che, al fine di consentire il costante miglioramento dell'integrazione scolastica degli alunni disabili mediante l'assegnazione del personale docente di sostegno, le istituzioni scolastiche trasmettono per via telematica alla banca dati dell'Anagrafe nazionale degli studenti le diagnosi funzionali di cui al comma 5 dell'articolo 12 della legge n. 104 del 1992, prive di elementi identificativi degli alunni.

Un monitoraggio regolare del fenomeno andrebbe effettuato sulla base dei seguenti indicatori:

A. *Early school leavers* 18-24 che non hanno diploma o qualifica superiore e non sono in formazione;

B. Percentuale tra quelli che iniziano e che finiscono fatte salve le scelte diverse dal punto di vista formativo (come indicatore della capacità di continuità di percorso della scuola). A tali dati devono far riferimento le scuole nei loro piani di miglioramento.

C. Numero di studenti che acquisiscono una qualifica o un diploma nella formazione professionale anche nell'ottica di disporre di una visione integrata del sistema complessivo di diplomi e qualifiche (qualifiche triennali, diplomi quadriennali, diploma di esame di stato,...) da far entrare come informazione statistica corrente negli annuari ISTAT.

D. Preparazione studenti su dati OCSE Pisa e Invalsi.

Ogni USR deve effettuare una precisa diagnosi del fenomeno a livello regionale sulla base di tali indicatori, definire gli specifici obiettivi e fare un piano di azione nel quadro di cooperazione inter-istituzionale. Il Miur può incrociare questi dati con quelli Invalsi per effettuare censimento analitico scuola per scuola del fenomeno, condizione *sine qua non* di una lotta rigorosa.

4.2.2. *Prevenzione nell'infanzia.*

Una strategia preventiva riferita alla fase dell'infanzia, dovrebbe basarsi sui seguenti punti.

1. Incrementare l'accesso agli asili nido specie nelle Regioni meridionali. Come dimostrato da numerosi studi del settore, un fattore che fa la differenza è l'arricchimento educativo precoce a partire già dall'asilo nido e dalla scuola dell'infanzia.

2. Valorizzare e rafforzare in funzione preventiva la scuola dell'infanzia all'interno del sistema integrato di istruzione,

incrementando la scuola statale dell'infanzia e facilitando l'accesso delle scuole dell'infanzia paritarie al finanziamento europeo.

3. Implementare il sistema di allarme precoce sulle assenze frequenti, ai sensi della raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico (2011/C 191/01) e della Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Italia, formulando un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2015.

4. Incrementare l'individuazione precoce dei problemi e difficoltà di apprendimento a livello della scuola dell'infanzia e primaria.

4.2.3. *Interventi nella scuola secondaria e IEFP.*

Per quanto riguarda gli interventi relativi alla scuola secondaria ed alla formazione professionale, la strategia dovrebbe includere i seguenti interventi.

1. Prevedere un riordino dei cicli e la revisione della loro scansione in funzione della diffusione di un nuovo modello pedagogico-didattico mirato al contrasto alla dispersione (personalizzazione, tutoring, didattica attiva). La riallocazione delle risorse risparmiate abbreviando e ridisegnando il percorso (nella secondaria inferiore o superiore) permetterebbe di qualificare il sistema e giungere ad un organico funzionale. In questa direzione va vista l'eventualità di un riordino dei cicli o la sperimentazione di riforma del ciclo della secondaria di 4 anni, non solo per adeguarsi all'Europa ma soprattutto per ricavare risorse da destinare alla lotta all'insuccesso e alla dispersione scolastica. Ciò permetterebbe di creare figure di tutor e docenti dedicati.

2. Le bocciature sono l'anticamera della dispersione, specie nel I anno di scuola media e nei primi due anni della scuola superiore dove sono stimate in circa 185.000. Il 70 per cento dei bocciati lascia la scuola. Intervenire sulle bocciature prevedendo ad esempio una valuta-

zione biennale (lasciando la bocciatura al I anno come evento eccezionale) nel quadro di un complessivo rinnovamento della didattica. Rendere più flessibile e orientativo il primo biennio superiore.

3. Migliorare l'orientamento alla scelta del percorso scolastico dopo il primo ciclo. È indispensabile un'azione nazionale dedicata, soprattutto attraverso l'utilizzo di figure di specialisti nel campo e tutor.

4. Realizzare il miglioramento delle competenze linguistiche degli alunni di cittadinanza non italiana anzi tutto all'interno dell'orario nonché con corsi intensivi estivi, ad esempio prima dell'inizio dell'anno scolastico. Nella scuola secondaria di secondo grado gli alunni di cittadinanza non italiana sono il 6,6 per cento degli iscritti e di questi circa 175 mila studenti stranieri che frequentano tale ciclo scolastico, quelli « a rischio di abbandono » sono pari al 2,42 per cento degli iscritti, contro l'1,16 per cento degli alunni italiani.

5. I corsi triennali di IeFP che portano ad una qualifica (attualmente le qualifiche sono 22) si sono rivelati un efficace investimento contro NEET (dati Isfol) Oggi, il Ministero del lavoro li finanzia con 189 milioni l'anno. Per 300.000 giovani, sono 630 euro l'anno a studente, una cifra largamente inadeguata, specie se si pensa che il costo di uno studente è circa di 7000 euro). L'allocazione delle risorse deve quindi privilegiare questo segmento di formazione per rinforzarlo, stabilizzarlo e riordinarlo, coinvolgendo la Conferenza Stato-Regioni, e omogeneizzando gli interventi tra Regioni che oggi spendono in modo diverso.

Allo stesso tempo, va valorizzata l'Istruzione Tecnica, e l'utilizzo di una didattica di tipo laboratoriale e tutte le forme di alternanza scuola-lavoro, attraverso un corretto rapporto scuole-impresе.

6. Realizzazione di un Piano di formazione straordinaria dei docenti in servizio su temi chiave come l'innovazione didattica, i problemi di motivazione degli studenti, la personalizzazione dell'insegnamento, la gestione delle classi eterogenee.

La modalità didattica standard della scuola deve passare da trasmissione di conoscenze a attivazione di competenze. Per fare questo occorre una formazione specifica degli insegnanti in servizio, svolta anche a livello regionale in modalità di laboratori e gruppi auto generativi di competenze, in collaborazione con l'Università.

7. Creare ambienti di apprendimento adeguati, classi destrutturate, trasformate in laboratorio e digitalizzate. L'architettura scolastica va interamente ripensata nell'organizzazione degli arredi, anche tecnologici, per creare una scuola accogliente dove la dimensione corporea e sensoriale sia messa in primo piano.

4.2.4. *La seconda chance.*

Monitorare il programma di didattica integrativa previsto dal DM 87 del 7.2.14 in attuazione dell'art. 7 del DL 104 convertito con modifiche nella Legge 128/2013. Il decreto prevede misure di apertura delle scuole e progettualità nel campo della prevenzione della dispersione stanziando un totale di 15 milioni di cui 11,4 nel 2014: una cifra largamente insufficiente.

Altrettanto necessario è la valutazione dei fondi utilizzati per i PON (programmi operativi nazionali) nelle Regioni convergenza a seguito dei quali non appaiono rilevanti i risultati nel ridurre la dispersione, e i finanziamenti legati all'articolo 9 del CCNL (Aree a rischio e a forte processo migratorio) passando dalla logica dell'estemporaneità a quella di lungo periodo.

Per le attività di recupero e di « seconda occasione » occorre valorizzare le risorse esterne alla scuola, le esperienze delle associazioni, cooperative e terzo settore e le professionalità di tipo pedagogico (educatori professionali) e psicosociali. Il partenariato con l'associazionismo non può limitarsi a un mero prolungamento del tempo-scuola ma deve promuovere un'integrazione di queste risorse nel sistema scolastico.

4.3. Due strumenti per la realizzazione delle azioni.

Molti insuccessi registrati in passato nonostante le diagnosi puntuali e tempestive vanno ricondotti alla carenza di strumenti di implementazione delle decisioni e degli orientamenti. Per le azioni di rilievo prioritario indicate alla luce degli indicatori e dei criteri di azione occorre una strategia efficace di implementazione che per il periodo 2014-2020 dovrebbe avere due capisaldi: il potenziamento della capacità di iniziativa delle singole scuole, da un lato, e la regia di una unità di crisi capace di creare le necessarie condizioni favorevoli dall'altro.

Per realizzare in modo efficace tali indirizzi strategici occorre dotarsi di due strumenti fondamentali:

4.3.1. Una sperimentazione che possa ampliare l'autonomia delle scuole.

Le esperienze positive e le ipotesi di lavoro nella lotta alla dispersione potreb-

bero essere verificate con una sperimentazione a livello nazionale (con adesione volontaria degli istituti). La sperimentazione deve permettere di ampliare l'autonomia degli istituti all'insegna della flessibilità.

4.3.2. Una « unità di crisi ».

Dato il carattere di una emergenza nazionale è indispensabile un forte pilotaggio a livello nazionale, in grado di creare le indispensabili sinergie tra i soggetti in campo e di mantenere nell'arco dei cinque anni la rotta intrapresa. A questo scopo si raccomanda la costituzione di una Unità di crisi presso la Presidenza del Consiglio che coordini gli interventi in corso 2014-20 e coinvolga tutti gli attori (Miur, Ministeri interessati, Conferenza Stato Regioni, Invalsi,USR etc.) su obiettivi precisi e mirati e promuova la messa in rete delle scuole e degli USR nel conseguimento di tali obiettivi.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

COMITATO DEI NOVE:

Decreto-legge 133/2014: Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive. C. 2629-A Governo ...

109

COMITATO DEI NOVE

Martedì 21 ottobre 2014.

**Decreto-legge 133/2014: Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.
C. 2629-A Governo.**

Il Comitato dei nove si è riunito dalle 14.05 alle 14.25.

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di Trenitalia SpA, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1964 Oliaro ed altri recante « Disposizioni per lo sviluppo del trasporto ferroviario delle merci »	110
--	-----

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico. Testo unificato C. 101 Binetti e abb. (Parere alla XII Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	110
ALLEGATO (<i>Proposta di parere del Relatore</i>)	113

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 21 ottobre 2014.

Audizione di rappresentanti di Trenitalia SpA, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1964 Oliaro ed altri recante « Disposizioni per lo sviluppo del trasporto ferroviario delle merci ».

L'audizione informale è stata svolta dalle 13.30 alle 14.30.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META.

La seduta comincia alle 14.30.

Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico.

Testo unificato C. 101 Binetti e abb.
(Parere alla XII Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Michele Pompeo META, *presidente*, propone, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Così rimane stabilito.

Mario TULLO (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare in sede consultiva il testo unificato delle proposte di legge C. 101 e abbinate in materia contrasto al gioco d'azzardo patologico. Passando ad una breve sintesi del contenuto del provvedimento, rileva che il testo si compone di 19 articoli. L'articolo 1 individua l'oggetto e le finalità delle disposizioni indirizzate alla tutela e alla cura dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico (GAP), oltre che alla prevenzione dei fattori di rischio. La definizione di soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico è contenuta all'articolo 2 ed è caratterizzata dalla perdita di controllo sul comportamento da gioco, con coazione a ripetere, assimilabile ad altre

dipendenze. L'articolo 3, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2 del decreto-legge n. 158 del 2012, che prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, individua nei servizi per le dipendenze istituiti dalle regioni le strutture preposte alla prevenzione della patologia ed alla promozione ed attuazione degli interventi di cura e riabilitazione, nonché al rilascio della certificazione attestante la diagnosi della relativa patologia. La certificazione dà diritto all'esenzione della compartecipazione al costo della spesa sanitaria per le prestazioni correlate alla cura della patologia – viene in tal senso previsto l'aggiornamento del decreto ministeriale relativo alla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) –, nonché all'accesso alle strutture regionali deputate alla valutazione, alla diagnosi, all'assistenza e al ricovero. Tuttavia, nelle more dell'attuazione della disposizione sull'aggiornamento dei LEA l'articolo 4 demanda al Ministro della salute l'adozione – con decreto di natura regolamentare, previa intesa della Conferenza stato-regioni – di un Piano nazionale a favore delle persone affette da gioco d'azzardo patologico.

L'articolo 5 prevede che all'interno del sito istituzionale del Ministero della salute ci sia una specifica sezione volta a fornire indicazioni sul trattamento della patologia, sulle strutture a cui rivolgersi nella zona di residenza, e sugli aspetti legali ed economici relativi alle perdite ed ai debiti accumulati. L'articolo 6 vieta l'introduzione di nuovi apparecchi e piattaforme *on line* per il gioco d'azzardo a valere sulle concessioni già in essere e di nuove tipologie di giochi d'azzardo per un periodo di almeno cinque anni. L'articolo 7 istituisce presso il Ministero della salute, con decreto ministeriale, l'Osservatorio nazionale sulla dipendenza da gioco d'azzardo con una serie di compiti tra i quali quelli di monitoraggio della patologia e di definizione di linee guida per la realizzazione di campagne informative e la realizzazione di

corsi di formazione. L'articolo 8 rimette al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero della salute, su proposta dell'Osservatorio, la predisposizione di campagne di informazione e la promozione di progetti di educazione sui fattori di rischio connessi al gioco d'azzardo nelle scuole di ogni ordine e grado. L'articolo 9 prevede l'applicazione dell'istituto dell'amministratore di sostegno al soggetto affetto da dipendenza da gioco d'azzardo patologico ove ne ricorrano i presupposti. L'articolo 10 disciplina le misure di contrasto e le azioni positive per la tutela dei minori e dei soggetti vulnerabili. In via generale si prevede che l'accesso agli apparecchi di intrattenimento e ai videogiochi nonché ai giochi *on line* unicamente attraverso l'utilizzo della tessera sanitaria, attraverso il cui sistema possono essere rilevati dati quali il numero e l'entità delle somme giocate anche in modo progressivo dai giocatori in modo da consentire a questi ultimi di autoescludersi dal gioco. Questi dati vengono poi trasmessi al Ministero della salute a fini di monitoraggio. I dati rilevati attraverso il sistema della tessera sanitaria dovranno comunque essere trattati nel rispetto delle disposizioni del codice della *privacy* (decreto legislativo n. 196 del 2003). Si dispone ancora che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli adotti un decreto per rendere obbligatoria l'introduzione di meccanismi idonei a bloccare l'accesso dei minori ai giochi mediante l'inserimento di appositi sistemi di filtro. Vengono poi previste sanzioni amministrative applicabili ai soggetti che installino in locali aperti al pubblico apparecchi o videotermini non conformi ai criteri stabiliti. Si prevede infine l'obbligo di pagamento in forma elettronica, mediante carte nominative, delle prestazioni da apparecchi da intrattenimento e videogiochi.

L'articolo 11 detta disposizioni sull'etichettatura dei tagliandi delle lotterie istantanee, prevedendo apposite diciture sui danni che possono essere prodotti dal gioco, mentre l'articolo 12 vieta in modo assoluto la propaganda pubblicitaria del

gioco d'azzardo stabilendo sanzioni e decadenze. L'articolo 13 prevede e disciplina incentivi economici per la rimozione degli apparecchi per il gioco d'azzardo. È previsto anche dall'articolo 14 la possibilità di utilizzare un logo « *no slot* » per gli esercizi e i circoli che non installino apparecchi per il gioco lecito. L'articolo 15 demanda ad appositi regolamenti comunali l'individuazione di criteri in materia di ubicazione, apertura, caratteristiche e funzionamento dei locali in cui si svolge l'attività di gioco con vincita in denaro. Vengono poi stabiliti una serie di obblighi relativi ai luoghi in cui si esercita il gioco d'azzardo tra i quali si ricorda: il divieto di esercizio di nuove sale gioco e nuovi punti vendita ad una distanza inferiore a 500 metri da scuole, strutture ospedaliere, luoghi di culto, centri per anziani, banche e uffici postali, l'obbligo di installare gli apparecchi idonei al gioco in locali aperti al pubblico in spazi appositi e circoscritti, il divieto di installare sportelli per il prelievo automatico di contanti all'interno delle sale giochi, il divieto di fumo e di consumo di bevande alcoliche, un orario di apertura giornaliero non superiore ad otto ore. L'articolo 16 istituisce il Fondo per la prevenzione cura e riabilitazione del gioco d'azzardo patologico nello stato di previsione del Ministero della salute e il Fondo per le famiglie dei soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'articolo 17 dispone sulla copertura finanziaria del provvedimento, a valere su un aumento del prelievo fiscale unico sugli apparecchi da

intrattenimento. L'articolo 18 garantisce l'accesso al Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura anche al coniuge e ai parenti entro il primo grado conviventi di soggetti affetti da gioco d'azzardo patologico, nel caso in cui l'indebitamento del nucleo familiare sia stato causato dalla dipendenza dal gioco.

Sottolinea che la competenza della IX Commissione si concentra quindi sugli aspetti riguardanti il gioco *on line*; ricordo in particolare l'articolo 6 sul divieto di introduzione di nuove piattaforme *on line* a valere sulle concessioni in essere e l'articolo 10 in materia di « tracciabilità » del gioco attraverso il sistema della tessera sanitaria.

Nel condividere le finalità del provvedimento, presenta una proposta di parere favorevole, nella quale sono richiamati gli aspetti di specifica competenza della Commissione (*vedi allegato*), rendendosi fin d'ora disponibile ad eventuali integrazioni nel caso in cui dal dibattito emergano ulteriori elementi.

Diego DE LORENZIS (M5S) chiede che la Commissione possa votare al proposta di parere del relatore in una successiva seduta, al fine di poter effettuare un approfondimento sui contenuti del provvedimento.

Michele Pompeo META, *presidente*, nell'accogliere la richiesta del deputato De Lorenzis, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.40.

ALLEGATO

**Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico.
(Testo unificato C. 101 Binetti e abb.)**

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni),

esaminato il testo unificato delle proposte di legge recanti « Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico » (testo unificato C. 101 Binetti e abb.),

premessi che:

devono ritenersi senz'altro condivisibili gli obiettivi generali del provvedimento in esame, finalizzato a definire un quadro organico di interventi per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo;

per quanto concerne gli aspetti di specifica competenza della Commissione, in primo luogo si condivide la previsione di un periodo di almeno cinque anni nel quale, ai sensi dell'articolo 6, sono vietate l'introduzione di nuovi apparecchi e piattaforme *on line* per il gioco d'azzardo relativamente alle concessioni già in essere e l'introduzione di nuove tipologie di giochi d'azzardo;

si ritengono altresì opportune le disposizioni di cui all'articolo 10, che, ricorrendo a strumenti informatici, permettono di introdurre limiti all'attività di gioco, sia

per quanto concerne gli importi delle somme giocate, sia per quanto riguarda le categorie di persone interessate da fenomeni di dipendenza da gioco d'azzardo, con particolare riferimento ai minori;

più precisamente si condividono le misure di cui ai commi 2, 4 e 5 dell'articolo 10, in base alle quali si prevede che l'accesso agli apparecchi di intrattenimento e ai videogiochi, nonché ai giochi *on line* possa aver luogo soltanto mediante l'utilizzo della tessera sanitaria, in modo da poter rilevare informazioni concernenti le dimensioni dell'attività di gioco e l'entità delle somme giocate e da poter permettere al giocatore stesso l'inserimento di limiti agli importi complessivi delle somme giocate;

altrettanto opportuna appare la previsione di cui al comma 3 del medesimo articolo 10, ai sensi della quale, con decreto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è resa obbligatoria l'introduzione dei meccanismi idonei a bloccare in modo automatico l'accesso dei minori ai giochi, mediante l'inserimento di appositi sistemi di filtro nei *software* degli apparecchi da intrattenimento, dei videogiochi e dei giochi *on line*,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni per la promozione e la disciplina del commercio equo e solidale. C. 75 Realacci, C. 241 Rubinato e C. 811 Baretta 114

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per chiudere la procedura d'infrazione 2011/4064 ai fini della corretta applicazione della direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza d'esercizio. Atto n. 111 (*Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio*) .. 114

ALLEGATO 1 (*Proposta di parere del relatore*) 117

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale e sulle principali problematiche in materia di energia (*Seguito esame del documento conclusivo e approvazione*) 116

ALLEGATO 2 (*Documento conclusivo approvato dalla Commissione*) 118

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione dell'Amministratore delegato di Finmeccanica, ingegnere Mauro Moretti, sulle strategie complessive per il rilancio del Gruppo 116

COMITATO RISTRETTO

Martedì 21 ottobre 2014.

Disposizioni per la promozione e la disciplina del commercio equo e solidale.

C. 75 Realacci, C. 241 Rubinato e C. 811 Baretta.

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 12.30 alle 12.45.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Guglielmo EPIFANI.

La seduta comincia alle 12.45.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per chiudere la procedura d'infrazione 2011/4064 ai fini della corretta applicazione della direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza d'esercizio.

Atto n. 111.

(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello Schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta dell'8 ottobre 2014.

Chiara SCUVERA (PD), *relatore*, illustra una proposta di parere (*vedi allegato 1*).

Girolamo PISANO (M5S) ringrazia la relatrice per il lavoro di approfondimento svolto per l'elaborazione della proposta di parere che ha tenuto conto di alcune sue osservazioni trasmesse per le vie brevi. Sottolinea che in base alle norme comunitarie sulla libera circolazione delle merci, tutti gli ascensori e i montacarichi prodotti all'interno del mercato europeo possono essere venduti in Italia. Tuttavia, in Italia gli ascensori in servizio pubblico sono sottoposti al controllo di un organismo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'USTIF (Ufficio speciale trasporti a impianti fissi) che applica regole spesso differenziate a livello territoriale determinando una serie di problematiche per costruttori e installatori. Precisa che in questo settore produttivo sono rilevanti due fasi: il pre-collaudato che attualmente è regolato da normativa europea e normative armonizzate; la fase di esercizio che è invece soggetta a normative nazionali e a controlli generalmente biennali effettuati da organismi privati notificati presso il Ministero. L'USTIF per gli ascensori installati in luoghi pubblici (stazioni, aeroporti, ecc.) prevede verifiche periodiche (semestrali e triennali) e dopo sette anni la sostituzione dell'impianto a prescindere dallo stato di usura. Lamenta che, in base all'atto in esame, si potrà tenere in esercizio un ascensore installato in un luogo pubblico, ma l'USTIF potrà intervenire con controlli aggiuntivi e più stringenti rispetto a quelli previsti dalla normativa europea. Osserva altresì che all'articolo 2 dello schema di decreto si rinvia a un decreto del Ministero delle infrastrutture per l'individuazione delle procedure inerenti le verifiche e le prove periodiche per il funzionamento in sicurezza degli ascensori adibiti a servizio pubblico. Ritiene che questo punto dovrebbe essere richiamato nella proposta di parere al fine di evitare problemi a livello nazionale nella fase di esercizio degli impianti per la sovrapposizione di competenze tra l'USTIF e le ditte installatrici che effettueranno i col-

laudi in base alla normativa europea. Ritiene necessario acquisire sulla questione il parere del Governo anche per comprendere le future competenze dell'USTIF.

Con riferimento ai certificati di abilitazione, osserva che sono state eliminate da oltre un anno le Commissioni per l'abilitazione alla manutenzione di ascensori e montacarichi, rendendo problematica per le aziende l'assunzione di manodopera specializzata e provvista di certificazione. Chiede alla relatrice di formulare in modo più incisivo la lettera *b*) delle osservazioni, evidenziando le criticità connesse all'attuale situazione e sollecitando la riattivazione delle Commissioni per l'abilitazione presso le prefetture, che peraltro comportano costi decisamente modesti, in analogia a quanto accaduto per gli esplosivi. Ritiene importante coinvolgere in queste Commissioni anche le associazioni di categoria. Sottolinea infine la necessità di chiarire l'ambito di applicazione della certificazione abilitativa in quanto la normativa sembra riferirsi solo alle manutenzioni e non ai lavori straordinari per i quali l'attenzione alla sicurezza risulta ancora più rilevante. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1999 non è infatti sufficientemente chiaro su questo aspetto. Ritiene pertanto che si dovrebbe segnalare alla lettera *b*) delle osservazioni la possibilità di modificare l'articolo 15 al fine di esplicitare che il titolo abilitativo è necessario anche per le manutenzioni straordinarie.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, assicura che domani sarà presente il rappresentante del Governo. Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Guglielmo EPIFANI.

La seduta comincia alle 13.

Indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale e sulle principali problematiche in materia di energia.

(Seguito esame del documento conclusivo e approvazione).

La Commissione prosegue l'esame del documento conclusivo rinviato nella seduta del 14 ottobre 2014.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda che nella precedente seduta è stata presentata una nuova proposta di documento conclusivo che invita a votare immediatamente nell'imminenza di votazioni in Assemblea. Invita pertanto i colleghi a consegnare eventuali dichiarazioni di voto che potranno essere allegate in calce al resoconto stenografico della seduta odierna.

Andrea VALLASCAS (M5S) dichiara il voto contrario del proprio gruppo sul documento conclusivo in esame. Chiede quindi l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del testo integrale della sua dichiarazione di voto.

Catia POLIDORI (FI-PdL) dichiara l'astensione del proprio gruppo sul documento conclusivo in esame.

Gianluca BENAMATI (PD) dichiara il voto favorevole del proprio gruppo sul documento conclusivo in esame. Chiede quindi l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del testo integrale della sua dichiarazione di voto.

La Commissione approva quindi la nuova proposta di documento conclusivo (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle 13.10.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 21 ottobre 2014.

Audizione dell'Amministratore delegato di Finmeccanica, ingegnere Mauro Moretti, sulle strategie complessive per il rilancio del Gruppo.

L'audizione informale è stata svolta dalle 20.10 alle 21.50.

ALLEGATO 1

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per chiudere la procedura d'infrazione 2011/4064 ai fini della corretta applicazione della direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza d'esercizio. Atto n. 111.

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La X Commissione Attività produttive, commercio e turismo,

esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per chiudere la procedura d'infrazione 2011/4064 ai fini della corretta applicazione della direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza d'esercizio;

rilevato che con l'intervento normativo, finalizzato principalmente a superare la suddetta procedura di infrazione, il Governo ha ritenuto opportuno modificare ulteriormente il quadro normativo, introducendo delle semplificazioni delle procedure su aspetti non vincolati dalle direttive europee, anche al fine di una migliore attuazione procedimentale di prescrizioni delle direttive già recepite,

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) verifichi il Governo l'opportunità di prevedere l'aggiornamento dei requisiti di sicurezza degli ascensori installati in data precedente a quella di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1999, e privi quindi della marcatura europea;

b) valuti il Governo l'opportunità di intervenire in relazione all'articolo 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 1999, al fine di assicurare le competenze tecnico-professionali necessarie per il rilascio da parte dei prefetti del certificato di abilitazione all'attività di manutenzione di ascensori e montacarichi che continua ad essere un requisito essenziale per l'esercizio di tali attività. Tali competenze erano, infatti, assicurate dalle Commissioni per l'abilitazione alla manutenzione di ascensori e montacarichi di cui all'articolo 6 decreto del Presidente della Repubblica del 24 dicembre 1951, n. 1767, richiamate al predetto articolo 15, comma 2, e attualmente soppresse per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 20, del decreto-legge n. 95 del 2012.

ALLEGATO 2

**Indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale
e sulle principali problematiche in materia di energia.****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE***1. Contenuti e finalità dell'indagine conoscitiva.*

La X Commissione Attività produttive, commercio e turismo ha deliberato nella seduta del 31 luglio 2013 l'avvio di un'indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale relativa alle principali questioni in materia di energia. La decisione è maturata a seguito del continuo processo di evoluzione del settore energetico, anche in virtù del rapido sviluppo tecnologico del settore.

La fase attuale è caratterizzata dalla presenza di alcune questioni di fondo comuni, pur nelle differenze fra Paese e Paese, a tutti gli Stati membri dell'Unione Europea: crescita dei prezzi finali dell'elettricità, diversificazione e sicurezza degli approvvigionamenti, generazione tradizionale e da fonti rinnovabili, adeguatezza delle reti di trasporto e distribuzione. Peraltro l'attuale situazione del settore energetico sconta le conseguenze della crisi di questi anni, inizialmente solo finanziaria e poi riversatasi sull'economia reale, registrando una rilevante contrazione dei consumi energetici.

Tale congiuntura, unitamente all'introduzione di regolamentazioni nazionali e comunitarie in materia di efficienza e risparmio energetico, ha influito notevolmente sulla domanda energetica che, oltre a ridursi, ha mutato il proprio ritmo di crescita. Pertanto, per i prossimi anni si prospetta un cambio di passo generale per l'offerta energetica sotto il profilo qualitativo piuttosto che quantitativo, tenuto conto dei programmi di efficientamento

energetico in atto e futuri, del miglioramento necessario delle tecnologie di consumo e della crescente sensibilità dei cittadini a questi temi che incideranno inevitabilmente sulla domanda.

Il settore energetico, inoltre, è caratterizzato da una *governance* policentrica non più nella mani esclusive del livello di governo centrale; infatti, nonostante l'approvazione del documento di Strategia Energetica Nazionale (SEN), è opportuno rilevare che diversi sono i soggetti titolari della decisione, a volte sovrapposta. Differente è il caso del passato quando si interveniva direttamente attraverso gli strumenti di controllo amministrativo e indirettamente attraverso il braccio operativo degli ex-monopoli pubblici Eni ed Enel, con una adeguata programmazione attraverso i Piani Energetici Nazionali. A ciò va aggiunto l'imprescindibile rilevanza del quadro europeo ed extra-europeo: le priorità dell'agenda energetica nazionale sono sempre di più dettate dalle esigenze e dalle dinamiche del mercato internazionale. Si pensi ad esempio al tema dell'approvvigionamento delle fonti, ed all'importanza che esso ha per un Paese come l'Italia ad oggi scarso di risorse energetiche.

L'azione del Governo in materia di politica energetica, risultando di primaria rilevanza strategica per l'Italia, necessita, come precisato nell'avvio della presente indagine, di linee di indirizzo coerenti con le dinamiche internazionali anche per sostenere lo sviluppo e la competitività dell'intero sistema di imprese italiane, siano esse grandi, medie o piccole.

Partendo da tali considerazioni, l'indagine conoscitiva si propone di offrire al Parlamento le risultanze della propria analisi affinché possano essere valutate con attenzione l'adeguatezza e le eventuali necessità di aggiornamento del quadro normativo nazionale anche in prospettiva dell'effettiva realizzazione del mercato unico europeo, e dell'esportazione *dell'acquis communautaire* nei paesi limitrofi ed importanti per l'Italia dal punto di vista energetico.

Il lavoro di analisi ha preso in considerazione alcune tematiche di significativa rilevanza.

In particolare, con riferimento al settore elettrico, l'indagine ha rivolto principalmente la propria attenzione ai seguenti punti: lo sviluppo importante delle fonti rinnovabili, la loro integrazione nella rete elettrica e il graduale superamento del sistema di incentivazione, l'apporto al sistema da parte delle fonti rinnovabili termiche (teleriscaldamento, biomassa, cogenerazione, geotermia) ad oggi forse non pienamente valorizzate sottovalutate dal legislatore, l'obiettivo di integrazione europea dei mercati elettrici nazionali ed i benefici attesi da tale progetto in termini di convergenza dei prezzi all'ingrosso dell'energia.

L'attenzione verso il settore gas ha riguardato, tra l'altro, lo sviluppo del mercato italiano e la creazione di un hub del sud-est Europa anche alla luce delle previsioni della SEN, la riforma delle condizioni economiche del servizio di tutela adottata dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico e suoi effetti sul costo delle bollette per le famiglie italiane, l'esplorazione ed estrazione di gas e petrolio anche con riferimento alla valutazione dei rischi e benefici di natura economica e ambientale connessi.

Nel corso dell'indagine la Commissione ha proceduto alle seguenti audizioni:

Assomineraria – Settore Idrocarburi e di Federutility (martedì 24 settembre 2013);

Assoambiente, Cittadinanza attiva, Federconsumatori (giovedì 26 settembre 2013);

Assorinnovabili e Anigas (giovedì 3 ottobre 2013);

Codici e di Altroconsumo (giovedì 10 ottobre 2013);

TAP (Trans Adriatic Pipeline) e Assoelettrica (martedì 15 ottobre 2013);

FINCO (Federazione industrie prodotti impianti servizi ed opere specialistiche per le costruzioni) di FIPER (Federazione Italiana Produttori di Energia da Fonti Rinnovabili) di ANFUS (Associazione Nazionale Fumisti e Spazzacamini), di Aiget e di Fire (Federazione italiana uso razionale dell'energia) (martedì 22 ottobre 2013);

Coordinamento FREE (Coordinamento Fonti Rinnovabili ed Efficienza Energetica), e di AIRU (Associazione Italiana Riscaldamento Urbano) (martedì 29 ottobre 2013);

Anima (Federazione associazioni nazionali industria meccanica e affine), di Anie (Federazione nazionale imprese elettrotecniche ed elettroniche), di EnergoClub Onlus (martedì 5 novembre 2013);

Federchimica e Energia Concorrente (martedì 12 novembre 2013);

Edison e Assogas (mercoledì 13 novembre 2013);

CGIL, Flaei-CISL, UIL, UGL (martedì 26 novembre 2013);

Enea (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) (martedì 10 dicembre 2013);

Anev e Snam (martedì 17 dicembre 2013);

Enel (mercoledì 19 febbraio 2014);

GDF SUEZ Energia Italia e EnerGrid, (mercoledì 26 febbraio 2014);

Unione Petrolifera (mercoledì 5 marzo 2014);

ASCOMAC (giovedì 13 marzo 2014)

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema elettrico, Gestore dei Servizi Energetici (GSE), Acquirente unico Spa, Movimento Consumatori (lunedì 17 marzo 2014);

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e di ENI (giovedì 20 marzo 2014);

Viceministro dello Sviluppo Economico, Claudio De Vincenti (lunedì 24 marzo 2014);

Terna (lunedì 31 marzo 2014).

2. Quadro strategico e normativo.

2.1. Verso una nuova strategia energetica europea.

A livello comunitario, la politica energetica comune si basa sull'articolo 194 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Al fine di promuovere la competitività, la crescita e l'occupazione in seno all'Unione europea, il Consiglio europeo negli ultimi due anni ha ribadito l'importanza di completare il mercato interno e sviluppare adeguate interconnessioni tra gli Stati membri dell'Unione europea, e ha sottolineato tra le priorità dell'Europa la necessità di investire in moderne infrastrutture energetiche, di razionalizzare gli interventi pubblici nei settori che rischiano di distorcere il mercato dell'energia, di favorire misure pubbliche di contenimento dei prezzi dell'energia.

I tre obiettivi fondamentali su cui si è focalizzata la politica energetica europea negli ultimi anni consistono nel contenimento delle emissioni di gas serra, nel completamento del mercato interno e nel rafforzamento della sicurezza delle forniture.

Per quanto concerne l'obiettivo ambientale, la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione quadro delle politiche per l'energia e il clima al 2030, incentrate su misure per la decarbonizzazione dell'economia europea, che consen-

tano una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40 per cento rispetto al livello del 1990 e di aumentare al 27 per cento la quota di consumo interno lordo coperta da fonti rinnovabili sia dell'obiettivo, ritenuto vincolante per l'Unione europea.

Per quanto riguarda l'obiettivo del completamento del Mercato Interno dell'Energia, il Consiglio europeo ha sollecitato l'attuazione in tutti gli Stati membri dell'UE delle norme europee di riferimento per i mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, e per le reti energetiche transfrontaliere. Tali norme di riferimento sono contenute nel cosiddetto « Terzo Pacchetto Energia », che comprende due direttive (la direttiva 2009/72/CE sul mercato interno dell'energia elettrica e la 2009/73/CE, sul mercato interno del gas), e tre regolamenti (il regolamento n. 713/2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, e i regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009 in materia di accesso alle infrastrutture di trasmissione e trasporto dell'energia elettrica e del gas). Con specifico riferimento al settore dell'energia elettrica, il disegno europeo di un mercato unico è in via di definizione attraverso la cooperazione tra Stati membri suddivisi tra sette « regioni elettriche », che ha portato alla pubblicazione il 29 luglio 2011, da parte dell'Agenzia per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia, un organo della Commissione europea, delle Linee guida sull'allocazione della capacità e la gestione delle congestioni. Con riferimento al settore del gas naturale, il Consiglio europeo ha ribadito l'impegno collettivo affinché nessuno Stato membro rimanga isolato dalle reti europee di trasporto del gas e dell'energia elettrica dopo il 2015.

Per quanto riguarda l'obiettivo del rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti, è stato adottato il Regolamento (UE) 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per il finanziamento delle nuove infrastrutture

strategiche transnazionali (tra cui i Progetti di interesse europeo per nuove infrastrutture energetiche).

Una delle maggiori problematiche emerse a livello europeo riguarda le forti tensioni sui prezzi dell'energia in Europa. Il 22 gennaio 2014 la Commissione ha pubblicato una comunicazione su Prezzi e costi dell'energia in Europa (COM (2014) 21 final) che esamina nel dettaglio i trend dei prezzi al dettaglio di energia elettrica e gas e le loro possibili determinanti.

Inoltre, dal punto di vista energetico appaiono fondamentali, in particolare per l'Italia, le relazioni e la collaborazione rafforzata con i Paesi limitrofi dell'area balcanica e della sponda sud del mediterraneo. Il tutto nell'ambito della politica europea di vicinato in essere dal 2004 in ambito europeo. Il concetto di Comunità energetica (già presente in area balcanica con l'*Energy Community Treaty* firmato ad Atene il 25 ottobre 2005 tra la Comunità europea e nove paesi dell'area, e in corso d'opera in ambito mediterraneo) diventa fondamentale per estendere le regole europee (*Acquis Communautaire*) ai Paesi vicini ed importanti soprattutto per l'Italia dal punto di vista energetico. Il Mediterraneo e i Balcani rappresentano, quindi, una priorità, non solo dal punto di vista energetico.

2.2. Quadro normativo nazionale.

Al termine della XVI legislatura, con il decreto interministeriale 8 marzo 2013 del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, il Governo ha varato la Strategia energetica nazionale (SEN).

L'istituto della SEN era stato introdotto nell'ordinamento nel 2008, quale strumento di indirizzo e programmazione della politica energetica nazionale che il Governo era delegato a varare sulla base di alcuni criteri e mediante un dettagliato procedimento di approvazione. Al centro della Strategia era prevista l'attivazione di una nuova politica per l'energia nucleare.

Nel 2010 era stata presentata una proposta di referendum sul programma elettronucleare italiano, che mirava ad abro-

gare le nuove norme in materia di energia nucleare. Pochi mesi prima delle date previste per lo svolgimento del referendum (12 giugno e 13 giugno 2011), nel marzo 2011 avvenne l'incidente di Fukushima. Nello more della celebrazione del referendum fu varato il decreto-legge 34/2011, in cui era mantenuto l'istituto della « Strategia energetica » espungendo, però, il riferimento al nucleare. Anche questa nuova formulazione fu tuttavia abrogata dal referendum. Di fatto, l'istituto normativo della SEN è stato cancellato dall'ordinamento.

La norma che ha originariamente introdotto la SEN (articolo 7 del decreto-legge 112/2008) aveva attribuito al Governo il compito di porre in essere una Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente preliminarmente alla definizione della « Strategia energetica nazionale ».

Lo scopo era di indicare le priorità per il breve ed il lungo periodo per conseguire, anche attraverso meccanismi di mercato, gli obiettivi della diversificazione delle fonti di energia e delle aree di approvvigionamento, del potenziamento della dotazione infrastrutturale, della promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, della realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare, del potenziamento della ricerca nel settore energetico e della sostenibilità ambientale nella produzione e negli usi dell'energia.

La nuova formulazione della norma sulla SEN, introdotta dal Governo con il decreto-legge 34/2011 (articolo 5, comma 8), contestualmente all'abrogazione delle norme approvate nel biennio 2008-2010 per reintrodurre l'energia nucleare, oltre ad essere depurata da riferimenti all'energia nucleare, presentava anche altre differenze rispetto alla formulazione del 2008, soprattutto riguardo ai soggetti coinvolti nel processo di emanazione, agli obiettivi e alle modalità di definizione della SEN. Della Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente, in particolare, non si faceva più menzione.

Ai sensi della norma del 2008, la Strategia doveva essere definita dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello

sviluppo economico, previa convocazione, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di una Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente.

Per converso, la nuova formulazione del 2011 prevedeva che la proposta della SEN fosse effettuata dal Ministro dello sviluppo economico congiuntamente con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che fosse inoltre sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e che fossero acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari. Infine, rispetto alla formulazione del 2008, si precisava che nella definizione della SEN il Consiglio dei Ministri doveva tener conto delle valutazioni effettuate a livello di Unione europea e a livello internazionale.

Ancorché sia intervenuta l'accennata abrogazione referendaria e la conseguente scomparsa dell'istituto della SEN dal nostro ordinamento, il Governo Monti ha deciso di emanare comunque la SEN utilizzando lo strumento del decreto interministeriale, previa consultazione pubblica.

Il documento elaborato a livello ministeriale è infatti stato pubblicato sul sito internet del Ministero e sottoposto ad un processo di consultazione pubblica, avviato a metà ottobre 2012 e proseguito con il confronto con le istituzioni, le associazioni di categoria, le parti sociali e sindacali, le associazioni ambientaliste e dei consumatori, enti di ricerca e centri studi. Attraverso la consultazione, sono stati inoltre inviati oltre 800 suggerimenti e contributi da cittadini e singole aziende. Rispetto al documento approvato in Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 2012, secondo il Governo sono stati recepiti nel documento definitivo numerosi contributi.

La SEN individua quattro obiettivi principali e sette priorità d'azione. Gli obiettivi principali sono:

1. significativa riduzione dei costi energetici per cittadini e imprese e progressivo allineamento dei prezzi all'ingrosso ai livelli europei;

2. superamento di tutti gli obiettivi ambientali europei al 2020;

3. maggiore sicurezza, minore dipendenza di approvvigionamento e maggiore flessibilità del sistema;

4. impatto positivo sulla crescita economica grazie a investimenti previsti fino al 2020, sia nella *green e white economy* (rinnovabili e efficienza energetica), che nei settori tradizionali (reti elettriche e gas, rigassificatori, stoccaggi, sviluppo idrocarburi).

Per il raggiungimento di questi risultati la strategia si articola in sette priorità, ovvero di tematiche su cui i soggetti auditi si sono espressi ampiamente come riportato nel cap. 3 della presente relazione. Tuttavia ai fini di un'analisi efficace e dinamica di tali priorità risulta opportuno fornire, seppure in maniera essenziale e non esaustiva, una panoramica del relativo quadro normativo venutosi a consolidare nel corso della legislatura in corso.

In particolare le tematiche che rilevano sono le seguenti:

1. *Promozione dell'efficienza energetica.* Durante la legislatura in corso, l'attenzione si è concentrata prevalentemente sull'efficienza energetica nel patrimonio edilizio, e in particolare sulle detrazioni per la riqualificazione energetica degli edifici e sulla certificazione energetica.

Il decreto-legge 63/2013 ha recepito la direttiva 2010/31/UE in materia di certificazione energetica degli edifici, sostituendo l'attestato di certificazione energetica con il nuovo attestato di prestazione energetica (APE). Entro il 2020, poi, tutti i nuovi edifici dovranno essere ad «energia quasi zero», con un anticipo al 31 dicembre 2018 per quelli occupati o di proprietà delle amministrazioni pubbliche.

Tale decreto ha anche potenziato il regime di detrazioni fiscali, passato dal 55 per cento per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici al 65 per cento: per le spese documentate sostenute a partire dal 1° luglio 2013 fino al 31 dicembre 2013 o fino al 30

giugno 2014 (per le ristrutturazioni importanti dell'intero edificio) spetta la detrazione dell'imposta lorda per una quota pari al 65 per cento degli importi rimasti a carico del contribuente, ripartita in 10 quote annuali di pari importo. È stata inoltre prorogata, fino al 31 dicembre 2013, delle detrazioni IRPEF del 50 per cento, dall'ordinario 36 per cento, per spese di ristrutturazioni edilizie fino ad un ammontare complessivo non superiore a 96.000 euro (48.000 euro nel regime ordinario). Tale proroga è stata estesa anche all'acquisto di mobili finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, per un massimo di 10 mila euro (in pratica si concede un bonus di 5.000 euro). Le detrazioni riguardano anche gli interventi di ristrutturazione relativi all'adozione di misure antisismiche, nonché all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica delle parti strutturali degli edifici.

Successivamente, la legge 147/2013 di stabilità per il 2014 ha previsto all'articolo 1, comma 139, una proroga delle detrazioni per ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica. Per quanto concerne la detrazione d'imposta per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici, viene prorogata di un anno la misura della detrazione al 65 per cento attualmente prevista sino al 31 dicembre 2013, stabilendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del 50 per cento per l'anno 2015. Con riferimento agli interventi di riqualificazione energetica relativi a parti comuni degli edifici condominiali si proroga di un anno la misura della detrazione al 65 per cento (attualmente prevista sino al 30 giugno 2014), prevedendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del 50 per cento nei 12 mesi successivi. Con riferimento agli interventi di recupero del patrimonio edilizio, viene prorogata di un anno la misura della detrazione al 50 per cento già prevista sino al 31 dicembre 2013, stabilendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del 40 per cento per l'anno 2015. Con riferimento agli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche,

viene prorogata di un anno la misura della detrazione al 65 per cento già prevista sino al 31 dicembre 2013, stabilendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del 50 per cento per l'anno 2015. Con riferimento alle spese per l'acquisto di mobili per l'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione viene specificato il termine finale (31 dicembre 2014) entro cui devono essere sostenute le spese ai fini della detrazione prevista.

Sempre nell'ambito dell'efficienza energetica civile, nel 2013 sono stati emanati due importanti regolamenti riguardanti l'esercizio e il controllo degli impianti termici per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici (decreto del Presidente della Repubblica 74/2013) e i criteri per assicurare la qualificazione degli esperti e degli organismi cui affidare la certificazione energetica (decreto del Presidente della Repubblica 75/2013).

Di recente approvazione è, poi, il Decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 recante « 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 ». Tale decreto introduce nell'ordinamento nazionale misure finalizzate a promuovere l'efficienza energetica nella Pubblica Amministrazione, nelle imprese e nelle famiglie, secondo gli obiettivi posti dalla UE di una riduzione dei consumi di energia primaria del 20 per cento entro il 2020. Sotto il profilo regolatorio si registra l'attribuzione di talune funzioni di regolazione all'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, che adotta entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e sulla base di indirizzi formulati dal Ministro dello sviluppo economico, uno o più provvedimenti al fine di promuovere lo sviluppo del teleriscaldamento e tele-raffrescamento e della concorrenza.

2. *Promozione di un mercato del gas competitivo, integrato con l'Europa e con prezzi ad essa allineati, e con l'opportunità di diventare il principale Hub sud-europeo.* Durante la legislatura in corso, con la legge n. 153/2013, il Parlamento ha auto-

rizzato la ratifica dell'Accordo per il gasdotto trans-adriatico (TAP), per la creazione di un'infrastruttura per il trasporto del gas naturale dai giacimenti dell'area del Caspio (nella specie dal giacimento azero di Shah Deniz) verso l'Europa. Il gasdotto attraversa la Grecia, l'Albania e raggiunge l'Italia, dopo un percorso di circa 870 chilometri, approdando in Puglia. L'Accordo, che attua un memorandum d'intesa siglato nel settembre 2012, riconosce l'importanza del Gasdotto transadriatico (TAP) impegnando le Parti (Albania, Grecia ed Italia) a facilitare le procedure di autorizzazione per l'implementazione dello stesso; e stabilisce la necessità di rispettare standard uniformi con riferimento alle normative tecniche, nonché in materia di sicurezza, ambiente, lavoro. L'Accordo inoltre impegna i Governi dei tre Paesi a siglare accordi con gli investitori del progetto, e definisce l'ambito giuridico, nonché il regime fiscale applicabili.

Il decreto-legge 69/2013 (c.d. del Fare) contiene misure incidenti nel settore del gas, che mirano alla liberalizzazione, con l'obiettivo di tutelare ed incrementare la concorrenza. In questo senso viene circoscritto il perimetro del regime di tutela attualmente previsto per i c.d. «clienti vulnerabili», limitando il servizio di tutela gas ai soli clienti domestici. Il regime di tutela prevede che le tariffe di riferimento siano stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. Il filo conduttore della tutela della concorrenza, con particolare riguardo alla tutela dei consumatori – peraltro rafforzata dall'adozione del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 di attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori – è alla base, tra l'altro, degli interventi del medesimo decreto che mirano a velocizzare e dare certezza all'avvio delle prime gare di distribuzione del gas per ambiti territoriali, rafforzando i termini e le competenze delle Regioni, prevedendo il potere sostitutivo statale e una penalizzazione economica per i comuni che ritardano ad individuare la stazione appaltante. In tali casi, il 20 per cento

degli oneri che il gestore corrisponde annualmente agli Enti locali come quota parte della remunerazione del capitale è versato dal concessionario subentrante, con modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, in uno specifico capitolo della Cassa conguaglio settore elettrico per essere destinati alla riduzione delle tariffe di distribuzione dell'ambito corrispondente.

Con il decreto-legge 145/2013, c.d. Destinazione Italia (convertito in legge 9/2014), sono state inserite alcune disposizioni (articolo 1, commi 16-*bis* e *ter*) riguardanti lo sviluppo di nuove capacità di stoccaggio e le importazioni di gas naturale.

Per quanto riguarda la concorrenza nel mercato del gas, è noto che, rispetto al settore elettrico (in cui la liberalizzazione ha viaggiato ad una velocità superiore) nel settore del gas ci sono state resistenze e difficoltà maggiori a causa delle asimmetrie esistenti sia in termini di peso dell'operatore dominante che di proprietà e gestione delle reti di trasporto e delle attività necessarie allo sviluppo dei mercati. Nel settore elettrico il peso del maggior operatore (ENEL) si è progressivamente ridotto a meno di un terzo del totale della produzione. L'Acquirente Unico Spa, società interamente pubblica che acquista l'energia per soddisfare la domanda dei clienti tutelati che ancora non hanno scelto di passare al mercato libero, costituisce il più grande grossista (30 per cento circa della domanda nazionale), ma agisce in piena concorrenza con gli altri operatori, senza vantaggi di natura normativa. A seguito del parere emesso dalla Commissione europea ai sensi del Terzo pacchetto, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico ha definito il processo di certificazione di Terna in qualità di gestore del sistema di trasmissione dell'energia elettrica in regime di separazione proprietaria, come previsto dal decreto legislativo 93/11 di recepimento della direttiva comunitaria 2009/72/CE.

La concorrenza nel mercato del gas naturale risente molto di più del peso del

maggior operatore (l'ENI) e pertanto, rispetto al settore elettrico in cui Terna risulta da anni separata dal principale operatore, nel settore del gas tale processo si è venuto a sviluppare solo recentemente. Infatti con l'articolo 15 del decreto-legge 1/2012 è stata accelerata la separazione proprietaria di Snam Rete gas, che gestisce la rete di trasporto, dall'ENI. Il DPCM 25 maggio 2012 ha dato attuazione a tale norma, al fine di adottare il modello di separazione proprietaria, di cui all'articolo 19 del D.Lgs. 93/2011. Nell'ottobre 2012, Snam S.p.A. ha comunicato la cessione da parte di ENI S.p.A. del 30 per cento meno un'azione del capitale votante di Snam S.p.A. e quindi del relativo controllo. Nel corso del 2012 l'Autorità per l'energia elettrica e il gas aveva già portato a compimento il processo di certificazione di Snam Rete Gas quale operatore indipendente del trasporto, aderendo così alla forma dell'*Independent Transmission Operator* (ITO) prevista dalla direttiva 2009/73/CE. L'avvenuta separazione verticale di Snam dal gruppo Eni ha permesso l'adesione dell'Italia al modello di gestore di sistema di trasporto del gas in regime di separazione proprietaria.

3. Sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili. Durante la legislatura in corso, con il decreto-legge 145/2013, c.d. Destinazione Italia (convertito in legge 9/2014) sono state previste disposizioni che vanno nella direzione di ridurre le bollette energetiche. In particolare, con l'articolo 1 (commi 3-6) si propone ai produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili titolari di impianti che beneficiano di incentivi un'alternativa tra continuare a godere del regime incentivante spettante per il periodo di diritto residuo oppure optare per la fruizione di un incentivo ridotto a fronte di una proroga del periodo di incentivazione. In tal modo si cerca di ridurre il peso della componente A3 sulle bollette dei prossimi anni, senza effetti retroattivi sui contratti già stipulati.

Sempre nell'ottica della riduzione degli oneri di sistema, il decreto-legge « del fare » aveva provveduto a rideterminare le modalità di calcolo del « costo evitato di

combustibile » (CEC) applicato agli impianti che godono delle tariffe Cip6.

Anche l'introduzione dei tetti massimi di spesa annua d'incentivazione ha l'obiettivo di programmare una crescita equilibrata dell'energia rinnovabile. Il tetto di spesa per il fotovoltaico, pari a 6,7 miliardi, è stato raggiunto il 6 giugno 2013 e, in accordo con le previsioni del DM 5 luglio 2012, il conto energia ha cessato di applicarsi il 6 luglio 2013, fatta eccezione per taluni impianti collocati in determinate zone terremotate. Per le altre fonti rinnovabili elettriche, il tetto massimo di spesa annua d'incentivazione è stato posto a 5,8 miliardi (a fine 2013 il valore raggiunto era di 4,6 miliardi). Dal mese di luglio 2013 è inoltre attivo il cosiddetto « Conto termico », volto a incentivare gli interventi di efficientamento negli edifici della PA (al quale vengono dedicati circa 200 milioni l'anno).

La legge di stabilità per il 2014 (articolo 1, comma 154) prevede infine che, entro il 30 giugno 2014, venga aggiornato il sistema di incentivi per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, determinati, ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera g), del decreto legislativo n. 28 del 2011, con decreti del Ministro dello sviluppo economico. L'aggiornamento deve avvenire secondo criteri di diversificazione e innovazione tecnologica e di coerenza con gli obiettivi di riqualificazione energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione previsti dalla direttiva 2012/27/UE.

La stessa legge (articolo 1, comma 155) interviene, inoltre, sugli incentivi agli impianti di generazione di energia elettrica alimentati da bioliquidi sostenibili, introducendo un'opzione per gli impianti entrati in esercizio entro il 2012.

Di recente approvazione risulta essere la legge di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, recante « Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle ta-

riffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.»

Ai sensi dell'articolo 23 i risparmi conseguenti alla riduzione di taluni oneri che gravano sulle bollette elettriche, derivanti dall'applicazione di disposizioni del medesimo provvedimento (fra cui quella relativa alla rimodulazione delle modalità e delle tempistiche di erogazione delle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici) vengono destinati ai consumatori di energia elettrica dotati di connessioni a media e bassa tensione per utenze diverse dal residenziale e dall'illuminazione pubblica. Il medesimo meccanismo di destinazione dei risparmi è esteso anche a quelli conseguenti dall'attuazione delle disposizioni del citato decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 145. Si attribuisce, infine, all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico il compito, mediante l'adozione di appositi provvedimenti, di assicurare che, a regime, la riduzione della bolletta elettrica non sia cumulata con le agevolazioni di cui godono le imprese ad alta intensità energetica e che i benefici siano ripartiti in modo proporzionale tra gli aventi diritto. In tale decreto sono individuati (articoli 24-30) alcune misure volte a ridurre gli oneri stessi, al fine di consentire l'effettiva riduzione della spesa energetica per i soggetti individuati nell'articolo 23.

4. Sviluppo di un mercato elettrico pienamente integrato con quello europeo. Durante la legislatura in corso si è realizzata la riforma dei meccanismi di remunerazione della capacità elettrica (*capacity payment*), con il fine di ridurre i rischi per la sicurezza energetica nazionale dovuti alla crisi del settore termoelettrico, causata dalla veloce espansione delle fonti rinnovabili e dal calo della domanda di energia elettrica (*overcapacity*), cercando di introdurre un sistema « ponte » con lo scopo di evitare dismissioni di impianti necessari alla sicurezza e alla fornitura di servizi di bilanciamento e riserva, fino all'avvio del mercato a lungo termine della capacità.

La Legge di Stabilità per il 2014 (articolo 1, comma 153) ha demandato al Ministro dello sviluppo economico la definizione, entro novanta giorni, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, condizioni e modalità per la definizione di un sistema di remunerazione di capacità produttiva in grado di fornire gli adeguati servizi di flessibilità, nella misura strettamente necessaria a garantire la sicurezza del sistema elettrico e la copertura dei fabbisogni effettuata dai gestori di rete e senza aumento dei prezzi e delle tariffe dell'energia elettrica per i clienti finali.

L'Autorità, in seguito a tali disposizioni, ha posto in essere un documento per la consultazione (n. 234/2014) finalizzato alla formulazione di una proposta al Ministero dello sviluppo economico in merito ai servizi di flessibilità.

All'esito della consultazione l'Autorità ha adottato la delibera 30 giugno 2014 n. 320/2014/R/eel, con cui viene reso il parere al Ministero dello Sviluppo Economico per l'integrazione della disciplina del meccanismo transitorio e definitivo di remunerazione della capacità rispetto alle esigenze di flessibilità del sistema elettrico.

Nella stessa data il Ministero ha adottato il decreto di approvazione della proposta di Terna relativa al mercato della capacità a regime, che dovrà entrare in vigore dal 2017 (ma le cui attività propeedeutiche dovranno ricevere attuazione dai prossimi mesi). Tale proposta, su cui l'Autorità ha espresso parere favorevole, è stata elaborata secondo i criteri definiti dalla stessa Autorità.

Riguardo alla riduzione dei prezzi dell'energia, il decreto-legge « del fare » ha rideterminato le modalità di calcolo del « costo evitato di combustibile » (CEC) applicato agli impianti che godono delle tariffe Cip6. In particolare dal 2014, il valore del CEC è aggiornato trimestralmente in base al costo di approvvigionamento del gas naturale nei mercati all'ingrosso, ed è prevista una deroga per agevolare gli impianti di termovalorizzazione di rifiuti, per i quali il valore del CEC è

determinato tenendo conto di un peso dei prodotti petroliferi paniere di riferimento pari al 60 per cento. La deroga dunque non vale solo per i termovalorizzatori di più recente costruzione, bensì per tutti i termovalorizzatori in esercizio ammessi al regime CIP6. La deroga, inoltre, opera fino al completamento del quarto (o dell'ottavo anno nelle zone di emergenza rifiuti) a partire dalla data di entrata in vigore del decreto, e non dall'inizio dell'esercizio del termovalorizzatore.

Con riguardo alla riduzione dei prezzi dell'energia elettrica può essere considerata altresì la disposizione che destina le risorse derivanti dall'estensione della Robin tax (di cui al comma 1 del medesimo articolo 5), alla riduzione della componente A2 della bolletta elettrica, una volta sottratta la quota da utilizzare per la copertura finanziaria disposta dall'articolo 61 del decreto.

Con il decreto-legge 145/2013 (cd. « Destinazione Italia ») sono state riformulate le norme relative al progetto di realizzazione di una centrale termoelettrica a carbone, dotata di apposita sezione di impianto per la cattura e lo stoccaggio dell'anidride carbonica prodotta (CCS), da realizzare sul territorio del Sulcis Iglesiente, in prossimità del giacimento carbonifero. La Regione Sardegna, entro il 30 giugno 2016, potrà bandire una gara per realizzare tale centrale. Al vincitore sarà assicurato il prelievo dell'energia a prezzi incentivati, con copertura degli oneri mediante prelievo sulle tariffe elettriche.

5. Ristrutturazione del settore della raffinazione e della rete di distribuzione dei carburanti. Nella legislatura in corso, il decreto-legge 69/2013 (cd. « del fare ») ha previsto alcune disposizioni sulla rete di distribuzione dei carburanti, con le quali si estende la destinazione del fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti anche all'erogazione di contributi per la chiusura di impianti di distribuzione di carburanti liquidi e la loro contestuale trasformazione in impianti di distribuzione esclusiva di metano o GPL per autotrazione.

Si ricorda che durante la XVI legislatura sono stati varati alcuni interventi normativi mirati all'ammodernamento e alla liberalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti.

Nel corso della manovra estiva del 2011, l'articolo 28 del decreto-legge 98/2011 aveva integrato la disciplina in materia di razionalizzazione della rete distributiva dei carburanti (dettata dal D.Lgs. 11 febbraio 1998, n. 32) al fine di stimolare il processo di chiusura di impianti di distribuzione marginali e porre le premesse per un nuovo e più articolato regime dei rapporti tra titolari e gestori degli impianti di distribuzione carburanti.

La gestione degli impianti di distribuzione di carburanti può essere infatti effettuata sia direttamente dal proprietario dell'impianto e titolare della licenza (per lo più una Compagnia petrolifera, in altri e minori casi i cosiddetti distributori « indipendenti »), sia da soggetti diversi denominati « gestori ».

Successivamente, gli articoli 17-20 del decreto-legge 1/2012 (decreto « liberalizzazioni ») sono intervenuti con norme che puntano a promuovere lo sviluppo di operatori indipendenti ed impianti multi-marca, agendo anche sulla diversificazione delle tipologie contrattuali che legano produttori e distributori di carburanti.

In particolare, l'articolo 17 recepisce, fra l'altro, una richiesta di liberalizzazione contenuta nella segnalazione 5 gennaio 2012 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo la quale un elemento del sistema della distribuzione carburanti in Italia che appare meritevole di immediate modifiche proconcorrenziali è « quello relativo ai rapporti tra soggetti a diversi livelli della filiera, da un lato i proprietari degli impianti (assai spesso anche fornitori e raffinatori) e dall'altro i gestori. Tali rapporti risultano allo stato eccessivamente vincolati da quella che a lungo è stata l'unica forma contrattuale ammessa dalla legge (D.Lgs. n. 32/98), vale a dire la cessione dell'impianto dal proprietario al gestore in comodato gratuito e il corrispondente contratto di fornitura in esclusiva del prodotto. Ciò ha comportato,

da una parte, che i gestori possono approvvigionarsi solo dalla società petrolifera che ha la proprietà dell'impianto, o che abbia concluso con il proprietario dello stesso un contratto di convenzionamento, e dall'altra, che ciascuna società petrolifera rifornisce di carburanti solo i punti vendita che espongono i suoi marchi e colori. Gli aspetti economici di tali rapporti sono inoltre fissati da accordi aziendali stipulati tra le società petrolifere e le associazioni di categoria dei gestori (articolo 1, comma 6, D.Lgs. n. 32/1998 e articolo 19, comma 3, L. n. 57/2001). Su questo specifico tema l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sottolineato che le due citate tipologie contrattuali, comodato gratuito e fornitura in esclusiva, appaiono intimamente connesse e che al mutare dell'una dovrebbe necessariamente mutare anche l'altra. L'articolo 28 del decreto-legge n. 98/2011 ha previsto che in alternativa al contratto di fornitura si possano utilizzare anche altre tipologie contrattuali per l'approvvigionamento degli impianti, purché tali tipologie di contratti siano state precedentemente tipizzate attraverso la stipula di accordi aziendali tra le società petrolifere e le associazioni di categoria dei gestori. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritiene che tale normativa vada modificata nel senso di estendere la liberalizzazione delle forme contrattuali a tutte le relazioni tra proprietari e gestori e dunque anche a quelle relative all'utilizzo delle infrastrutture (per cui è attualmente previsto solo il comodato gratuito), consentendo l'utilizzo di tutte le tipologie contrattuali previste dall'ordinamento (ad esempio: l'affitto dell'impianto di distribuzione) e, soprattutto, eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali, che, oltre a rallentare il processo di apertura alle nuove forme contrattuali, non consente di superare elementi di natura collusiva nel processo di fissazione dei modelli di contratto. Questa piena liberalizzazione delle forme contrattuali consentirebbe, da un lato, di aumentare l'autonomia del gestore rispetto al soggetto proprietario dell'impianto incentivando, ad esempio, forme di

aggregazione di piccoli operatori nell'attività di approvvigionamento, dall'altro, potrebbe consentire alle società petrolifere di rifornire anche punti vendita non appartenenti alla propria rete rendendo possibile la nascita di impianti nella sostanza multimarca. L'accrescimento dell'autonomia degli attori del mercato ed in particolare dei gestori consentirebbe a questi ultimi di caratterizzarsi come veri e propri soggetti imprenditoriali, in grado di utilizzare tutti gli strumenti commerciali per ricavarsi i propri spazi sul mercato, rispondendo alla pressione concorrenziale degli altri soggetti non verticalmente integrati e contribuendo essi stessi ad una maggiore concorrenzialità del mercato della distribuzione di carburante ».

Più nel dettaglio, l'articolo 17 sancisce innanzi tutto il principio per cui i gestori di impianti di distribuzione carburanti che siano anche titolari della relativa autorizzazione petrolifera possono liberamente rifornirsi da qualsiasi produttore o rivenditore. Nei casi poi in cui siano attualmente in vigore, tra tali gestori-titolari e un produttore-rivenditore, clausole di esclusiva, la norma prevede un regime transitorio. In base ad esso, a decorrere dal 30 giugno 2012 i contratti di esclusiva perdono efficacia per la parte eccedente il 50 per cento della fornitura pattuita e comunque per la parte eccedente il 50 per cento di quanto erogato nel precedente anno dal singolo punto vendita. In conseguenza, le stesse parti possono rinegoziare le condizioni economiche e l'uso del marchio.

Inoltre, – attraverso la riformulazione dei commi 12, 13 e 14 dell'articolo 28 del decreto-legge 98/2011 – mira a promuovere concretamente e ulteriormente la diversificazione delle forme contrattuali tra proprietari degli impianti e gestori ulteriori e diverse rispetto a quelle, attualmente previste, del comodato, fornitura e somministrazione.

6. *Sviluppo sostenibile della produzione nazionale di idrocarburi.* Secondo il Rapporto 2014 della Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche del MiSE, il settore esplorazione e produzione

di idrocarburi in Italia nel 2013 non ha espresso il suo potenziale né raggiunto tutti i suoi obiettivi. La situazione internazionale evidenzia tutta l'importanza dell'indipendenza energetica per i Paesi UE: a fronte di uno sviluppo delle fonti rinnovabili fortemente accentuato ed incentivato, l'Italia rimane tra i grandi Paesi europei il più vulnerabile. Escluso il settore nucleare e i nuovi sviluppi per il carbone (a meno di un effettivo avvio di progetti CCS), con le importazioni via tubo di gas a fortissimo rischio sia da nord che da sud ed una capacità di rigassificazione limitata, il contributo delle risorse fossili domestiche, in misura almeno pari a quello previsto dalla Strategia Energetica Nazionale, risulta indispensabile.

Nel 2013 i livelli produttivi di olio e gas si sono mantenuti sulla linea di ripresa avviata nel 2009, ma la ridottissima attività esplorativa e le crescenti difficoltà amministrative e territoriali nella esecuzione di perforazioni di ricerca, di sviluppo e di accertamento fanno supporre che già dal 2014 si vedranno gli effetti del blocco delle nuove attività con le prime contrazioni di produzione e di occupazione. Numerosi operatori internazionali, da tempo presenti per investire in Italia per il suo potenziale produttivo e in attesa da anni di ottenere permessi e autorizzazioni, potranno lasciare il Paese, attratti dalle prospettive crescenti di altre aree mediterranee, dove è in corso un forte e rapido sviluppo di attività esplorativa, in particolare in mare.

Al contrario, la Strategia Energetica Nazionale prevede un progressivo aumento delle produzioni nazionali, fino a raggiungere nel 2020 i livelli degli anni '90. Per ottenere questo risultato, tecnicamente alla portata del potenziale di riserve del Paese, occorre attivare al più presto una diversa politica di concertazione con i territori interessati e promuovere processi amministrativi molto più efficienti degli attuali.

I risultati infatti non sono molto incoraggianti: anche se si è registrato un leggero incremento della produzione totale di idrocarburi (il 2 per cento rispetto al

2012), confermando il trend di lento ma costante aumento degli ultimi anni, si è riscontrato un forte decremento della produzione di gas (-10 per cento) dovuto al naturale calo di produzione di campi in fase avanzata di coltivazione e al blocco di molti progetti in attesa delle autorizzazioni.

Seppure il settore esplorazione e produzione di idrocarburi sembrerebbe aver avuto nel 2013 più ombre che luci, non si possono ignorare numerosi importanti elementi positivi. Prosegue infatti, lentamente, l'aumento della capacità di stoccaggio (aumentata rispetto all'anno precedente del 5,18 per cento) e sono in corso programmi per garantire una maggiore capacità di punta per far fronte ad eventuali emergenze. I dati relativi alla sicurezza e ambiente, infine, sono di assoluto rilievo. Il settore infatti si caratterizza per una crescente forte riduzione degli incidenti e degli infortuni, in particolare nell'offshore. Permangono, tuttavia, resistenze rappresentate in sede locale sotto il profilo della sostenibilità ambientale e dell'uso del territorio.

7. Modernizzazione del sistema di governance del settore. Si trova attualmente all'esame delle Camere un disegno di legge di revisione costituzionale (A.S. 1429), che incide sul Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Il vigente elenco delle materie e delle funzioni di competenza statale « esclusiva » viene integrato includendovi, tra l'altro, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia, nonché le infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e le relative norme di sicurezza. L'attribuzione dell'insieme di queste materie, che presentano evidenti profili di connessione, alla legge statale, costituisce la premessa indispensabile per recuperare una effettiva e unitaria capacità decisionale in ambiti essenziali per la competitività e il rilancio della crescita industriale, economica e sociale del Paese.

3. I contributi dei soggetti auditi.

Assomineraria

PIETRO CAVANNA, Presidente.

Assomineraria rappresenta più di 110 società ad alto contenuto tecnologico, che erogano beni e servizi alle società impegnate nella ricerca e produzione di idrocarburi.

Nel 2012 la produzione di idrocarburi in Italia è stata di 12,2 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, che hanno rappresentato un contributo pari al 7 per cento dei fabbisogni energetici italiani, e quindi più o meno il 10 del fabbisogno di idrocarburi degli italiani.

Quest'attività ha contribuito sul fronte fiscale per oltre 1,6 miliardi di euro a Stato, regioni e comuni, tra imposte, royalties e canoni.

Il settore occupa 65 mila addetti, di cui 13 mila direttamente coinvolti nell'attività in Italia e il rimanente all'estero, a cui si aggiungono altri 30 mila addetti in un indotto non specialistico, per un totale di 95 mila occupati.

Il dott. Cavanna ha sottolineato il grande rispetto per l'ambiente e sicurezza sul lavoro sia a mare sia a terra. In particolare, ha precisato che nell'attività off-shore a mare viene applicata la policy di zero discharge, ovvero nulla è rilasciato a mare, tutto è recuperato, a cominciare dai detriti di perforazione, alle acque reflue, alle acque nere, quindi alle grigie e a quelle meteoriche. Le regole applicate da Assomineraria sono tra le più severe in campo internazionale, secondo lo stesso rigore di quelle applicate nel Mare del Nord.

Secondo il dott. Cavanna, le nuove regole emanate dall'Unione europea per l'off-shore, non sembrano aggiungere nulla a quelle già in vigore.

Il controllo e la sorveglianza dell'attività di produzione e ricerca di idrocarburi è eseguito in maniera continua e rigorosa da parte dell'Ufficio UNMIG, Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse, che dipende dal Ministero dello sviluppo economico.

Il dott. Cavanna ha inoltre ricordato che nella SEN non è permessa la ricerca di shale gas, come invece avviene in America; allo stesso modo, non sono permesse attività di esplorazione e produzione in aree sensibili sia a terra sia a mare.

Il personale operativo delle aziende associate ad Assomineraria è addestrato ad affrontare incidenti ed è dotato di mezzi e risorse idonee e adeguate. Periodicamente, sono eseguite esercitazioni di sicurezza, con il coinvolgimento delle Capitanerie di porto per quanto riguarda l'attività a mare.

L'integrazione tra ambiente e turismo è anche testimoniata, secondo il Presidente di Assomineraria, dalla qualità delle spiagge romagnole, dove l'attività di esplorazione è presente con oltre 40 impianti. La Riviera ha ottenuto, nel 2012, ben 96 bandiere blu, risultando la prima in Italia.

Riguardo alla sicurezza sul lavoro, secondo dati dell'INAIL il settore presenta un numero medio di infortuni minore di molti settori del terziario e ben al di sotto dei settori equivalenti, quali metallurgico e delle costruzioni, e vanta performance in continuo miglioramento.

L'Italia – ha rilevato il dott. Cavanna – ha un grande potenziale di riserve e può raddoppiare la produzione nel giro di qualche anno; addirittura, a parità o riduzione degli esistenti impianti e infrastrutture, grazie anche alle tecnologie oggi disponibili. Si innescano, in questo modo, anche ricadute molto significative in termini di occupazione e di fiscalità.

Gli operatori associati ad Assomineraria hanno individuato 80 progetti di diverse dimensioni, per un investimento che arriva a 17 miliardi di euro, da realizzarsi in 4-5 anni. Tali realizzazioni significherebbero sicuramente un incremento dell'occupazione per almeno 25 mila posti di lavoro, entrate fiscali di oltre 3 miliardi di euro, contro gli 1,6 del 2012, una bolletta energetica con una riduzione di ulteriori 5 miliardi, per un totale di 10 miliardi di euro all'anno.

Un aumento di produzione migliorerebbe, peraltro, la sicurezza energetica. L'Italia dipende infatti per l'84 per cento

dall'importazione di idrocarburi e che le previsioni per il 2025 non sono molto distanti da questa cifra, rispetto alla media europea, intorno al 53 per cento. Il sistema di importazione è inoltre molto fragile ed esposto agli equilibri instabili dei Paesi che esportano gas verso l'Italia. Un aumento della nostra produzione migliorerebbe, secondo il dott. Cavanna, questo sistema di approvvigionamento e ridurrebbe il trasporto marittimo, che rappresenta una delle cause di maggiore inquinamento del Mediterraneo.

Assomineraria giudica la SEN uno strumento essenziale, utile e conveniente per la politica energetica italiana. Pur tuttavia, si augura che alcune misure siano messe a punto in modo da permettere un più facile raggiungimento degli obiettivi di produzione e anche al fine di non allontanare investimenti di investitori sia italiani sia stranieri, che potrebbero prendere altre strade.

Il dott. Cavanna conclude il suo intervento con alcune raccomandazioni:

che la SEN non resti un documento, ma si trasformi effettivamente in una realtà;

di ottenere una stabilità fiscale e contrattuale, in quanto gli investimenti in ricerca e produzione di idrocarburi sono a rischio, ingenti e richiedono certezza per il futuro;

di una normativa che rispetti gli standard internazionali, e quindi di un Titolo unico;

di evitare la conflittualità tra Stato e regioni, che porta all'allungamento dei tempi autorizzativi;

una redistribuzione, non un aumento, delle royalties a maggior vantaggio delle amministrazioni locali, delle province e delle regioni interessate a tale attività.

Federutility

FABIO SANTINI, Direttore dell'Area mercato dell'energia.

Il dott. Santini ha esordito ricordando che Federutility ha condiviso gli obiettivi

della SEN, che rappresentano un tentativo di ricondurre i prezzi dell'energia del nostro Paese a valori omogenei o conformi rispetto a quelli degli altri Paesi europei per incrementare la competitività delle imprese e ridurre l'onere sulle famiglie, e ne ha condiviso anche gran parte degli strumenti. Ha inoltre auspicato che questo documento non resti di buone intenzioni, ma che venga attuato attraverso strumenti adeguati, in quanto nel settore dell'energia le scelte di investimento sono importanti e richiedono tempi di ritorno molto elevati. Per gli operatori, avere la certezza degli indirizzi energetici del Paese è fondamentale per orientare, appunto, le proprie politiche di investimento. Federutility ha apprezzato il fatto che il Paese sia tornato a definire delle linee di politica energetica e vorrebbe che fossero il più possibile cogenti per consentire di effettuare investimenti.

Anzitutto il dott. Santini si è soffermato su uno dei core business dell'attività delle associate a Federutility, ossia la distribuzione di energia elettrica e di gas. Le reti distributive sono infatti in una fase cruciale della loro storia e della loro evoluzione, sia per le reti di distribuzione del gas che quelle elettriche.

La distribuzione del gas sta affrontando un periodo di ridefinizione dell'assetto industriale. Sono in procinto di essere avviate le gare per la distribuzione gas su ambiti territoriali di una certa dimensione, che dovrebbero portare a superare la frammentazione della gestione attuale, quindi a incrementare un'efficienza gestionale e la capacità di investimento dei soggetti operatori e, di conseguenza, i livelli di qualità del servizio. Tutto ciò, ovviamente, è finalizzato a facilitare anche lo sviluppo del mercato concorrenziale della vendita. Le gare vedranno un elemento prioritario al centro di questa competizione rappresentato dall'elemento finanziario. Il passaggio di mano di questi impianti di distribuzione gas muoverà ingenti somme di denaro. Federutility chiede dunque che le regole alla base della com-

petizione siano non discriminatorie. In particolare, il valore effettivo di questi impianti deve essere riconosciuto a tutti gli operatori e non soltanto ad alcuni, in particolare ai subentranti, come secondo il dott. Santini sta prospettando l'Autorità nella regolazione che si sta formando.

Un altro elemento che Federutility giudica discriminatorio per alcuni operatori è rappresentato da un provvedimento in gestazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e che riguarda l'assoggettamento al patto di stabilità interno degli operatori di natura pubblica.

Naturalmente, tali vincoli sulla capacità di indebitamento di queste imprese portano come conseguenza la loro esclusione dalle gare. Benché economicamente sane, infatti, con bilanci in attivo, si vedono le mani legate dalle limitazioni all'indebitamento, quindi sostanzialmente da una discriminazione rispetto ad analoghi operatori privati.

Federutility chiede che non vi siano questi vincoli, che eventualmente dei vincoli possano gravare solamente su società che presentano deficit di bilancio, mentre quelle economicamente sane possano essere messe nelle condizioni di competere al pari degli altri.

Analogo discorso può essere condotto per le reti di distribuzione elettrica. Anche in questo caso, infatti, siamo di fronte a un cambiamento epocale di configurazione delle reti. La crescita della generazione diffusa comporta, ovviamente, un ripensamento e una ridefinizione delle reti, forti investimenti su di esse, che dovranno sempre più assumere la connotazione di smart grid. La smart grid è in pratica un adeguamento dell'attuale rete di distribuzione al nuovo funzionamento imposto dalla generazione distribuita e anche dai nuovi utilizzi, come ad esempio lo sviluppo della mobilità elettrica. Anche in questo caso, bisognerà investire molto su queste reti affinché si possano cogliere i benefici e i frutti di questa trasformazione di sistema.

È molto importante, sia per le reti distributive gas sia per quelle elettriche, che i sistemi tariffari sostengano le politiche di investimento.

Federutility considera miope cercare di comprimere i prezzi dell'energia attraverso la riduzione delle tariffe di distribuzione regolate, che impedirebbe lo sviluppo di nuovi investimenti, funzionali per ottenere quella riduzione dei prezzi attraverso i sistemi di mercato.

Secondo i dati forniti da una ricerca di Althesys, gli investimenti sui territori delle imprese che aderiscono a Federutility sono pari a circa 2 miliardi di euro, dei quali più della metà sono sviluppati dal settore energetico e in grado di avere ricadute in termini di indotto per circa 7 miliardi e 40 mila occupati. Si tratta inoltre di investimenti diffusi, che quindi hanno ricadute dirette sulle città e sui piccoli centri.

Federutility ambisce ad aumentare questi numeri in futuro, attraverso adeguate politiche tariffarie, che consentano di investire con la doppia finalità di promuovere questi cambiamenti nel settore energetico e dare respiro alle economie territoriali attraverso questo tipo di lavori.

Un altro tema sul quale il dott. Santini si è soffermato è quello dell'efficienza energetica. Federutility ha condiviso che la SEN metta al primo posto la efficienza energetica tra le priorità del Paese, in quanto i TEP, tonnellate equivalenti di petrolio, risparmiati sono sostanzialmente quelli che costano meno. Anche negli strumenti di promozione dell'efficienza energetica si riscontra che la promozione ha garantito un'efficienza maggiore anche rispetto, ad esempio, all'incentivazione delle fonti rinnovabili.

Occorre però adottare strumenti anche sostenibili da parte delle imprese, con particolare riferimento al sistema dei titoli di efficienza energetica, i certificati bianchi, una delle tre gambe su cui si muove la promozione dell'efficienza energetica del nostro Paese. Un altro aspetto è rappresentato dai benefici fiscali; un altro ancora sono le fonti termiche rinnovabili.

I titoli dell'efficienza energetica sono un meccanismo che il nostro Paese ha introdotto primo tra tutti in Europa. Ha dato dei frutti molto positivi nella prima fase. Adesso, praticamente la quasi totalità

delle imprese, soggetti obbligati in questo settore, che sono tenute ad acquistare titoli lamentano perdite di bilancio.

Il dott. Santini ha sottolineato l'insostenibilità di questa situazione. L'efficienza energetica non può essere ottenuta a scapito dei soggetti operatori. Occorre dunque che siano adottati strumenti correttivi che consentano alle imprese di operare con margini di rischio certo, non con la certezza di perdite economiche.

Il Ministero dello sviluppo economico è impegnato nella definizione delle linee guida per lo sviluppo degli interventi di efficienza energetica. Federutility chiede che contengano flessibilità e che attribuiscono al mercato dei titoli un riequilibrio tra domanda e offerta, in quanto ad oggi il mercato è assolutamente sbilanciato sulla domanda.

Un ulteriore tema fondamentale è la crisi del settore termoelettrico nel nostro Paese. Rappresentiamo, infatti, il Paese in cui, a valle della liberalizzazione del settore elettrico, le imprese si sono impegnate nella realizzazione e nel rinnovo di impianti termoelettrici, in quanto con il famoso decreto «sbloccacentrali», è stata favorita la realizzazione di nuove centrali termoelettriche. Il Paese aveva, infatti, bisogno di potenza di energia dopo il noto black-out. Queste imprese hanno investito 20 miliardi di euro in 10 anni per il rinnovo del parco di generazione. Ci troviamo in una situazione contingente che speriamo sia, quanto meno, di breve durata – ma è sicuramente molto grave data la crisi economica – che ha portato a una forte contrazione della domanda e, ovviamente, alla crescita del settore del rinnovabile. Ciò ha portato questi impianti a funzionare in maniera assolutamente inadeguata rispetto ai termini per i quali erano stati progettati.

Oggi, questo parco di generazione, efficiente e ambientalmente compatibile rispetto a molte altre forme di generazione, presenta una sottoutilizzazione tale, per cui molte imprese hanno annunciato la chiusura di impianti e hanno operato, purtroppo, la messa in cassa integrazione di chi vi opera.

Si tratta oltretutto di impianti ancora essenziali per il funzionamento del sistema elettrico nazionale, che forniscono il backup necessario alla produzione da fonti rinnovabili, molte delle quali, purtroppo, presentano caratteristiche di intermittenza rispetto alle quali, in futuro, sicuramente si potranno porre rimedi. Nell'immediato, però, il servizio di backup è fornito da questi impianti, che secondo il dott. Santini devono essere remunerati per il servizio che forniscono al sistema elettrico nazionale.

Un ulteriore tema affrontato è rappresentato dall'evoluzione del mercato del gas. Tale mercato si differenzia molto dal mercato elettrico, dipendendo dalle importazioni, da contratti take or pay a lungo termine, molti dei quali stipulati in tempi anche abbastanza lontani, che si sono rivelati particolarmente onerosi.

Assoelettrica ha condiviso il piano di realizzazione delle infrastrutture proprio per incrementare la capacità di importazione anche da nuovi Paesi produttori, ma non condivide alcune posizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in virtù della contrazione della domanda, in particolare la negazione a riconoscere garanzie finanziarie agli impianti. Ritenendo che ci sia già una overcapacity di importazione di gas, non si vogliono infatti riconoscere alcuni sostegni di tipo economico forniti a questi impianti di importazione, in particolare ai terminali di rigassificazione, già programmati e in corso di realizzazione, in qualche caso ultimati, che potrebbe portare a nuove capacità di approvvigionamento a prezzi minori di gas nel nostro Paese. Desta preoccupazione, secondo il dott. Santini, l'opposizione dell'Autorità a una sentenza del TAR che riconosce il diritto di chi realizza questi impianti a godere di garanzie finanziarie.

Da ultimo, il dott. Santini ha richiamato la questione della governance del settore, ricordando che il sistema che ha bisogno di scelte e decisioni rapide, e non può permettersi pertanto sistemi di governance che allungano i processi decisionali.

Su questo, Federutility raccomanda il massimo efficientamento dell'allocazione delle decisioni.

Fise Assoambiente

MONICA CERRONI, Presidente.

La dott.ssa Cerroni ha esordito presentando l'associazione da lei presieduta, che rappresenta a livello nazionale le imprese private di Confindustria che si occupano dell'igiene ambientale, di recupero di materia e recupero energetico. Il settore vanta un fatturato complessivo di 10 miliardi di euro l'anno e occupa più di 65 mila addetti. Il documento della SEN riconosce l'importanza del settore, ma, secondo la Presidente di Assoambiente, tutte le attività che sono seguite alla stesura della SEN non vanno in quella direzione.

La dott.ssa Cerroni ha esaminato le ragioni del ritardo rispetto agli altri Paesi europei nella valorizzazione del recupero energetico:

l'assenza di stabilità nel valore dei certificati verdi: il sistema bancario e assicurativo non riesce a fare dei project finance adeguati perché la fluttuazione dei certificati verdi in una struttura con impianti così complessi impedisce di garantire certezze in un momento di crisi finanziaria;

le lungaggini autorizzative.

Secondo i dati dell'Ispra citati dalla Presidente di Assoambiente il 42 per cento dei rifiuti è conferito in discarica. Per superare la discarica occorre puntare su:

raccolta differenziata e recupero di materia;

recupero energetico.

L'Italia come recupero di materia si colloca secondo l'Ispra al 37 per cento, quasi in linea con il 40 per cento europeo, ma al di sotto dei sei Paesi più green con il 58 per cento. Il recupero energetico in impianti di incenerimento dei rifiuti ur-

bani risulta ancora al di sotto della media europea (al 17 per cento in Italia, al 23 per cento negli altri Paesi europei), e molto al di sotto della media di quei Paesi green che hanno addirittura il 42 per cento di termovalorizzazione. Da questi dati la presidente di Assoambiente evince l'interesse a promuovere azioni finalizzate al recupero di calore, di biogas, di termovalorizzazione, e a rinnovare alcuni impianti obsoleti per favorire un minore impatto ambientale.

LUCIANO PIACENTI, Presidente della sezione Gestione Impianti Rifiuti Urbani.

Il dott. Piacenti ha incentrato il suo intervento sui dati tecnici della termovalorizzazione dei rifiuti in rapporto al conferimento in discarica, nell'ottica che il trattamento dei rifiuti può costituire una fonte di energia rinnovabile.

Utilizzare i rifiuti per produrre energia offre vantaggi rispetto al conferimento di rifiuti in discarica, in quanto per ogni tonnellata di rifiuti che noi termovalorizziamo o comunque valorizziamo energeticamente riduciamo di 500 chilogrammi il contributo di CO₂ che mandiamo in atmosfera a parità di utilizzo rispetto alla discarica. Soprattutto c'è una minor produzione di metano, e questo tende ad avere un impatto molto efficace sull'abbattimento dei gas climalteranti.

A livello nazionale siamo molto indietro rispetto agli altri Paesi europei. Annualmente produciamo (dati Ispra del 2011) circa 4 mila gigawattora elettrici e 2 mila gigawattora termici dal trattamento energetico dei rifiuti, che corrispondono all'1 per cento circa della produzione totale nazionale e solo al 5 per cento della produzione di rinnovabili.

Secondo il dott. Piacenti, se riuscissimo, rispettando i parametri di legge, quindi con una raccolta differenziata che arrivasse al 65 per cento e con un 35 per cento di smaltimento di rifiuti non differenziabili e non recuperabili, a valorizzarli energeticamente, riusciremmo a raddoppiare questi valori e quindi a contribuire con un 10 per cento alla produzione di

energia da fonti rinnovabili e ad arrivare quasi al 3 per cento della produzione energetica nazionale totale.

Dopo aver citato alcuni esempi di impianti virtuosi nei paesi europei più green, il dott. Piacenti ha concluso rilevando un'ultima criticità del settore: gli interventi fatti sul costo evitato di combustibile (CEC) succedutisi nell'ultimo anno, che hanno pesantemente penalizzato gli operatori del settore. Questi avevano infatti già effettuato gli investimenti sulla base di incentivi e presupposti di ritorno economico derivanti dalla normativa previgente, che invece con effetti retroattivi sono stati ridotti, penalizzando pesantemente questo settore ma soprattutto i cittadini che vivono nelle regioni in cui sono necessari questi impianti che hanno diritto al CEC, perché questi sono collocati nelle regioni in cui è stata dichiarata l'emergenza rifiuti.

Oltre alla valorizzazione energetica dei rifiuti, la medesima valenza hanno la produzione di biogas da rifiuti e da discarica.

Cittadinanzattiva

TIZIANA TOTO, Responsabile nazionale del settore energia e ambiente.

La dott.ssa Toto ha ricordato che Cittadinanzattiva e altre associazioni di consumatori hanno preso parte alla fase di consultazione della SEN, documento che in termini generali appare soddisfacente per gli obiettivi che si pone e per la visione d'insieme. Tuttavia Cittadinanzattiva rileva alcune criticità che afferiscono all'orizzonte temporale del 2020 considerato (troppo ravvicinato) e all'incertezza delle fonti di finanziamento degli investimenti necessari ad attuarla.

Oltre a queste criticità di ordine generale, le associazioni dei consumatori hanno esposto una serie di rilievi relativi al costo dell'energia per i consumatori, allo sviluppo delle infrastrutture e del mercato elettrico, al tema dei carburanti e degli idrocarburi, alla governance del set-

tore, all'efficienza energetica e allo sviluppo sostenibile delle fonti rinnovabili.

In particolare, la dott.ssa Toto ha sottolineato la necessità di ridurre il costo delle bollette di energia elettrica e gas, che hanno invece fatto registrare importanti aumenti negli anni passati (solo dal secondo trimestre 2013 si sono registrate variazioni in diminuzione per quanto riguarda il gas), portando il 12 per cento delle famiglie italiane in situazioni di morosità nell'ultimo biennio.

La crisi economica ha infatti aggravato la condizione di moltissime famiglie, incrementando notevolmente la morosità sulle utenze domestiche. Secondo dati Unirec, le pratiche di recupero crediti provenienti dalle public utilities per fatture non pagate rappresentano il 55 per cento del totale, superando anche quelle legate al mondo bancario, finanziario e del leasing.

Nel solo 2011 si è registrato un incremento del 17 per cento dell'importo medio delle bollette insoluto, anche se, fatta 100 la morosità, le famiglie pesano soltanto per il 10 per cento del totale. Secondo Eurostat dal 2011 al 2012 in Europa i prezzi al dettaglio di gas ed elettricità per gli utenti domestici sono aumentati in media rispettivamente del 10,3 e del 6,6 per cento, con una forte disparità tra i diversi Paesi.

Per quanto riguarda l'energia elettrica, l'Italia si è contraddistinta per i più elevati livelli di prezzo (il 17 per cento in più rispetto alla media europea), per l'aumento 2011-2012 (più 11,2 per cento) e per i più elevati livelli di tassazione (33,6 per cento).

Nel caso del gas, il nostro Paese mostra un prezzo finale per gli utenti domestici del 35 per cento superiore alla media europea, inferiore solo a quello di Danimarca, Grecia e Svezia. L'aumento del 10,6 per cento verificatosi dal 2011 al 2012 è praticamente in linea con quello medio europeo, mentre l'incidenza delle tasse (33,4 per cento) rispetto al prezzo finale è di gran lunga superiore alla media europea.

Un forte accento è stato posto sull'eccessivo livello di imposizione di oneri generali che gravano sulle bollette, che poco hanno a che fare con l'erogazione del servizio e che sono stati aggiunti negli anni per far fronte a situazioni specifiche, per poi rimanere però parte strutturale del tutto anche al venir meno delle stesse.

Riguardo agli incentivi alle fonti rinnovabili, secondo Cittadinanzattiva questi dovrebbero passare sulla fiscalità generale e ne andrebbe ridisegnato il sistema, onde evitare di incentivare anche la produzione eccedente che va sprecata, come avviene oggi con il fotovoltaico, ed evitare di sprecare energia perché la rete non è in grado di distribuirla dove serve o di immagazzinarla e reimmetterla al bisogno, deficienza che ha segnato peraltro il fallimento della tariffa bioraria.

Sebbene poi la SEN riconosca l'efficienza energetica come obiettivo prioritario, Cittadinanzattiva rileva ancora uno squilibrio tra gli incentivi in favore del settore elettrico e quelli previsti proprio per l'efficienza e le rinnovabili termiche.

Sul fronte dei carburanti e degli idrocarburi, il riconoscimento di un carattere strategico alle attività di raffinazione e agli investimenti per la ristrutturazione nel settore denota, secondo la dott.ssa Toto, un persistente interesse al mantenimento in quota rilevante del mix di energia da fonti primarie da combustibili fossili. Il previsto supporto al settore industriale sembra destinato a drenare ingenti risorse, che potrebbero invece confluire su fonti rinnovabili e tecnologie di efficienza energetica.

Nonostante la priorità assegnata al risparmio energetico, la strategia è molto incentrata sul rilancio delle fonti fossili, prevedendo la ricerca di petrolio sul territorio nazionale, che comunque è di entità irrisoria e si esaurirebbe nel giro di un anno o poco più. Cittadinanzattiva è invece favorevole all'ipotesi di sfruttare il nostro posizionamento geografico per fare dell'Italia un hub del gas, per una maggiore indipendenza e sicurezza degli approvvigionamenti, consapevoli del fatto

che, prima che le rinnovabili possano diventare una concreta alternativa al gas, passerà almeno un altro ventennio.

Per quanto riguarda gli idrocarburi, l'obiettivo è il raddoppio della produzione nazionale, per il gas più 45 per cento estratto nel Paese. L'uso del carbone, il combustibile che emette maggiori quantità di anidride carbonica, non viene affatto intaccato dalla SEN, sebbene gli obiettivi ambientali impongano di ridurlo drasticamente.

In tema di governance la SEN prevede un accentramento dei poteri, quindi in materia di energia risulterebbe un passo indietro sul decentramento. La proposta del Governo di una modifica costituzionale riporterebbe allo Stato la competenza decisionale per tutte le infrastrutture di rilevanza nazionale.

La scelta presenta aspetti positivi, secondo Cittadinanzattiva, soprattutto nell'ottica di stabilire competenze chiare e sistemi di regole certe, ma pone una questione di democrazia, laddove potrebbe rappresentare una scorciatoia per «bypassare» il parere dei cittadini invece di negoziare opportuni strumenti di tutela e compensazioni delle popolazioni locali interessate dagli insediamenti. Il trasferimento di poteri allo Stato centrale sembra dunque non potersi conciliare con lo sviluppo delle fonti rinnovabili, che per loro natura sono diffuse, decentrate e vanno governate e gestite sui territori.

Federconsumatori

MAURO ZANINI. Vicepresidente responsabile del Dipartimento energia.

Il dott. Zanini ha incentrato il suo intervento sulle proposte avanzate dalle associazioni per ridurre le bollette a carico delle famiglie e delle imprese:

eliminare l'agevolazione prevista negli oneri generali per la componente A4, che prevede delle riduzioni per l'energia per la rete ferroviaria italiana. Eliminare questa agevolazione può comportare un

minor costo sulle bollette delle famiglie per il 2013 di 460 milioni di euro, ovvero l'1 per cento in meno;

applicare già dal congruaggio 2012, nonché per tutto l'anno 2013, il nuovo metodo di aggiornamento nel CIP6 del costo evitato di combustibile (CEC), a differenza di quanto previsto dal decreto «del fare». Questo si tradurrebbe in un risparmio per le bollette delle famiglie italiane di altri 800 milioni di euro, ovvero un ulteriore 2 per cento di riduzione;

eliminare l'iniquità generata dal decreto che ha ridotto con incentivi le bollette delle aziende energivore, scaricando sulle bollette delle utenze domestiche 600 milioni di euro di minor costo delle energie per le aziende energivore;

togliere la componente degli oneri generali dalla base imponibile IVA della bolletta elettrica;

togliere le imposte erariali e l'addizionale regionale dall'imponibile IVA della bolletta del gas metano;

innalzare almeno fino a 1.500 metri cubi la soglia dello scaglione di aumento di aliquota IVA della bolletta del gas metano (per i primi 480 metri cubi di metano si paga l'IVA al 10 per cento, da 481 metri cubi si paga il 21 per cento);

sterilizzare automaticamente l'incremento dell'IVA all'aumento del costo della materia prima. Nel 2010, la bolletta del gas si è attestata a 1.063 euro di media nazionale, l'anno successivo a 1.158 euro. Se quindi si applica l'IVA su un imponibile di 1.158 o di 1.063 euro, quando aumenta il costo della materia prima automaticamente c'è un maggior prelievo IVA sulle bollette delle famiglie italiane;

rivedere il bonus energia e gas, riconsiderando la soglia di 7.500 euro, e semplificandone l'iter.

Il dott. Zanini ha concluso sul tema del mercato retail. Nello scorso mese di agosto l'Autorità ha concluso l'indagine conoscitiva sull'andamento del mercato dell'ener-

gia e del gas, che ha evidenziato la delusione delle aspettative di milioni di consumatori che hanno scelto il mercato libero, che rappresentano il 21 per cento per l'energia e il 14 per cento per il gas. La maggior parte di chi ha scelto il mercato libero ha pagato di più rispetto al mercato tutelato. Su questo versante Cittadinanzattiva chiede di favorire maggiore concorrenza, informare meglio i consumatori e rendere obbligatoria la possibilità di comparazione delle società che vendono nel mercato libero con la stessa determinazione delle voci, perché altrimenti è un mercato selvaggio e il consumatore troppo debole non possiede gli strumenti per difendersi.

Assorinnovabili

GIOVANNI SIMONI, vicepresidente.

L'Ing. Simoni ha anzitutto ricordato che Assorinnovabili è nata dalla fusione di due realtà preesistenti, APER (Associazione produttori energia rinnovabile) e Assosolare (Associazione nazionale dell'industria solare fotovoltaica). L'associazione conta oggi 500 soci che controllano 1300 impianti, per circa 10 mila megawatt di potenza elettrica da fonti rinnovabili, ovvero più di un terzo di tutta la potenza italiana da rinnovabile.

Assorinnovabili condivide gli obiettivi generali della SEN: competitività del sistema Italia, ambiente, sicurezza, crescita. Dal punto di vista degli imprenditori, tuttavia, occorre maggiore chiarezza sugli obiettivi a lungo e breve termine.

In Italia il mercato elettrico è oggi stabile, da anni non aumenta e non prevede crescita neppure nei prossimi 7-8 anni, per varie motivazioni: la situazione economica generale, il risparmio, la delocalizzazione produttiva di alcuni impianti da parte di aziende che, trasferendosi all'estero, riducono la domanda di energia nel nostro Paese.

Il consumo nazionale stimato per il 2020 non prevede aumenti (arriva a 345 terawattora rispetto ai 340 di oggi), ma

all'interno di esso la quota derivante da rinnovabili dovrebbe crescere da 92 a 115 terawattora, raggiungendo il 33 per cento di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Il vicepresidente di Assorinnovabili ha poi illustrato i dati relativi al fotovoltaico, relativamente alla produzione e ai costi. In questi anni con il fotovoltaico abbiamo ottenuto un risparmio annuale di gas di circa 3 miliardi di euro l'anno. Ci sono quasi 600 mila impianti, con una produzione di energia elettrica decentrata molto diffusa. Questa struttura energetica nazionale, che oggi è di 18 mila megawatt di solo fotovoltaico, è stata realizzata con un finanziamento vario: circa 50 miliardi negli scorsi anni, con una prevalenza di debito bancario – le banche, cioè, hanno finanziato pesantemente questa struttura, per circa il 70 per cento, pari a circa 35 miliardi nel complesso – e fondi provenienti dall'estero per circa il 25 per cento del totale dei 50 miliardi, quindi circa 12-12,5 miliardi. Evidentemente, questo afflusso di denaro è stato attratto da un'interessante prospettiva di reddito dovuta agli incentivi concessi dai diversi Governi e attualmente esauriti per i nuovi impianti. In aggiunta, è stata introdotta la Robin Tax, anche per gli impianti di più ridotta dimensione e imposte di oneri di sbilanciamento.

Assorinnovabili è favorevole alla prospettiva di finanziare il GSE (Gestore dei servizi energetici) per mantenere il livello di erogazione verso i proprietari di impianti, attraendo dal mercato una parte di queste risorse finanziarie, invece che dalle bollette. L'associazione è invece contraria alle misure che tolgono certezza circa il prezzo a cui poter vendere l'energia elettrica prodotta dagli impianti rinnovabili.

Ancora sulla prospettiva dei bond; e quando si toglie certezza, evidentemente, si insinuano dubbi e le banche, se possono – oggi sono molto coinvolte sul passato – si ritirano dal gioco.

Mentre l'idea di portare una parte di questi oneri sul mercato, come abbiamo già detto in vari comunicati, ci trova

d'accordo, siamo fortemente contrari, come potete capire, a ogni misura retroattiva.

Infine, l'Ing. Simoni ha elencato alcuni punti-chiave per la politica nazionale:

promuovere la generazione distribuita, cioè la generazione di impianti di produzione elettrica decentrata, di diverse dimensioni e in diversa forma, che significa sostanzialmente riuscire a produrre là dove c'è il consumo;

favorire gli accumuli elettrici;

integrare meglio le reti rinnovabili nella rete elettrica;

razionalizzare tutti gli oneri di sistema attraverso un confronto diretto anche con gli operatori, per determinare quali sono i criteri con i quali si fanno i conti;

reformare il sistema dell'emission trading, cioè lo schema che oggi associa alla quantità di CO₂ risparmiata valori molto bassi, che certamente non contengono il costo di tutte le esternalità delle produzioni fossili;

risolvere il problema dell'overcapacity, in quanto oggi in Italia abbiamo una capacità complessiva di potenza elettrica installata che è circa il doppio di quanto possa servire nei momenti di punta.

Anigas

BRUNO TANI, presidente.

L'Ing. Tani ha presentato l'associazione di cui è presidente, che rappresenta circa il 65 per cento del mercato del gas italiano. Anigas comprende le aziende italiane più grandi (come ENI ed ENEL), le imprese straniere operanti in Italia (i tedeschi di E.ON, i francesi di Gaz de France, gli spagnoli di Gas Natural), e in più numerose piccole e medie aziende italiane. Il restante 35 per cento del mercato è rappresentato dalle aziende ex municipalizzate, molte delle quali oggi sono

quotate in borsa, le famose multiutility, ma anche monouility, di estrazione pubblica, associate in Federutility.

Riguardo alla Strategia energetica, l'Ing. Tani affronta per primo il problema della governance: investitori, aziende, operatori hanno bisogno di stabilità e hanno bisogno di certezze sulla continuità e sul corretto impiego degli investimenti. A tale riguardo, Anigas è favorevole alla proposta riforma del Titolo V della Costituzione per fare in modo che le scelte strategiche nazionali siano di competenza statale, e anche per semplificare le procedure di autorizzazione.

Una delle critiche che Anigas rivolge alla Strategia energetica nazionale è che si è data degli obiettivi che vanno oltre gli impegni di Kyoto, e questi obiettivi costano. Queste attività, infatti, come la riduzione dell'impatto di emissioni di CO₂, come tutti gli obiettivi di risparmio energetico, compresi quelli di efficientamento, ovviamente hanno dei costi.

A tal proposito l'Ing. Tani ha richiamato l'attenzione sul gas. L'Italia è il Paese che più di altri usa il gas per la produzione di energia elettrica e per i fabbisogni energetici in generale. C'è, dietro a questo, una ragione storica: la rinuncia al nucleare ci ha portato a concentrarci sul gas.

Nell'incentivare le fonti rinnovabili, tuttavia, non si è tenuto conto del tasso di inquinamento della fonte primaria che si andava a « spiazzare », in quanto se sostituisco il carbone, porto un grande beneficio ambientale, mentre se « spiazzo » del metano porto sempre un beneficio, ma molto inferiore.

Ad oggi abbiamo un abbondante parco di produzione termoelettrica, con cicli combinati, che vanno a gas, che sono i più efficienti e sono di data relativamente recente, ma adesso sono fermi, e questo è un peccato rispetto al discorso costi-benefici.

La Strategia energetica nazionale prevede anche uno sviluppo delle infrastrutture rispetto al quale Anigas è d'accordo, soprattutto per quanto riguarda il trasporto, specialmente con la liberalizzazione del mercato, con l'obiettivo più che

condivisibile di arrivare a un mercato unico europeo, il che ci darebbe anche molto più potere contrattuale come consumatori rispetto a oggi.

Il nostro è un mercato di 70 miliardi di metri cubi all'anno. Per dare un'idea, prima della crisi era di 80 miliardi di metri cubi all'anno; questa è la diminuzione che abbiamo registrato, in parte per la crisi, in parte per le rinnovabili che hanno « spiazzato » una porzione di questa riduzione dei consumi. Il mercato europeo sarebbe un mercato da 450 miliardi di metri cubi all'anno; un mercato, quindi, con molto più potere nei confronti dei Paesi produttori.

Il presidente di Anigas ha poi parlato del mercato dell'approvvigionamento e del discorso take or pay o mercato spot. Negli ultimi anni, si è creata una situazione di abbondanza di metano che ha portato alla creazione di un mercato spot, con prezzi più bassi, del quale hanno usufruito molti consumatori finali.

L'Italia è impegnata, dunque, ed è in buona posizione attraverso la Snam (associata Anigas), nella realizzazione di maggiori connessioni fra i tubi di trasporto italiani e il resto dell'Europa nel tentativo di ottenere quel famoso flusso bidirezionale che ci consentirebbe di usufruire appieno delle varie fonti di fornitura dai Paesi esteri. Parliamo del Nord Africa, della Libia, dell'Algeria, del liquido dal Qatar, del gas che viene dalla Russia e del gas che viene dal Mare del Nord. La condizione di avere più punti di interconnessione crea mercato, perché possiamo mettere in concorrenza fra loro un numero maggiore di fornitori. Servono, quindi, investimenti su questo. Sul discorso dei prezzi, l'Ing. Tani ha anzitutto smentito che il costo del gas in Italia sia più alto rispetto agli altri Paesi. Per abbassarli ulteriormente è necessario migliorare e potenziare le infrastrutture e liberalizzare completamente il mercato. Il decreto del Fare ha allargato la fascia di mercato libero, restringendo la fascia di tutela; è possibile, a nostro avviso, procedere ulteriormente e togliere qualsiasi vincolo ai prezzi regolati perché ormai il

mercato è sviluppato sulle reti di distribuzione cittadina. Va mantenuto, secondo Anigas, il bonus sociale per le famiglie meno abbienti e anzi, restringendo l'area di tutela, si potrebbe addirittura aumentare e dare un bonus più consistente.

Riguardo all'efficienza energetica, l'Ing. Tani ha mosso una lamentela riguardo ai certificati bianchi. Le aziende del gas, al pari delle aziende di distribuzione elettrica, sono tenute a produrre, tutti gli anni, risparmio energetico in proporzione ai volumi di gas che fanno transitare nei loro tubi. Tale meccanismo ha prodotto nel 2012, solo nel settore del gas, un risparmio equivalente di oltre 6 miliardi di metri cubi all'anno, producendo certificati energetici, cioè investendo in iniziative di risparmio energetico o comprando i certificati sul mercato. Negli ultimi anni, purtroppo, il mercato di questi titoli si è alzato e c'è un riconoscimento tariffario che assolutamente non è più sufficiente. Le aziende, quindi, oltre a essere compensate dalla tariffa che serve per la manutenzione e la gestione degli impianti, devono destinare parte di questi introiti all'acquisto dei certificati bianchi che non sono remunerati sufficientemente.

Codici

LUIGI GABRIELE, Responsabile delle relazioni istituzionali e affari regolatori.

Il dott. Gabriele ha ricordato che Codici è una delle associazioni nazionali a tutela del consumatore. Negli ultimi decenni, con l'inserimento di numerose componenti all'interno degli «oneri generali di sistema» della bolletta elettrica, le varie scelte di politica energetica nel nostro Paese sono state pagate dai consumatori finali, cittadini e aziende.

Tutto questo ha determinato, ovviamente, la crescita esponenziale del costo della bolletta energetica nel nostro Paese.

L'attuale SEN si basa innanzitutto sull'efficientamento, sulle politiche sugli idrocarburi, sull'obiettivo di far diventare il nostro Paese un hub del gas e su nume-

rose altri aspetti che, ad avviso di Codici, sono in parte validi, ma rappresentano soprattutto considerazioni di carattere generale. Non si può fare, infatti, una politica energetica che non dice come far risparmiare i consumatori italiani o gli utenti finali, così come non si può portare avanti una politica energetica che concentra il suo contenuto sull'efficientamento e, nello stesso periodo, emanare decreti come il cosiddetto decreto Passera-Grilli che sostanzialmente ha finanziato le grandi imprese energivore.

In questo modo, finanziando gli energivori, erogando gli incentivi incrociati, continuando a dare contributi ed elargendoli, più o meno, a diffusione di massa, continuiamo a dire ai soggetti che consumano energia di non risparmiare, di non fare efficientamento. Sugli incentivi, anche alle fonti rinnovabili, occorre fare una riflessione. Se è vero che abbiamo creato un mercato delle fonti rinnovabili, è anche vero che non abbiamo una sola azienda nazionale che produca pannelli fotovoltaici o una rete diffusa di aziende che producono quadri elettrici; non abbiamo, insomma, strutturato un'industria. Inoltre, la maggior parte degli impianti a terra di grandissime dimensioni, sia parchi eolici che fotovoltaici, non sono di proprietà dei consumatori, che pagano le fonti rinnovabili attraverso la componente A3 degli oneri generali sistema, ma sono in prevalenza di organismi finanziari e bancari.

Secondo Codici, l'asset portante del nostro Paese rimane la rete; possiamo risolvere persino il problema della Telecom se riusciamo ad accorpare la rete telefonica con la rete di distribuzione di energia. Apriremmo immediatamente, in questo modo, la strada alle smart cities; potremmo mettere insieme, in maniera integrata e intelligente, le diverse tecnologie che vanno dalla gestione dei rifiuti all'acqua, al gas, all'energia. Potremmo efficientare e risparmiare, ma dobbiamo liberalizzare la rete. La distribuzione (e, quindi, la rete) è gestita dagli stessi operatori; i disservizi che stanno sul libero

mercato sono gli stessi elementi di negatività che non permettono lo sviluppo energetico di questo Paese.

È necessario, ovviamente, procedere con adeguati approfondimenti su ciò che è la rete di idrocarburi e la distribuzione, ma non continuiamo a pensare, come dicono alcuni big player, che in questo Paese è sufficiente ridurre il numero delle pompe di benzina per risolvere il problema del prezzo. Anche in questo caso, infatti, siamo di fronte a una falsità; non mi è mai capitato di sentire che se, nel mercato, riduciamo il numero degli operatori, ne guadagna il consumatore finale.

Il problema non è solo che la nostra rete è obsoleta; in questo Paese, anche nel caso della distribuzione degli idrocarburi, c'è una logica monopolistica e di concentrazione che vede pochissimi operatori che sono i principali detentori della stragrande maggioranza del numero delle reti e non permette ad altri operatori di entrare sul mercato. Non possiamo pensare, però, di andare avanti a petrolio chissà per quanto altro tempo. Se vogliamo fare una ridistribuzione della rete degli idrocarburi dobbiamo unirvi necessariamente una ridefinizione della rete delle nuove tecnologie.

In merito all'idea di costruire un hub nazionale, il dott. Gabriele ha ricordato che la stragrande maggioranza delle gare negli ambiti territoriali dei distributori di gas sono scadute da tredici anni e ci sono aziende di lungo corso che non sanno se da domani potranno continuare a distribuire o meno il gas, e la soluzione di questo problema è più urgente di realizzare l'hub europeo del gas.

L'elemento positivo è che oggi si è ricominciato a parlare di Strategia energetica nazionale (SEN), argomento che purtroppo era stato accantonato.

Altroconsumo

LUISA CRISIGIOVANNI, Direttore.

Rispetto a un mercato sicuramente complesso come quello dell'energia, Altro-

consumo si è interrogato, ancora una volta, guardando anche al di fuori dei confini nazionali.

Alcuni Paesi sono stati in grado di organizzare su piattaforme telematiche, dal 2011 in particolare in Olanda, dei gruppi di acquisto di energia e gas, che con successo hanno fatto risparmiare alle famiglie, ovviamente su quella che è la componente del prezzo della commodity, quindi dell'energia, somme variabili dai 50 ai 450 euro l'anno.

Altroconsumo il 27 maggio 2013 ha quindi lanciato il primo gruppo di acquisto di energia e gas del nostro Paese. Il 19 settembre scorso, dopo aver comunicato i criteri all'Autorità per l'energia elettrica e il gas e ai concorrenti, si è tenuta l'asta online cui hanno partecipato 12 delle 500 aziende che abbiamo contattato. Le aziende si sono sfidate a colpi di rilanci, ben 32, e il gruppo di acquisto ha avuto una risposta di pre-adesioni di oltre 171 mila persone.

In questo modo Altroconsumo ha agito sul fronte della domanda, aggregandola. Si può anche intervenire sul lato della distribuzione, che è per sua natura in mano all'ex monopolista, quindi qui non c'è margine e il trasporto dell'energia è una parte del costo che noi non possiamo controllare. Questo deve essere quindi più efficiente e soprattutto rispondere alle norme sulla concorrenza.

L'altro capitolo sicuramente impattante (per un terzo sulla bolletta del gas e per il 12 per cento su quella elettrica) è ancora una volta quello delle tasse, degli oneri di sistema che includono i famosi incentivi, che sono stati introdotti, in un certo momento storico, per sviluppare questo settore. Adesso che l'obiettivo è stato in parte raggiunto non servono più e vanno tolti, anche se può essere impopolare farlo.

La dott.ssa Crisigiovanni ha infine invitato le autorità di vigilanza essere più incalzanti rispetto, per esempio, ai contratti, in quanto molte delle lamentele della gente riguardano la sottoscrizione di contratti di cui non si ha necessariamente contezza, perché magari sono stati propo-

sti con pratiche commerciali scorrette, oppure il fatto di non riuscire ancora, nonostante tutti gli interventi fatti, a comprendere bene i propri consumi.

Anche laddove si parla di smart metering, tecnologia già presente nelle nostre case, non è detto che, ancora una volta, sia sempre consumer friendly e debba ricadere sulle spalle del consumatore il costo dell'installazione; in ogni caso, poi, questa installazione intelligente deve rispondere ed essere funzionale all'utilizzo all'interno delle case.

TAP (Trans Adriatic Pipeline)

GIAMPAOLO RUSSO, Country Manager.

Il dottor Russo ha illustrato il progetto del TAP, che consentirà l'arrivo delle risorse azerbaigiane nel mercato italiano, e poi nel mercato europeo. Tra gli azionisti del progetto si trova un'importante presenza dei membri del consorzio Shah Deniz, oltre ad altri operatori europei, e, in particolare, E.On ed Axpo, che non sono soggetti del consorzio Shah Deniz, e Fluxys, che è un operatore di rete nordeuropeo. Ha inoltre sottolineato che, oltre alle risorse dell'Azerbaigian, un domani, con un'area pacificata, questo corridoio potrà essere anche un importante canale di accesso al mercato europeo per le risorse dell'intera area del Caspio (Turkmenistan, Iran e Iraq). È la prima volta che abbiamo la possibilità di far accedere al mercato europeo le risorse dell'Azerbaigian oggi, e forse di altri Paesi domani, attraverso rotte che non siano controllate dalla Russia, ovvero da Gazprom.

Il sostegno del Governo, è stato molto importante e continuativo. Nel febbraio 2013, è stato firmato l'accordo intergovernativo tra Italia, Grecia e Albania, seguito il 24 maggio 2013 dal disegno di legge per la ratifica del medesimo approvato dal Governo Letta.

Il TAP è citato esplicitamente dalla strategia energetica nazionale. L'Italia ha una fortissima dipendenza dal gas naturale per il suo fabbisogno energetico. Il

TAP porta un gas diverso, che proviene dall'Azerbaigian, e costa di meno del gas oggi mediamente presente sul nostro mercato. Si tratta di un'importante fonte di contenimento del costo della nostra bolletta energetica. Nella SEN il Governo ha stimato in 4,1 miliardi la riduzione del costo della materia prima. TAP è il progetto più importante che rappresenta l'architrave di questo percorso di riduzione.

C'è poi il concetto dell'hub del gas, e senza TAP non ci sarebbe hub, e quindi Snam Rete Gas non potrebbe svolgere questo ruolo e potenziare le sue infrastrutture, anche nell'intesa di portare il gas per la prima volta nella storia da Sud verso Nord.

Per quanto riguarda la realizzazione pratica, vi è una condotta sottomarina con un approdo nel Salento, nel comune di Melendugno, attraverso un microtunnel. È un approdo studiato per evitare dirompenti impatti ambientali che compromettano beni naturali protetti (posidonia e caretta caretta). Passerà 10 metri sotto la spiaggia, non sarà mai visibile sul territorio, e andrà al punto di consegna con Snam Rete Gas collocato sempre nel comune di Melendugno. Il punto di consegna viene chiamato « PRT », cioè terminale di ricezione del gasdotto.

Il percorso non ha nessuna interferenza antropica (non comporta lo spostamento di abitazioni) e non interferisce siti archeologici o di rilievo ambientale. Il territorio salentino è caratterizzato da costruzioni che si chiamano « pagghiare », che sono dei trulli non abitati, usati solo per rimessa agricola. Hanno un valore simbolico importante per quel territorio, pur non essendo fabbricati e non avendo nessuna tutela. Il gasdotto non avrà nessuna interferenza neanche con le pagghiare, in quanto non passerà né sotto né a fianco delle medesime. Vi è dunque stata, oltre ad una valutazione ambientale, anche una valutazione di carattere sociale, in quanto l'azienda ha aderito volontariamente ai principi della Banca europea di ricostruzione e sviluppo (EBRD), che vanno al di là di quanto previsto dal quadro normativo italiano. Questo significa anche at-

tuare una politica che viene chiamata di « local content », cioè di attenzione al coinvolgimento delle imprese locali sul territorio, affinché abbiano i requisiti per partecipare alle gare, con un percorso di mappatura e formazione delle aziende locali, al fine di dare loro gli strumenti per acquisire i requisiti. Oltre al coinvolgimento delle imprese, poi, questo tipo di politica comporta anche offrire al territorio e a tutti i soggetti impattati dal progetto, in quanto aventi attività economiche (pescatori, olivicoltori o operatori del turismo), una valorizzazione del proprio reddito anteprogetto e un indennizzo, qualora, in qualsiasi momento, il progetto comporti una diminuzione del reddito percepito.

Ciononostante, il TAP ha incontrato l'opposizione dell'amministrazione comunale.

Assoelettrica

ENRICO TESTA, Presidente.

Il Presidente Testa ha esordito ricordando i punti positivi, secondo Assoelettrica, della SEN: la definizione di un documento generale di obiettivi di strategia energetica, che sono anche ben modulati tra medio e più lungo periodo, la centralità che viene assegnata al settore energetico, il criterio di selettività degli investimenti e l'individuazione delle sette azioni prioritarie.

Un punto critico è che, purtroppo, ben poche delle cose previste da quella strategia energetica nazionale sono state attuate.

Il secondo problema chiave, dal punto di vista dei produttori di energia elettrica (fondamentalmente termoelettrici), è relativo a quello che va considerato uno dei due punti fondamentali della strategia energetica nazionale, vale a dire la riduzione dei costi dell'energia. Mentre infatti stiamo assistendo ad un progressivo riallineamento dei prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica, anche grazie al riallineamento del prezzo del gas, purtroppo

questo non avviene per il prezzo finale dell'energia elettrica, a causa di tutte le altre voci che si aggiungono prima di arrivare al consumatore (in particolare gli « oneri di sistema », che sono la voce di gran lunga più cresciuta in questi anni, soprattutto a causa degli incentivi concessi alle fonti rinnovabili, e tra esse, in particolare, all'energia solare). Certamente c'è anche un mix energetico italiano molto particolare, che pesa. Vorrei ricordarvi cosa avviene nei due Paesi nostri principali competitori, Francia e Germania. In Francia l'80 per cento dell'energia elettrica viene prodotta con centrali nucleari. In Germania più del 60 per cento dell'energia elettrica viene prodotta con carbone e lignite, che è di gran lunga la fonte più importante, e una parte con l'energia nucleare. In Italia nel 2012 le fonti rinnovabili contribuivano al mix energetico per il 28 per cento, contro il 22 per cento della Germania. L'unico Paese che ha un tasso superiore al nostro è la Spagna, che arriva al 30 per cento.

Oltre a questi, ci sono altri problemi, tra cui le strozzature della rete. Per esempio, la questione della Sicilia. Nei giorni in cui il cavo tra la Sicilia e « il continente » è stato messo in manutenzione, i prezzi dell'energia elettrica in Sicilia, sono esplosi, ma, per il meccanismo del prezzo unico nazionale, è tutto il resto del Paese che paga i costi maggiori della Sicilia. Si ritiene che, in condizioni normali, la strozzatura siciliana pesi per almeno 3 euro al megawattora sul costo totale dell'energia elettrica.

C'è un altro punto nella SEN che non trova d'accordo Assoelettrica. La SEN è soprattutto un documento metodologico, che stabilisce le azioni da intraprendere, ma in alcuni punti indica anche obiettivi quantitativi. Per esempio, per le rinnovabili si indica un obiettivo di 120-130 terawattora al 2020. I casi sono due: o si privilegia il criterio del costo minore, e chi è più bravo produce l'energia necessaria, oppure, se invece si pianifica, inevitabilmente si è costretti a prevedere prezzi speciali per determinati settori. In Italia ormai più del 50 per cento dell'energia

elettrica che viene consumata non transita attraverso meccanismi di mercato, cioè non è portata ad alcun confronto con gli altri prezzi in quanto viene « dispacciata prioritariamente ». Sostanzialmente i gestori della rete e i Terna hanno l'obbligo di comprare quest'energia elettrica e la devono comprare ad un prezzo prefissato. Oltre tutto, questo s'inserisce in una riduzione complessiva dei consumi elettrici italiani: oggi consumiamo all'incirca quello che consumavamo nel 2002-2003, salvo che da allora ad oggi, sulla base delle previsioni di crescita, sono stati fatti investimenti per circa 100 miliardi di euro. Trenta miliardi li ha investiti il settore termoelettrico, e 70-80 miliardi sono gli investimenti fatti dalle fonti rinnovabili, ben remunerati dalle tariffe previste. Ci troviamo pertanto nella situazione paradossale di avere un eccesso di potenza installata rispetto alla domanda, il miglior parco termoelettrico d'Europa, la domanda in discesa e, ciò nonostante, i prezzi non diminuiscono, ma aumentano.

Da ultimo, il Presidente Testa ha ricordato che ci sono situazioni veramente paradossali che impediscono persino il consumo di energia elettrica. Un esempio molto preciso: una famiglia italiana titolare di un contratto di energia elettrica tipico da 3 chilowatt nell'abitazione di residenza paga 19 centesimi a chilowattora. Con lo stesso contratto da 3 chilowatt, con lo stesso consumo, nella seconda casa, il costo a chilowattora passa a 30 centesimi, ossia quasi il doppio. Queste regole non hanno nulla a che fare con la struttura dei costi e con l'effettiva redditività da parte dell'azienda, ma piuttosto con regole che il Paese si è autoimposto negli anni 1970, per fronteggiare le due crisi petrolifere e scoraggiare i consumi elettrici. Queste regole fanno sì che il cittadino italiano, quando deve mettere un impianto di condizionamento a casa sua, non pensa a quanto costa l'impianto di condizionamento, ma a quanto costa cambiare il contratto elettrico, passando da 3 chilowatt a 4,5 o 6 chilowatt. Questo cambiamento non gli porta un aumento progressivo e proporzionale del costo,

come sarebbe giusto, ma lo porta completamente in un'altra classe di consumo, che non ha nessun paragone con le tariffe che pagava precedentemente. Questo fa sì che i fattori di benessere che sono essenzialmente legati al consumo di energia elettrica sono scoraggiati. Occorre quindi, secondo il Presidente Testa, avere una struttura tariffaria che corrisponda effettivamente, in maniera proporzionale, ai costi, e non invece a politiche incentivanti e disincentivanti che producono danni molto importanti al sistema.

Finco (Federazione industrie prodotti impianti servizi e opere specialistiche per le costruzioni)

ANGELO ARTALE, Direttore generale di Finco.

Finco, la Federazione industrie prodotti impianti servizi e opere specialistiche per le costruzioni, raggruppa 32 associazioni, 8 mila aziende e circa mezzo milione di dipendenti.

Per quanto riguarda l'efficienza energetica, Finco plaude alla proroga dell'ecobonus, ma rileva in merito alcune criticità. Per quanto riguarda soprattutto l'antisismica, il lasso di tempo biennale è troppo poco. Sotto questo profilo Finco propone una durata fino al 2020, seppure scalando, perché indubbiamente il 65 per cento è una percentuale piuttosto impegnativa per l'Erario. Un altro punto è la durata della detrazione, soprattutto per le persone anziane.

Fiper – Federazione italiana produttori di energia da fonti rinnovabili

VANESSA GALLO, Segretario generale.

Riunisce i teleriscaldamenti alimentati a biomassa legnosa vergine, ossia tipicamente i riscaldamenti che nascono su iniziativa locale. Stiamo parlando di zone rurali appenniniche e montane.

Fiper sottolinea che occorre fare in modo che all'interno della Strategia ener-

getica nazionale si ponga effettivamente in percentuale un peso maggiore al comparto termico. Già a suo tempo il Piano d'azione nazionale attribuiva al termico un'allocatione del 44,4 per cento. Po la SEN ha di fatto abbassato questo target. Fiper chiede di rivedere la SEN nell'allocatione degli obiettivi nella ripartizione tra termico ed elettrico. L'energia termica nella SEN è definita al 20 per cento, quella elettrica dal 35 al 38 per cento. Come si è visto con il decreto ministeriale del 6 luglio, c'è stato un bello start up degli impianti a biomassa per piccoli impianti, che andrebbe a essere equiparato con impianti di energia termica.

Il teleriscaldamento è una tecnologia molto sviluppata nei Paesi del Nord Europa e negli ex Paesi comunisti. Ahimè, in materia l'Italia è il fanalino di coda per quanto riguarda la penetrazione sul mercato, in quanto ricopre, purtroppo, solo il 4 per cento del segmento del mercato civile, nonostante il potenziale di penetrazione sia stato calcolato intorno al 20 per cento. La direttiva sull'efficienza energetica, poi, all'articolo 13, indica proprio di facilitare la realizzazione di reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento abbinato a fonti rinnovabili, biomasse, geotermia a bassa entalpia o recupero di calore industriale.

Occorrerebbe anche rivedere la politica forestale, in quanto il patrimonio forestale è incredibile, ma non è utilizzato, perché c'è una parcellizzazione. Occorre rivedere la vecchia politica sulle foreste, la legge sulle potature e tutta la questione legata ai sottoprodotti, perché attualmente la maggior parte delle biomasse residuali impiegate a fini energetici viene annoverata tra i rifiuti non pericolosi, nonostante il Ministero dello sviluppo economico l'abbia classificata tra i sottoprodotti.

Bisogna anche fare in modo che venga emanato in tempi brevissimi il decreto relativo al Fondo per il teleriscaldamento. Presso la Cassa depositi e prestiti sono allocati 120 milioni di euro, che sono bloccati.

Anfus – Associazione nazionale fumisti e spazzacamini

GIOVANNI PAOLETTI, Presidente.

Le problematiche illustrate dalla Fiper riguardano gli impianti al di sopra dei 35 chilowatt. L'Associazione nazionale fumisti e spazzacamini, ossia installatori e manutentori di caminetti, stufe e impianti fumari, si occupa di tutto quello che è al di sotto dei 35 chilowatt, e che riguarda 5 milioni di famiglie che impiegano caminetti e stufe per il riscaldamento e 10 milioni di impianti funzionanti. Con la crisi, tantissime famiglie italiane in pochissimo tempo sono passate, quasi costrette, dal riscaldamento tradizionale, la caldaia, al caminetto e alla stufa, per un discorso esclusivamente economico. Di conseguenza, è in aumento vertiginoso, parliamo di circa 10 mila interventi dei vigili del fuoco, la quantità totale degli incendi, delle intossicazioni e dei danni a persone, cose ed edifici. È lasciata troppo alla libertà del committente la scelta dell'installatore, che spesso non è abilitato. Viene, inoltre, totalmente disattesa la manutenzione da parte di personale qualificato, cioè del maestro spazzacamino. Anfus ha fondato una scuola per maestri spazzacamini vent'anni fa, ed ha avuto un più 18 per cento per l'occupazione del maestro spazzacamino proprio in quest'anno; l'utilizzo del legno combustibile per questo tipo di apparecchio, inoltre, ha avuto un aumento di circa il 26 per cento di importazione.

Infine, non vanno sottovalutate tutte le potenziali risorse locali per l'utilizzo, quali gli scarti della lavorazione e il ritorno al combustibile.

AIGET (Associazione italiana grossisti di energia e trader)

MICHELE GOVERNATORI, Presidente.

AIGET è nata nel 2000 ed è l'Associazione italiana dei grossisti e dei trader di

energia elettrica e gas di cui fanno parte, tradizionalmente, operatori con posizioni precedenti non di monopolio.

Un tema legato all'economicità è quello del prezzo dell'energia. Oggi l'energia elettrica e il gas, in termini di commodity, costano molto meno rispetto, per esempio, all'andamento del petrolio di quanto non costassero all'inizio della liberalizzazione. Purtroppo però sono aumentate altre componenti, come il dispacciamento, cioè l'attività che il gestore della rete svolge per mantenere in sicurezza la rete. C'è anche la componente reti, che sale. Essa remunera gli investimenti in rete, che la Strategia energetica nazionale promuove, giustamente, secondo AIGET, ma con qualche rischio. I rischi derivano dal fatto che il mondo dell'energia ha modificato le sue abitudini di consumo, sia per la deindustrializzazione e per la crisi, sia forse per motivi strutturali. In questo contesto fare reti a tutti i costi, come si diceva, immaginando che i numeri siano ancora quelli di prima, o fare tubi a tutti i costi, pagati nella tariffa finale, avendo in mente i numeri di prima, è pericoloso. Se consumiamo meno, significa che gli oneri vengono spalmati in volumi sempre più bassi di energia, e quindi a far esplodere sulle nostre bollette quella componente facendo far venir meno il vantaggio di economicità.

Inoltre occorre considerare che i gestori delle reti (Terna e Snam Rete Gas) sono remunerati tramite un ritorno sul capitale investito, o meglio su una parte del capitale investito, la cosiddetta RAB (Regulated Asset Base). Grosso modo il target di remunerazione oggi per le attività regolate di rete è l'8 per cento. Vi è, quindi, l'8 per cento di remunerazione su un'attività che non è soggetta a rischio di mercato e nemmeno a rischio volume. Essendo le reti remunerate con questo criterio, l'interesse degli azionisti è che il gestore investa molto, e dunque per come è oggi la loro governance, tendono a diventare troppo grosse.

Un'ultima considerazione su come far arrivare al cliente finale dell'energia i vantaggi del mercato. Bisogna rendergli la scelta il più possibile facile, consapevole e

priva di brutte sorprese. Una circostanza che rende più difficile per il cliente finale avere le informazioni chiare è la scarsa precisione, da parte del cliente finale, della separazione tra le aziende che fanno distribuzione e quelle che fanno retail. Oggi la normativa italiana permette ad esempio a Enel Distribuzione di essere indistinguibile da Enel anche nei biglietti da visita nel simbolo. In Germania invece, i principali operatori non hanno fatto l'unbundling proprietario e, quindi, è sempre la stessa proprietà che fa l'una e l'altra attività, ma sono completamente distinti nel brand con cui si presentano al cliente finale.

Ciò vale anche per quanto riguarda il servizio di maggior tutela, che oggi nell'energia elettrica viene svolto, per motivi strani, da chi lo svolgeva storicamente, ossia da chi aveva storicamente l'esercizio delle reti. Occorre inoltre distinguere le politiche di welfare dalle politiche sulle bollette. Se c'è una famiglia disagiata, occorre aiutarla con la fiscalità ma, nello stesso tempo, chiedere a tutti i clienti di confrontarsi responsabilmente con il mercato e, quindi, di comprarsi da soli l'energia.

Fire (Federazione italiana uso razionale dell'energia)

DARIO DI SANTO, Direttore.

Fire è un'associazione senza scopo di lucro fondata dall'Enea nel 1987. È una realtà che ha una base associativa di circa 500 soggetti che coprono tutta la filiera dell'energia, da chi produce tecnologia, a chi produce energia, alle Esco, fino ad arrivare agli utenti finali di media e grande dimensione. Dal 1992 Fire ha un incarico a titolo non oneroso dal Ministero dello sviluppo economico, in base al quale gestisce le nomine degli energy manager in Italia, che rappresentano un obbligo ai sensi della legge n. 10 del 1991.

Il dott. Di Santo parte dalla considerazione che i prezzi sono aumentati ed è difficile pensare che possano ridursi nel

prossimo futuro; pertanto, se riusciamo a fare efficienza, tanto di guadagnato. La Strategia energetica nazionale sostiene che la prima priorità è l'efficienza energetica. Se andiamo a vedere, però, che cosa succede nella realtà, notiamo che un grosso dibattito è collegato al discorso degli sconti. Per quanto, in una situazione di crisi economica come quella attuale, essi facciano gola, non sono una soluzione strutturale al problema del costo dell'energia, ma più che altro un palliativo. Se fanno parte del dibattito, va bene, ma se ci si concentra solo su questo problema, probabilmente perdiamo di vista le opportunità vere.

Come secondo aspetto, noi siamo stati il primo Paese al mondo a fare una grande installazione di contatori intelligenti, di smart meter, ma li abbiamo usati in modo poco intelligente. Ancora oggi è un miracolo se vengono teletti. Sono stati un'occasione sprecata.

Il sistema elettrico che abbiamo non è molto efficiente, ma è un'altra occasione da prendere e non da perdere. Abbiamo un sistema elettrico che al momento ha una fortissima penetrazione da fonti rinnovabili, una situazione a cui arriveranno diversi Paesi nei prossimi anni. Si può giocare con un ruolo attivo, cercando di sviluppare tecnologie che ci portino verso le smart grid e che aiutino l'industria nazionale a svolgere un ruolo a livello anche mondiale, oppure solo con un passo, per cui ci teniamo i costi.

L'ultimo aspetto riguarda la promozione delle elettrotecnologie efficienti (pompe di calore elettriche, veicoli elettrici, cucine a induzione ed elettrotecnologie industriali). Attualmente, installare una pompa di calore elettrica significa dover stipulare un contratto da 4,5-6 chilowatt, pagando molto di più, oppure a dover attivare un nuovo punto di accesso per poter sfruttare questo tipo di tecnologia.

Qualcuno ogni tanto sostiene che anche l'efficienza costa. Illustra due diagrammi tratti da due presentazioni di aziende, una del chimico e una del cartario. Parliamo di settori energy intensive. Essi ci mostrano

fondamentalmente che è pieno di interventi con un payback inferiore a tre anni e che ce ne sono parecchi sotto l'anno. Occorre aiutare le imprese a fare questi interventi.

Una base è rappresentata dall'energy manager, su cui c'è una carenza dell'amministrazione pubblica. Ci sono solo tre amministrazioni centrali dello Stato che hanno nominato l'energy manager, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Agenzia del territorio. Si aggiungono solo 7 regioni su 20, solo 43 province su 110 e solo 36 comuni capoluogo di provincia. Questo è un segnale che indica che non c'è tanta attenzione da parte della pubblica amministrazione al tema dell'energia. Da cinque anni manca un decreto attuativo del Ministero dello sviluppo economico dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 115 del 2008. C'è una tendenza ribassista da parte delle lobby coinvolte, Esco ed esperti in gestione dell'energia, a cercare di tenere bassi i requisiti di questa norma. Per quanto concerne l'industria, Fire propone, di subordinare gli sconti agli energivori all'adozione di un sistema di gestione dell'energia. Il costo è limitato e il vantaggio per l'impresa nel corso degli anni è notevole.

L'ultimo aspetto riguarda il tema delle Esco, che prima avete citato. L'idea è quella di avere un'azienda che offre contratti a prestazioni garantite, un finanziamento tramite terzi, che sarebbe la panacea di tutti i mali per la pubblica amministrazione che non ha soldi, per le famiglie che non hanno soldi e per le imprese che non hanno soldi.

C'è solo un piccolo, anzi grande problema: il business plan di un intervento di efficientamento è basato sulla differenza dei consumi prima e dopo l'intervento. Se non si conoscono i consumi prima, non si hanno il business plan e l'analisi dei rischi, ragion per cui salta il discorso della banca che eroga i soldi e quello della Esco che può andare avanti autonomamente. Non c'è solo il problema che molte Esco, come tutte le industrie nazionali, sono piccole e sottocapitalizzate e che, quindi, andreb-

bero aiutate a crescere. C'è anche il problema che, se non diffondiamo le diagnosi energetiche, i sistemi di gestione dell'energia e i sistemi di monitoraggio, questi concetti rimangono teoria, oppure si applicano solo a soluzioni molto semplici. Se riusciamo a misurare, diventa possibile accedere, per esempio, a tutti i finanziamenti disponibili attraverso la Banca europea degli investimenti o l'Europa. La BEI metterà a disposizione circa 20 miliardi di euro l'anno nei prossimi tre anni per l'Italia, su tre programmi che riguardano l'energia, l'efficienza e le rinnovabili. Si tratta di Elena, di Jessica e dell'Energy Efficiency Fund, con una partecipazione forte di Cassa depositi e prestiti in quest'ultimo.

L'Italia fa molta fatica ad accedere a queste opportunità, perché esse richiedono di mettere insieme diversi enti e di raggiungere soglie minime di intervento; la provincia di Milano, ad esempio, che ha fatto un intervento di riqualificazione energetica di tutte le scuole. È importante, quindi, sviluppare filiere integrate, che possono avere due finalità: la prima è aiutare i piccoli a intervenire sui piccoli, perché l'efficienza è fatta di tanti interventi distribuiti e di piccola taglia, che non si prestano né al project financing, né al corporate financing, né agli strumenti tradizionali. Sarebbe utile, per esempio, aiutare lo sviluppo delle cooperative o di altri attori innovativi operanti sul piccolo, oppure aiutare le aziende o gli enti ad aggregarsi per raggiungere dimensioni più rilevanti. Queste sono proposte che ultimamente porta avanti anche l'International Energy Agency.

Ci sono poi alcune opportunità di fare filiera integrata o rivolte a singole filiere, come quelle della biomassa, degli edifici, oppure delle smart cities.

Apro un piccolo inciso sulle smart cities. Ormai ci sono alcuni grandi gruppi internazionali che arrivano a bussare alla porta dei nostri comuni, offrendosi di rendere intelligenti interi quartieri a spese loro. Se noi non facciamo sistema e non ci

coalizziamo, saremo colonizzati dall'estero, e non perché non abbiamo le tecnologie in casa.

FREE (Coordinamento Fonti Rinnovabili ed Efficienza Energetica)

GIOVANNI BATTISTA ZORZOLI, Portavoce del Coordinamento FREE.

FREE è un'associazione a cui afferiscono venticinque associazioni, attive per la maggior parte nel settore delle rinnovabili e dell'efficienza energetica.

Il dott. Zorzoli ha esaminato gli obiettivi di efficienza energetica della direttiva comunitaria 27/2012 in merito alla riqualificazione energetica degli edifici, nella consapevolezza del fatto che i consumi termici rappresentano quasi il 45 per cento dei consumi energetici totali e il 78 per cento dei consumi domestici. Gli obblighi imposti dalla direttiva daranno più spazio alle rinnovabili termiche. Al momento per tali fonti un passo in avanti notevole è stato fatto con il conto termico. Tuttavia, secondo il decreto legislativo n. 28 del 2011, da due anni si sarebbe dovuto attivare il Fondo di garanzia per le reti di teleriscaldamento a biomassa, che dovrebbe garantire le banche (si tratta di investimenti con ritorno a vent'anni), ma non è ancora stato attivato. Inoltre, vanno promossi meglio i certificati bianchi, che sono un grande strumento, e va rivista l'incentivazione del solare termico, che è l'ideale per raggiungere il quasi zero di consumo esterno per gli usi civili, ed è l'unica insufficiente tra tutte le incentivazioni che permangono. Vanno altresì semplificate le procedure per le piccole installazioni. Per quanto concerne la mobilità sostenibile, il dottor Zorzoli rileva una grande opportunità per l'agricoltura italiana, che può produrre molto più biogas di quello che produce oggi, recuperando molti residui, con una ricaduta dal punto di vista ambientale, e garantendo un reddito aggiuntivo agli agricoltori. Il modo ottimale di utilizzare il biogas è trasformarlo in biometano e immetterlo nelle reti

o nelle automobili a gas. Anche su questo si è in attesa del decreto da due anni, mentre è uscito il decreto per i biocarburanti di seconda generazione che producono bioetanolo, passando dai residui e non dal mais, e quindi senza danneggiare l'agricoltura.

L'obiettivo principale di FREE è il superamento del meccanismo degli incentivi nei tempi più brevi possibili (che ovviamente variano da tecnologia a tecnologia). Il meccanismo degli incentivi è già finito per il fotovoltaico, e FREE propone il suo superamento anche per le altre rinnovabili nei tempi necessari.

FREE propone un meccanismo che, attraverso un mix di sgravi fiscali e di detassazioni, come per gli ecobonus, si autofinanzi, nel senso che IVA, IRPEF e IRES copriranno abbondantemente il mancato gettito.

Per quanto riguarda le fonti non ancora mature, ci vogliono tempi più lunghi per finire gli incentivi, in quanto le biomasse e il biogas hanno una quota rilevante in termini di costi di esercizio. Di questo va tenuto conto, valorizzando il fatto che puliscono i boschi e recuperano i rifiuti agricoli. Inoltre, ci sono il solare termico con un'insufficiente incentivazione e il solare termodinamico, il piccolo eolico e la piccola geotermia, che vanno ancora sostenuti. Sono tutti settori (convenzionato, biomasse, solare termodinamico, geotermico, efficienza energetica) dove c'è una grossa presenza di industrie nazionali. Penso alle caldaie per le biomasse, alle pompe geotermiche e al solare termodinamico, uno dei pochi casi in cui siamo all'avanguardia a livello mondiale.

Riguardo all'overcapacity, il dott. Zorzoli ha segnalato che dovrebbe partire un collegamento con il Montenegro, per importare in Italia 5 terawattora di energia elettrica, su cui Terna deve investire quasi un miliardo di euro, quando siamo già in sovracapacità.

La proposta di FREE è di incrementare quei consumi elettrici che sono più efficienti del consumo del gas, come le pompe di calore elettriche per produrre il calore e le piastre a induzione per la cottura del

cibo (l'estensione dell'ecobonus alle pompe di calore va in questa direzione); modificare la tariffa bioraria, che oggi obbliga i cittadini a consumare quando l'energia costa di più. Occorre invece aumentare la domanda nelle ore di massima richiesta per dare sbocchi ulteriori nei momenti più interessanti per la produzione elettrica; diversificare le società elettriche sui servizi, come sta succedendo in Germania e in Inghilterra. I grandi produttori elettrici potrebbero svolgere ad esempio quella funzione di bilanciamento, che è una delle grosse questioni in campo.

Per concludere, il dott. Zorzoli ha osservato che, se si realizzeranno gli obiettivi della SEN, nel 2020 la domanda di gas sarà fra 50 e 60 miliardi di metri cubi all'anno, meno della metà della capacità oggi disponibile. Ci sono alcune infrastrutture ormai in corso di realizzazione, come il TAP, e occorre fare attenzione a non fare l'overcapacity del gas, dopo aver fatto l'overcapacity dell'energia elettrica.

AIRU (Associazione Italiana Riscaldamento Urbano)

FAUSTO FERRARESI, Presidente.

Le potenzialità del risparmio energetico attraverso il teleriscaldamento sono estremamente importanti. Il teleriscaldamento in Italia si è sviluppato nelle regioni del Nord, dove la quantità di calore necessaria è maggiore. Ci sono 216 reti, 142 operatori e circa un milione di appartamenti serviti. Vengono erogati 7,3 terawatt di energia termica, evitando 1,3 milioni di tonnellate di CO₂ veicolando qualcosa di relativamente piccolo, cioè il 4 per cento del fabbisogno nazionale, piccolo soprattutto se confrontato con i valori dei Paesi vicini. Questo ci indica la potenzialità di sviluppo di questa tecnologia. La Polonia, ad esempio, aveva un grosso problema nell'individuare un'alternativa all'utilizzo del carbone, e oggi veicola il 50 per cento del

calore necessario attraverso impianti di teleriscaldamento.

La rete di teleriscaldamento può essere definita proprio uno strumento di efficientamento energetico e soprattutto consente lo sviluppo delle fonti rinnovabili e sostenibili. Per questa ragione il TLR può fornire un contributo rilevante per raggiungere gli obiettivi da qui al 2020.

Riguardo al rapporto tra teleriscaldamento e servizio pubblico locale, allo stato attuale il teleriscaldamento non è incluso ex lege tra i servizi pubblici locali. Infatti, è facoltà dei comuni che ne hanno eventualmente necessità decretarne l'assunzione a rango di servizio pubblico locale. Se un comune vuole avere il teleriscaldamento come servizio pubblico locale lo può benissimo fare, attraverso una trafila che è definita dalla legge. Ha quindi la possibilità di realizzarlo in regime autorizzativo.

Per quanto riguarda il rapporto tra TLR e mercato, oggi non esistono obblighi di connessione alla rete. Questo è molto importante. AIRU ritiene che questo servizio debba rimanere un servizio di libero mercato, proprio perché non c'è nessun obbligo in Italia di allacciarsi alla rete. Il cliente è assolutamente libero di scegliere altri vettori, dal gas all'energia elettrica. Per queste ragioni il teleriscaldamento è un concorrente dell'operatore dominante gas nel settore del riscaldamento residenziale. In ogni caso, il gas è sempre stato e sempre sarà il concorrente naturale, almeno finché avrà un così importante ruolo nel riscaldamento urbano.

Per quanto riguarda la dinamica di definizione dei prezzi, essendo il teleriscaldamento un servizio di libero mercato, i prezzi vengono definiti sulla base di un costo complessivo del teleriscaldamento tradizionalmente e localmente dominante.

A livello di regolazione, il teleriscaldamento è regolato a livello locale secondo necessità e peculiarità del territorio servito. Un'eventuale regolazione nazionale potrebbe creare ostacoli alle possibilità di sviluppo del teleriscaldamento, che negli

ultimi dieci anni ha raddoppiato la sua volumetria, nonostante la congiuntura economica negativa.

Anche a livello europeo il teleriscaldamento è esercito in condizione di libero mercato, ad eccezione della Danimarca, dove tuttavia esiste l'obbligo dell'allacciamento e quindi non c'è una libera scelta. In Italia è in corso un'indagine dell'Antitrust, la IC46, aperta nel dicembre del 2011 a seguito di una serie di segnalazioni. L'AEEG ha chiesto di regolamentare il servizio di teleriscaldamento, con cui AIRU, come si è già detto, dissente.

Anima (Federazione delle associazioni nazionali dell'industria meccanica varia ed affine)

ANDREA ORLANDO, Direttore Generale.

La federazione Anima, all'interno di Confindustria, rappresenta il settore della meccanica varia ed affine. Sono circa un migliaio di imprese associate e circa 60 settori merceologici suddivisi in 34 associazioni, per un totale di circa 195 mila addetti e 40 miliardi di euro di fatturato, di cui il 57 per cento è dedicato all'export.

Tra i settori che rappresenta ci sono il settore della componentistica per la produzione di energia (valvole, turbine, caldaieria industriale), Assotermica, che rappresenta gli impianti per il riscaldamento (caldaie a condensazione), il Co.Aer, che rappresenta tutti gli impianti di condizionamento, in particolare pompe di calore e tutte le tecnologie ad alta efficienza. Tutte le aziende realizzano i loro prodotti in Italia. Si tratta di tecnologie sviluppate con un know how italiano, che soddisfano in pieno gli obiettivi della SEN: da una parte, rispondono alla sostenibilità ambientale, in quanto sono tutti prodotti ad alta efficienza, che consentono il risparmio energetico e la riduzione delle emissioni di CO₂; dall'altra parte, essendo prodotti tipicamente italiani, sono un punto di forza per il rilancio della nostra economia.

Animal/Co.Aer.

GIAMPIERO COLLI, Responsabile associativo.

Il dott. Colli concorda con la SEN riguardo alla necessità di promuovere efficienza energetica e sviluppo delle rinnovabili. Tuttavia, per far questo è necessario superare determinate barriere che rappresentano un ostacolo all'innovazione tecnologica. Fondamentalmente queste barriere si potranno superare se ci sarà un rafforzamento degli standard per le nuove costruzioni. Dobbiamo dunque cercare di tenere alti gli standard.

Per quanto riguarda gli strumenti di sostegno, noi abbiamo sempre ribadito la necessità che questi strumenti siano certi, duraturi e strutturali. Infatti, se sono sempre di natura periodica, difficilmente il mercato potrà cambiare in senso strutturale.

Per quanto riguarda le tipologie, condivide la proroga dell'incentivo del 65 per cento, che però non è ancora strutturale. Per quanto riguarda l'altro strumento (il conto termico), è molto importante, ma ha bisogno di essere adeguato perché è scarsamente remunerativo e un po' complesso. È uno strumento strutturale che, oltretutto, avrebbe un'importanza enorme per gli edifici pubblici, che non possono usufruire delle detrazioni fiscali. In questo modo invece potrebbero essere incentivati degli interventi di recupero. Purtroppo, al momento, per quanto riguarda le pompe di calore, questo decreto non è applicabile, perché è scarsamente remunerativo. Tenuto conto che parallelamente lavora con il 65 per cento, il conto termico per le pompe di calore oggi dà una remunerabilità intorno al 15-20 per cento, che è troppo poco. Per quanto riguarda le pompe di calore, si tratta di una tecnologia in grado di lavorare per il miglioramento dell'efficienza, che impiega energie rinnovabili termiche. Lo sviluppo di questo mercato non solo avrebbe dei vantaggi per l'industria produttrice di macchine, ma avrebbe anche vantaggi importanti per

tutta la filiera produttiva. Ogni kilowatt di pompa di calore installata equivale a circa 1.500 euro di fatturato per tutto l'indotto, compresa la manodopera. Infine, c'è il discorso della tariffa elettrica. Queste sono macchine che funzionano elettricamente. Il decreto del cosiddetto «conto termico» prevedeva all'articolo 16, comma 4, l'emissione da parte dell'Autorità per l'energia di una tariffa speciale. Erano previsti 90 giorni di tempo che sarebbero scaduti ad aprile di quest'anno. Non è stata ancora applicata. Questo, con il sistema tariffario attuale a scaglioni di consumo progressivi, è un elemento estremamente penalizzante per l'introduzione delle pompe di calore nel domestico.

Animal/Assotermica

FEDERICO MUSAZZI, Responsabile associativo.

Assotermica rappresenta il comparto della climatizzazione invernale. Nonostante abbiamo un settore produttivo che è leader a livello europeo dopo la Germania (il nostro è il secondo Paese produttore di caldaie a condensazione), purtroppo, proprio sul mercato domestico, riscontriamo le maggiori difficoltà a penetrare sul mercato con questa tipologia di caldaie. Ciò avviene sostanzialmente perché c'è una legislazione relativa all'evacuazione dei fumi di scarico per caldaie a condensazione estremamente rigida, che è stata pensata in un determinato contesto storico in cui le caldaie a condensazione ancora non esistevano, e quindi andrebbe rivista.

Il secondo punto che vorrei sollevare è relativo agli obblighi di copertura dei fabbisogni termici (climatizzazione invernale, climatizzazione estiva e produzione di acqua calda sanitaria nei nuovi edifici e nelle ristrutturazioni importanti con fonti rinnovabili). Esiste un decreto legislativo (il decreto 28 del marzo 2011) che prevede nell'Allegato 3 obblighi di copertura di questi fabbisogni, via via crescenti, con fonti rinnovabili. Il problema è che ci si è

concentrati su una fetta limitatissima di interventi, cioè sostanzialmente solo sulla nuova edilizia, che rappresenta una componente di gran lunga minoritaria del mercato. Si stanno trascurando tutti i potenziali interventi di ristrutturazione degli impianti e di ristrutturazione edilizia, e si stanno fissando per quella fetta limitatissima di interventi obblighi eccessivamente severi. Questo significa di fatto tagliare fuori dal mercato quasi tutta la produzione tipicamente nazionale. Si taglierebbero fuori dal mercato della nuova edilizia non solo le caldaie a condensazione, ma anche tipologie quali il solare termico. Se si considera la parte del raffrescamento, anche le pompe di calore hanno delle difficoltà a raggiungere quei valori.

L'Allegato 3 prevede, in caso di mancato raggiungimento di questi valori percentuali sulle rinnovabili, la possibilità di andare in deroga, ma non è una eventualità da utilizzare se si vuole raggiungere uno sviluppo armonioso delle fonti rinnovabili.

Anie – Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche

ANDREA PORCHERA, Responsabile relazione istituzionali.

Anie nell'ambito di Confindustria rappresenta tutti i comparti dell'industria nazionale elettrotecnica ed elettronica. Anie ha sostenuto l'approvazione del documento sulla Strategia energetica nazionale, ma ritiene che sia indispensabile, in tempi relativamente brevi, la redazione di un piano energetico nazionale, che declini le azioni di medio lungo termine e che individui le risorse necessarie a rendere credibili queste strategie.

Le questioni connesse a questa considerazione generale sono la necessità di una coerenza nella normativa (con una revisione del Titolo V per quanto riguarda le competenze in materia energetica) e un intervento che renda più efficace la governance e quindi la capacità del nostro

Parlamento e del nostro Governo di incidere in sede europea nella redazione delle norme che impattano in maniera significativa sul settore.

L'industria nazionale è pronta al salto di qualità; le nostre sono tecnologie leader a livello mondiale. Ciò che serve, nell'ambito dell'efficienza energetica, è un quadro regolatorio capace di rafforzare gli standard minimi e le normative di settore, e un connesso sistema di controlli che renda tali normative efficaci.

Sarebbe importante introdurre meccanismi premianti per investimenti in materia di risparmio energetico. Sarebbe indispensabile prevedere dei meccanismi che possano facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese per investimenti di efficienza energetica. In questo ambito, si potrebbe anche ipotizzare il ricorso a una sorta di green bond.

Anie ipotizza una serie di interventi come i certificati bianchi per impianti che abbiano una potenza superiore ai 20 chilowattora, l'estensione della detrazione fiscale per le ristrutturazioni, all'interno delle quali rientra anche la realizzazione di impianti fotovoltaici, non solo alle persone fisiche ma anche le persone giuridiche, l'introduzione di incentivi per la rimozione dell'amianto abbinata all'installazione di impianti fotovoltaici, l'istituzione di un fondo speciale sul modello di quello del Fondo rotativo di Kyoto per l'accesso al credito per le imprese e prevedere dei meccanismi d'incentivo per i sistemi di accumulo.

Sulle infrastrutture e le reti smart, l'ampia diffusione dei sistemi della generazione diffusa pone dei nuovi problemi di protezione, gestione e regolazione delle reti, che da passive non possono che diventare attive. Questo permetterebbe da un lato la riduzione consapevole dei consumi, e dall'altro un ridimensionamento dei picchi di consumo.

In tale contesto, i sistemi di accumulo sono, a nostro parere, una tecnologia nell'ambito della quale l'Italia è comunque molto avanti, ma che richiederebbe una maggior attenzione da parte del legislatore.

Anie

FILOMENA D'ARCANGELO, Responsabile area ambiente.

Nella Strategia energetica nazionale mancano le misure di implementazione sostanziale di quanto viene delineato come studio. Come si diceva, da anni l'industria elettrica ed elettronica investe sull'innovazione, sulla ricerca e soprattutto sullo sviluppo di prodotti energeticamente più efficienti. Ci sono dei meccanismi che vanno al di là della semplice incentivazione; banalmente anche l'accesso al credito per fare degli investimenti in efficienza energetica è fondamentale.

Le imprese rappresentate sono le imprese manifatturiere a più alto tasso di innovazione e ricerca, che investono una grossa fetta del fatturato nello sviluppo dei prodotti. Tale sforzo deve essere tutelato anche attraverso i controlli di mercato e l'individuazione dei meccanismi che favoriscono la penetrazione di questi prodotti e di queste soluzioni.

Energoclub

GIANFRANCO PADOVAN, Presidente.

Energoclub è un'associazione nata nel 2005, che si occupa di consulenza e di primo orientamento nei confronti delle famiglie. La missione è la riconversione del sistema energetico dalle fossili alle rinnovabili nell'arco di trent'anni.

Energoclub vede la SEN come qualcosa di temporaneo. Invece il Piano energetico nazionale, che dovrebbe spingersi da qui al 2050, ha sicuramente una funzione diversa.

Il piano energetico nazionale proposto da Energoclub ha una particolarità: non cita le tecnologie da sviluppare, ma riporta invece le tecnologie da togliere, attraverso delle fasi transitorie di *face out*, in modo tale da rimuovere dal nostro sistema le fonti fossili e le tecnologie che impiegano le fonti fossili. Questi interventi possono

essere supportati parzialmente dallo Stato, attraverso incentivi o alcuni meccanismi di attrazione, ma soprattutto dall'imprenditoria e dalle famiglie.

Un aspetto prevalente dell'attuale SEN riguarda lo sviluppo del gas, quando invece la richiesta di gas sta sempre più diminuendo. Un aspetto molto importante riguarda la decarbonizzazione, anche per i periodi oltre il 2020. Secondo Energoclub la decarbonizzazione va abbinata a un altro problema che noi abbiamo, che riguarda l'agricoltura e la fertilità dei nostri terreni. Tutto il carbonio che c'è nell'aria è dovuto all'uso di combustibili fossili. Quel carbonio va riportato nelle sedi di origine e in particolare nel terreno, non nei 2000 metri, ma nel primo metro di terreno, per un motivo semplice: il terreno non è più fertile, e ha bisogno di fertilizzanti di sintesi e di sementi mutate geneticamente. Questo dipende da tutta una serie di *escalation negative* che hanno portato a desertificare alcune zone d'Italia, in Friuli e in Sicilia. Tutte queste conseguenze negative possono essere evitate se noi riportiamo il carbonio nel primo strato del terreno. In questo caso il carbonio, che ha la particolarità di bonificare il terreno, permette di fissare l'azoto e i batteri utili per rendere più fertile il terreno.

Per quanto riguarda il recupero di fonti economiche per sostenere le fonti rinnovabili, secondo Energoclub si tratta di quantificare i minori costi sanitari derivanti dalla riduzione dell'inquinamento ottenuta con l'introduzione delle fonti di energia rinnovabili (FER) e delle tecnologie per l'efficienza energetica sull'arco di dieci anni.

L'altra soluzione è quella che Energoclub ha chiamato «*Esco fai da te*». «*Esco*» è una compagnia che è predisposta a fare l'investimento per ridurre la bolletta energetica. L'investimento è curato dalla *Esco*. La famiglia stessa che, aiutata dalla banca, può fare da *Esco*, facendosi finanziare un progetto d'intervento per un certo numero di anni, in modo tale che la rata del mutuo non sia superiore all'attuale bolletta di energia elettrica e termica. Si può arrivare anche all'80 per

cento di risparmio energetico, e quindi la bolletta passa dai 1.500-3.500 al 20 per cento di questo importo. Quest'operazione alla famiglia non costa un euro di più di quanto spende attualmente; deve solo impegnarsi a mantenere questa spesa per il periodo di durata del mutuo.

Federchimica

ERWIN RAUHE, Vicepresidente.

Riguardo alla chimica da fonti rinnovabili, esistono alcune materie prime che arrivano dall'agricoltura (scarti alimentari, rifiuti organici, alghe e biomasse) dalle quali, attraverso impianti chimici di bioraffinerie, ricaviamo sostanze e prodotti chimici differenti, dalla chimica di base alla chimica di specialità, come agrofarmaci o tensioattivi detergenti, ma anche biocarburanti. Queste bioraffinerie e questa chimica da fonti rinnovabili utilizzano degli scarti o dei prodotti non in concorrenza con la filiera alimentare.

Per quanto riguarda l'industria chimica in Italia, le industrie chimiche italiane generano un fatturato di circa 53 miliardi di euro ed impiegano oltre 115 mila persone addette direttamente nel settore. Per ogni persona addetta direttamente, occorre considerare dalle quattro alle sei persone che lavorano nell'indotto. Possiamo dividere la produzione chimica in Italia in due grandi blocchi. Il primo blocco, costituito da chimica di base e fibre, purtroppo, anche per un problema di costi energetici e di approvvigionamento energetico, sta perdendo peso specifico nell'industria chimica italiana, a vantaggio della chimica fine, specialistica e per il consumo, che invece, anche essendo a più alto valore aggiunto, tende a aumentare la propria presenza.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle fonti energetiche e della chimica in quanto tale, ricordo che vi sono due principali fonti di approvvigionamento. La prima è il virgin-nafta, dal quale si ottengono propilene, etilene, butadiene e gli aromatici, e in conseguenza tutti i prodotti chimici deri-

vati. Negli ultimi anni si è inserito come fonte anche il gas naturale, dal quale possiamo ottenere propilene, etilene e, conseguentemente, tutta la filiera dei prodotti derivati da queste due materie prime di base.

Lo shale gas, così prepotentemente apparso sul mercato negli ultimi anni, soprattutto negli Stati Uniti, crea una minaccia, facendo una concorrenza molto forte alla chimica europea.

Sugli oneri derivanti dall'incentivazione alle rinnovabili, le proposte di Federchimica sono:

trasformare il pagamento di una parte significativa dell'incentivo in esenzione d'imposta;

includere i produttori da fonte rinnovabile nei meccanismi di bilanciamento della rete, con una chiara partecipazione nei costi;

rivedere il sistema incentivante per le fonti rinnovabili termiche, tenendo conto dell'impatto ambientale degli inquinanti tradizionali.

Energia Concorrente

GIUSEPPE GATTI, Presidente.

Energia Concorrente raggruppa alcuni tra i principali produttori italiani di energia elettrica, caratterizzati dall'aver, da un lato, un parco di generazione particolarmente moderno, realizzato negli ultimi anni e ad alto livello di efficienza e, dall'altro, una significativa presenza anche nella produzione di energia da fonti rinnovabili, prevalentemente eolico.

Negli ultimi anni la mancanza di un chiaro quadro di riferimento ha generato una proliferazione di norme scarsamente coerenti tra loro, che hanno recato non pochi danni al corretto funzionamento del mercato e del sistema elettrico italiano.

Con particolare riferimento al settore elettrico, uno degli obiettivi fondamentali è il differenziale di prezzo fra l'Italia e il resto d'Europa, e tra l'Europa e gli USA. Questa distanza discende innanzitutto dal

diverso mix di combustibili, e quindi dalle diverse tecnologie fra l'Italia e gli altri grandi Paesi industriali europei. In Francia, Germania, Inghilterra e Spagna oltre il 60 per cento della produzione elettrica è assicurato da un mix, diverso da Paese a Paese, tra carbone e nucleare.

L'Italia, rispetto alla media europea, ha un peso molto più rilevante e assolutamente preponderante del gas naturale che ha molti vantaggi, ma ha anche uno svantaggio fondamentale: è il combustibile più costoso. È certamente il combustibile meno inquinante e quello che genera costi d'investimento fissi, ma rispetto ai costi variabili è indubbiamente il combustibile più caro. Poi ci sono gli oneri di sistema, dal momento che oggi la bolletta è composta per metà dai costi dell'energia e per l'altra metà dai costi di sistema.

L'obiettivo di far scendere i costi dell'energia, comune alle imprese e ai consumatori, può essere raggiunto in due modi: in primo luogo, cercando di ridurre l'intensità energetica per unità di prodotto e, quindi, spingendo fortemente sull'efficienza energetica; in secondo luogo, attraverso una sorta di spending review della bolletta elettrica, che va ripulita di tutti gli oneri impropri (agevolazioni agli « energivori », come l'« interrompibilità » o « superinterrompibilità » e i « servizi virtuali », cioè gli elettrodotti virtuali).

Per via poi dello sviluppo di impianti a fonti rinnovabili non programmabili, abbiamo quindi bisogno di un parco di generazione che sia pronto a entrare immediatamente in esercizio quando viene meno l'apporto dell'eolico e del fotovoltaico. Sotto questo profilo, gli impianti a cicli combinati a gas se, da un lato, scontano il fatto di essere alimentati da un combustibile particolarmente caro, dall'altro, presentano il vantaggio di avere un'estrema flessibilità e di poter entrare in esercizio in tempi rapidi. C'è un costo di questa funzione di backup o di riserva, che oggi il sistema non riconosce, e ciò rende particolarmente pesante la situazione dell'industria elettrica italiana. Fin quando il mercato non riconosce i servizi di flessibilità e di riserva che vengono garantiti

dalla generazione termoelettrica, c'è un rischio reale che molti di questi impianti vengano chiusi, perché non sono in grado di sostenere i costi. Questo comprometterebbe la sicurezza del sistema elettrico, che è il secondo obiettivo base che deve essere riconosciuto dalla Strategia energetica nazionale. Occorre garantire la sicurezza del sistema, attraverso il pieno funzionamento degli impianti, che garantiscono la flessibilità, e attraverso un adeguato sviluppo dell'infrastrutturazione di base del Paese.

Oggi purtroppo scontiamo il fatto (e questo incide sugli oneri in bolletta) che la rete italiana presenta ancora diverse situazioni d'instabilità e soprattutto di congestione o di colli di bottiglia. Uno su tutti, per esempio, è la debole connessione tra la Sicilia e il continente. Da anni è in progetto il raddoppio della connessione; i lavori sono cominciati, ma proseguono con estrema lentezza, anche per le difficoltà e le opposizioni che incontrano a livello locale. Questa strozzatura fra Sicilia e Italia, per il meccanismo di formazione dei prezzi regionali, genera sulla bolletta degli italiani un costo medio tra i 2 e i 3 euro/megawattora su un prezzo medio di 70 euro, quindi un valore non indifferente.

Riguardo alla sindrome NIMBY, è necessaria una revisione profonda dei meccanismi autorizzativi e della struttura autorizzativa in generale, ma anche una revisione di carattere costituzionale sulla ripartizione delle competenze.

Edison

BRUNO LESCOEUR, Amministratore delegato.

Il dott. Lescoeur ha esaminato le sfide del futuro in campo energetico.

La prima sfida è legata al mercato del gas, che per l'Italia resta la principale componente di un sistema energetico sicuro e sostenibile. Non è possibile immaginare alternative a relazioni stabili come i contratti di lungo termine. Tuttavia, è necessario che essi siano sempre più in

linea con le esigenze e con le condizioni effettive del mercato. Edison è stata la prima azienda in Europa ad aprire, nel 2010, la strada delle rinegoziazioni dei contratti di lungo termine.

La seconda sfida, sempre nel settore del gas, è legata al futuro. Edison è promotrice di importanti progetti infrastrutturali, come il rigassificatore di Rovigo, oggi pienamente attivo. I progetti Edison Galsi dall'Algeria, IGB per interconnettere Grecia e Bulgaria e ITGI tra Turchia, Grecia e Italia sono tutti stati identificati dall'Unione europea come progetti di interesse comune, il massimo livello di priorità continentale per queste infrastrutture. Dopo la decisione del Consorzio Shah Deniz di scegliere l'Italia come mercato di destinazione del gas dell'Azerbaijan attraverso il TAP, gasdotto trans-adriatico, Edison è convinta che i propri progetti possano offrire un'opzione importante per le nuove fonti di approvvigionamento italiano e anche contribuire all'apertura del corridoio sud grazie alla loro maturità, alla loro competitività e all'approvazione di tutte le istituzioni coinvolte anche a livello locale.

La competitività delle forniture gas è una condizione necessaria ma non sufficiente per costruire in Italia un mercato elettrico efficiente e competitivo. Oggi gli impianti termoelettrici soffrono a causa dell'energia sussidiata, non programmabile e rimessa prioritariamente sul mercato, ma sono sempre più necessari per offrire al sistema servizi di flessibilità resi essenziali proprio dalle fonti rinnovabili non programmabili. Una migliore integrazione delle fonti rinnovabili nel mercato e l'introduzione nel «mercato della capacità» potrebbero offrire rapidamente una soluzione efficace.

L'insieme di questi interventi potrebbe offrire all'Italia un mix equilibrato ed efficiente, ma la concorrenza resterebbe incompleta se non potesse funzionare adeguatamente sul mercato finale. I consumatori, come gli operatori, hanno bisogno di competizione reale, di innovazione nei servizi e nei modelli di vendita e di una

vera tutela economica per i consumatori che ne hanno effettivamente bisogno.

L'ultima sfida che vediamo per il mercato energetico italiano è quella della valorizzazione delle proprie risorse domestiche, oltre al suo carbone bianco, le centrali idroelettriche, che costituiscono un patrimonio del Paese e un orgoglio storico di Edison. Oggi, per contrastare la dipendenza energetica crescente, l'Italia ha la possibilità di rilanciare importanti investimenti nel settore della produzione e dell'estrazione di idrocarburi. La Strategia energetica nazionale stima 15 miliardi di euro di nuovi investimenti e 25 mila posti di lavoro tra oggi e il 2020. La sfida imprenditoriale di Edison in Italia riguarda un piano di investimenti da un miliardo di euro in 3 anni, se gli iter autorizzativi avranno tempi compatibili.

Edison

ROBERTO POTÌ, Componente del Comitato esecutivo.

Edison non concorda con l'obiettivo previsto dalla Strategia energetica nazionale di aumentare l'obiettivo di energia prodotta da fonti rinnovabili. Abbiamo già raggiunto l'obiettivo prescritto dal cosiddetto pacchetto 20-20-20. Secondo Edison, tutto quello che si produrrà in più può essere scambiato con i Paesi che invece non raggiungeranno quell'obiettivo, in modo da farci riconoscere in parte gli oneri di sistema che i consumatori italiani hanno pagato (il meccanismo noto come trasferimento statistico tra gli Stati membri dell'Europa potrebbe consentirlo).

È, inoltre, secondo Edison, necessaria una revisione dei contratti di importazione di energia rinnovabile da Paesi terzi, che risalgono al momento in cui si pensava che non avremmo raggiunto l'obiettivo delle fonti rinnovabili.

Occorre poi privilegiare le nuove fonti rinnovabili, come stiamo facendo. La tecnologia, si è evoluta, gli impianti eolici hanno maggiore efficienza, quindi, anziché costruire nuovi impianti e nuovi siti e

occupare altro spazio, sarebbe molto più utile il repowering degli impianti esistenti.

Le fonti rinnovabili dovrebbero partecipare ai costi di sbilanciamento del sistema, occorre quindi procedere alla revisione delle tariffe minime garantite e, soprattutto, rivedere il sistema dello scambio sul posto. Esistono impianti solari o rinnovabili che usano come stoccaggio la rete nazionale: bisognerebbe incentivare, invece, l'autoproduzione e l'autoconsumo sul posto. Attualmente, lo scambio sul posto favorisce la costruzione di impianti rinnovabili sussidiati, col sistema generale che fa da ripartizione e stoccaggio per gli impianti.

Quanto al sistema di tassazione, Edison è contraria alla Robin tax, che ritiene debba essere eliminata, ma nel frattempo applicata a tutte le fonti di produzione dell'energia elettrica.

L'ultimo punto è quello dell'apertura del mercato retail. In Italia, c'è stata un'apertura del mercato, una privatizzazione a monte, cioè nella produzione. Nell'uso finale dell'energia, invece, e in particolare per il mercato retail sia domestico sia per le piccole imprese, siamo al di sotto della quota del 20 per cento per il mercato elettrico e molto al di sotto per il mercato gas. Soltanto il 20 per cento del mercato è aperto alla concorrenza. Ciò significa che i fornitori di energia e di gas non dispongono di una massa critica sufficiente per essere efficienti e offrire le migliori condizioni sul mercato, per cui deve essere ridotto il perimetro delle tariffe tutelate alle categorie di utenti che hanno effettivamente una situazione economica da tutelare e non soltanto i bassi consumi. Si possono, infatti, avere bassi consumi, ma non un basso reddito.

Va, inoltre, controllato meglio il rapporto tra distributore e venditore, che al momento crea dei problemi. Se, infatti, si cambia il contratto in casa, la lettura del contratto precedente è una specie di incubo per cui non si sa mai come fare per il conguaglio. Questo rappresenta un blocco allo switch. Vi è, inoltre, ormai molto credito insoluto e questo è un problema generale che al momento grava

soltanto sui venditori che ricevono i soldi dai clienti, devono pagare distributori, gestori della rete e oneri di sistema. Se, però, non sono pagati dal cliente finale, praticamente hanno il debito al 100 per cento in carico. Bisogna semplificare le bollette, i servizi che possono essere resi post-contatore, aumentando la capacità del consumatore a gestire la propria energia, e quindi procedere al cosiddetto empowerment del cliente finale, creando una vera efficienza energetica.

Assogas

STEFANO BOLLA, Presidente.

Assogas è un'associazione di categoria fondata nel 1979, che aderisce a Confindustria da circa 20 anni e rappresenta 81 aziende che operano nel settore della distribuzione e della vendita di gas.

Nella distribuzione operano circa 227 aziende, ed Assogas ne rappresenta una cinquantina. Per la vendita, sono 308 ed Assogas ne rappresenta 31. Si tratta di mercati fortemente concentrati: i primi tre operatori della distribuzione coprono circa il 50-60 per cento del mercato e i primi tre nella vendita quasi il 50 per cento.

Secondo Assogas, la SEN dovrebbe, prima di tutto, valorizzare le risorse già presenti nel Paese. Il gas è una risorsa presente, sono già stati effettuati molti investimenti e la metanizzazione è già molto diffusa nel Paese. Sarebbe bene che al gas fosse conferito il giusto ruolo prima di disperdersi su altri percorsi.

È poi necessario che ci sia un mercato, quindi anzitutto dei consumatori che scelgano, e che ci sia una pluralità di imprese. Nella commercializzazione del gas una parte del mercato è liberalizzato e una parte è ancora sotto tutela.

Inoltre, è necessaria una pluralità di imprese. Se, infatti, si liberalizza e poi si resta con 6 operatori in un mercato, è molto evidente il rischio un oligopolio.

La SEN pone l'altro tema importante della creazione dell'hub sud-europeo. Bisogna diversificare le fonti di approvvigio-

namento, quindi avere Paesi diversi che riescono a portare il gas da noi. È dunque fondamentale mantenere il focus, per esempio, sul progetto TAP. Poi, perché l'hub del gas funzioni, è necessario che sia coordinato a livello europeo. Diversamente, pur entrando il gas in Italia, senza il contro flusso verso il nord, rischia di essere un esercizio non completo.

Altro elemento importante della SEN è la riforma della distribuzione del gas (degli ambiti, quindi delle gare). Nel merito, Assogas ha avuto sempre una posizione abbastanza critica sul risultato di questa riforma. L'interruzione delle concessioni originarie, e quindi la loro riassegnazione per ambiti territoriali minimi di gara (ATEM), doveva o dovrebbe rappresentare il momento di un confronto competitivo. In teoria, quindi, più soggetti dovrebbero partecipare a queste gare. Tuttavia, anche uno studio dalla Bocconi, ha evidenziato che nella fase di assegnazione di queste gare d'ambito non ci sarà competizione perché le simulazioni fatte, forse per le verifiche degli aspetti tecnico-gestionali unite alle necessità finanziarie per parteciparvi, essendo molto grandi, creano barriere importanti all'entrata, dimostrando che non ci sarà una grande competizione. Addirittura, in moltissimi ambiti ci sarà solo un competitore possibile.

Riguardo al tema della misura e agli smart metering, sarebbe opportuno che la valutazione arrivasse una volta che si siano testati i contatori, si sia verificato che sistema di trasmissione dei dati è coerente.

Anche sul tema dello stoccaggi, Assogas è favorevole agli investimenti, elemento che aumenta la flessibilità del sistema. Eventualmente, bisognerà orientarli tecnicamente più verso un miglioramento della capacità di punto di erogazione che sullo spazio. È, inoltre, positivo che si sia aperta la discussione – e in parte la si affronti – sul fatto che avvengano attraverso asta, ma serve coerenza per non dover, a valle, come venditore, imporre l'obbligo ai clienti finali di un servizio di modulazione a un prezzo predefinito. Se si è obbligati a

vendere a un prezzo predefinito, non può, a monte, muoversi il mercato pena il rischio di un grosso squilibrio.

Riguardo all'equilibrio tra modello di mercato e governance pubblica, il dott. Bolla ha evidenziato il conflitto di interessi tra lo Stato che fa le leggi e ha anche degli interessi economici in quanto azionista di riferimento delle principali aziende che operano nel mercato presente in tutte le aziende che operano nel settore delle infrastrutture, e interessato percettore di una parte dalla bolletta per tutte le accise e le imposte.

Si potrebbe pensare a una agenzia nazionale che, un po' mutuando dall'agenzia americana, possa raccogliere in maniera sistematica tutte le informazioni nell'ambito dell'energia, in modo che, partendo dalla SEN, possa esserci un unico soggetto che riesca a misurare e a fornire indicazioni a tutto il sistema degli stakeholder, evidentemente le informazioni necessarie per mantenere questo processo. Non si può, infatti, pensare a una realizzazione della SEN oggi per poi dimenticarsene per i prossimi 15 anni.

Un altro aspetto riguarda la privatizzazione: una volta che si sia deciso quali sono le infrastrutture veramente strategiche, bisogna privatizzare il resto e far sì che il mercato cresca.

CGIL

ANTONIO FILIPPI, Responsabile Energia.

La CGIL condivide l'impianto generale della SEN, ma considera l'orizzonte del 2020 troppo vicino, e si interroga quindi sulla necessità invece di un vero Piano energetico nazionale, con un orizzonte al 2030-2050, come indicato anche dall'Unione europea.

Secondo CGIL, inoltre la transizione verso il raggiungimento dell'80 per cento dell'economia e dell'energia fuori dal carbonio, andrebbe gestita usando maggiormente il gas. Nell'ambito del settore termoelettrico ci sono migliaia di persone in carne e ossa, tecnici, capacità e intelli-

genze che vanno assolutamente salvaguardate. Bisogna cercare un equilibrio svincolandoci dalla stretta della fornitura del gas che avviene attraverso i metanodotti. Oggi, siamo collegati con due metanodotti centrali a nord e a sud del nostro Paese, che determina anche un blocco della dinamica dei prezzi, e quindi della concorrenza. D'altro canto, dobbiamo diversificare l'approvvigionamento, soprattutto nei mercati spot, che ci permettono di abbassare il prezzo. Per questo, abbiamo bisogno, secondo CGIL, di alcuni nuovi rigassificatori di GNL, gas naturale liquefatto, in modo che il sistema di stoccaggio sia più competitivo e ci permetta di ammortizzare la difficoltà rispetto alla media europea.

I cicli combinati che abbiamo nel nostro Paese, che negli ultimi anni hanno visto 25 miliardi di investimenti per l'ammodernamento, vanno salvaguardati perché sono la garanzia per il sistema Italia, soprattutto per le manifatture, con il capacity payment, o il capacity market.

Per quanto riguarda le strutture sindacali confederali e Confindustria, la strada principale da seguire per far partire e decollare anche il nuovo assetto produttivo passa dall'efficienza energetica. Le indicazioni sono 1 milione 600 mila posti di lavoro in 10 anni, circa 100 mila posti di lavoro all'anno, secondo me anche sotto-dimensionati; 238 miliardi di investimenti; 15 miliardi di benefici per il sistema Paese. Tutto il discorso passa da lì perché dietro c'è la manifattura, le nostre fabbriche, le nostre aziende, il nostro sistema produttivo. Se vogliamo mantenere quel sistema produttivo, come intendiamo fare, abbiamo bisogno però di mantenere l'equilibrio di cui si parlava.

Flaei-CISL

CARLO DE MASI, Segretario Generale.

Il dott. De Masi ha posto l'accento sul calo occupazionale (oltre 100 mila addetti) portato dalla liberalizzazione e le connesse privatizzazioni del sistema. Le tre GenCo

stanno ormai sparendo: la prima già è stata assorbita nella divisione tra A2A e francesi; la seconda è sull'orlo di un dramma dal punto di vista economico-finanziario; quanto alla terza, i tedeschi, dopo aver rilevato da Endesa gli asset, stanno per abbandonare il nostro Paese. Per la prima volta sono stati sottoscritti accordi di ammortizzatori sociali con i cinque principali player di generazione. Vi sono 30-35 impianti a rischio fermata, e su questi impianti la CISL chiede un accordo trilaterale Governo, parti sociali, imprese e sindacato.

CISL ritiene essenziale riaffermare l'universalità del servizio elettrico. Occorre poi adeguare la struttura tariffaria della bolletta rispetto alla strategia energetica che il Paese si darà, rivedendo sia i prezzi dei consumi sia le diverse componenti e le varie accise, anche al fine di diminuire i costi in bolletta per famiglie e imprese.

È necessario istituire una cabina di regia, per attuare e monitorare la programmazione strategica energetica ambientale del Paese. CISL propone inoltre di creare un'unica società delle reti, che riguarda un po' tutti i servizi universali, ma in particolare partendo da quella elettrica, favorendo l'azionariato dei lavoratori, l'ingresso di Cassa depositi e prestiti e anche dei cittadini consumatori. Va istituita una società dedicata al controllo pubblico e neutra per la verifica e la misura per tutti i servizi essenziali. È necessaria la definizione di processi autorizzativi certi nei tempi, nelle scelte e nelle modalità per favorire investimenti per le infrastrutture energetiche. Va sostenuta la ricerca applicata al sistema elettrico, devono essere monitorati gli obblighi di concessione, introdotti elementi di garanzia rispetto alla salvaguardia del patrimonio affidato in concessione, promossa la partecipazione diretta delle istituzioni a livello territoriale prevedendo compensazioni. Bisogna modulare nel tempo l'attuale sostegno alle rinnovabili, fotovoltaico ed eolico, fino al raggiungimento della parity grid e prevedere incentivi adeguati per sostenere il solare termodinamico, il minieolico, le biomasse, favorendo, come non è accaduto

con la green economy, dove sono stati tolti i soldi ai poveri per darli ai ricchi finanziando fondi di investimento estero e componentistica cinese o del Nord Europa, accordi di programma sul territorio per l'indotto e protocolli con università ed enti della formazione per creare nuove professionalità e green jobs.

È anche necessario bonificare i siti nucleari. Se si decidesse per una rete d'impresa tra Sogin capofila, Ansaldo Nucleare, ENEA, Enel ingegneria e innovazione, CESI e altre, si potrebbe non solo mettere in sicurezza il Paese e bonificare quei siti, ovviamente dotandosi anche del deposito Parco tecnologico, ma anche e soprattutto aggredire un mercato internazionale rilevante rispetto al decommissioning.

UIL

FRANCESCO FIORE, Coordinatore Energia.

Il dott. Fiore ha esordito sulla questione autorizzativa, che rappresenta un problema all'interno della SEN, soprattutto per alcuni settori quali l'eolico e il fotovoltaico, per i quali esiste ancora un accavallarsi di autorizzazioni e sistemi che non aiutano lo sviluppo di questi settori.

Per quanto riguarda l'efficienza energetica, c'è un patrimonio pubblico che può essere ristrutturato, un indotto lavorativo che può essere sviluppato, edifici, che vanno dal 1913 al 1971, i più vecchi tra quelli pubblici, che potrebbero portare un risparmio di 90 milioni di euro in termini di energia. In questo senso, l'aver prorogato le agevolazioni fiscali è stato un punto di partenza molto positivo, in quanto senza quell'incentivo il settore dell'edilizia avrebbe pagato a maggior dazio.

Il dott. Fiore pone l'attenzione su un punto trascurato dalla SEN: il NIMBY (*Not In My Back Yard*). Su questo punto CISL richiede una consultazione pubblica.

Nella SEN, infine, non si parla di tariffe, neanche di tariffa sociale, che deve invece rientrare all'interno di una pianificazione energetica.

UGL

IVETTE CAGLIARI, Segretario Confederale.

La dott.ssa Cagliari chiede di rendere concreta la SEN, confinata ancora oggi nella declinazione di intenti irrealizzabili, come del resto anche il PEN, Piano energetico nazionale del 1988. Occorre innescare un circolo virtuoso e rispondere con coerenza al fabbisogno energetico nazionale con creazione di posti di lavoro legati all'implementazione al funzionamento di nuovi impianti, posti innovativi con alti saperi, ma anche riconversione attraverso la formazione di competenze dedicate.

Per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti si potrebbero costruire rigasificatori o anche inceneritori.

Purtroppo a causa della sindrome NIMBY, non si realizzerà il rilancio derivante dal saper cogliere quest'opportunità strategica, se non si affronterà il tema scottante della governance, una delle 7 priorità della SEN. Prima azione indispensabile tra tutte, secondo l'UGL, è ricondurre in capo allo Stato le competenze legislative in materia energetica per quanto attiene le infrastrutture di livello nazionale.

È evidente che la Strategia energetica deve essere accompagnata da un'azione culturale di chiarezza scientifica e normativa. Non possiamo gravare la già preoccupante e nota sindrome NIMBY con l'emergente, forse ancora poco conosciuto, NIMTOO (*Non In My Term Of Office*), non durante il mio mandato elettorale. Un dato di rilievo è che le opposizioni più forti siano, appunto, dei sindaci o dei funzionari che non sottoscrivono le autorizzazioni, con il conseguente blocco di iniziative e il proliferare di autorizzazioni burocratiche che appaiono, a chi vuole accedervi, senza fine o di modifiche in corso d'opera di incentivi che, purtroppo, generano ulteriore confusione.

Serve anche un maggior coordinamento con l'Europarlamento. La SEN non è di per sé sufficiente a rispettare i limiti fissati dalla roadmap per le emissioni di CO₂. Ci

troviamo costantemente in ritardo perché attuiamo politiche di breve periodo, senza visione di lungo termine. È una scommessa anche lo sviluppo tecnologico, che va aiutato perché determinerebbe innovazione di qualità tale da risollevare l'economia del Paese. Nel ritornello del debito, si finisce col non fornire supporto pubblico all'industria. Contesto politico ideale per l'innovazione energetica sarebbero le compartecipazioni pubblico-privato e molto si potrebbe fare in questo senso.

Di fatto, se si erogassero incentivi al settore manifatturiero collegato in modo diretto e indiretto all'energia attraverso l'interazione e la partnership tra soggetti diversi, si acquisirebbe maggiore competitività intellettuale, e quindi industriale.

Enea

GIOVANNI LELLI, Commissario.

L'Enea è allo stesso tempo il soggetto strategico del sistema della ricerca energetica in Italia e l'organismo di supporto tecnico al Ministero dello sviluppo economico per l'elaborazione delle decisioni di politica energetica. In tale duplice funzione di ricerca e di servizio l'Enea ha collaborato con il Ministero dello sviluppo economico all'elaborazione degli scenari evolutivi di lungo termine 2020 e di lunghissimo periodo al 2050. Innanzitutto è interessante il risultato atteso al 2020 dalle politiche sviluppate nella SEN, che mostra come questa politica porti a un leggero incremento dei combustibili solidi, a una diminuzione dei prodotti petroliferi per gli interventi relativi alla mobilità, che è attesa consumare meno, la diminuzione di poco più di 1 punto percentuale del gas, la drastica diminuzione dell'elettricità importata e il raddoppio delle fonti rinnovabili.

Negli scenari in recepimento dell'indicazione dell'Unione europea al 2050, la decarbonizzazione dei sistemi energetici dell'80 per cento determina una drastica diminuzione dell'uso dell'olio combustibile e anche del gas, un aumento della produzione nel mix energetico delle biomasse e

delle fonti rinnovabili. Questo deve fare i conti con la situazione di mercato del gas, che è di gran lunga il fatto più rilevante accaduto a livello mondiale negli ultimi quarant'anni. Una scommessa verso la decarbonizzazione oppure un'altra verso il gas può dunque avere enormi conseguenze che può avere per il futuro energetico del nostro Paese.

Riguardo alla ricerca, una politica di ricerca nella prospettiva della decarbonizzazione del sistema energetico dovrà mirare alla riduzione dei costi delle tecnologie. L'effetto di una politica che ha privilegiato la domanda di tecnologie senza produrre un impulso all'offerta ha avuto conseguenze emblematiche, soprattutto nel settore italiano del fotovoltaico, dove il forte aumento delle installazioni negli ultimi anni ha portato a un incremento del deficit commerciale, arrivato nel 2010 a un picco di 11 miliardi di dollari.

È forte il rischio che ora misure pensate come contributo per la riduzione delle emissioni si trasformino in strumenti – sicuramente involontari ma prevedibili – di ulteriore squilibrio economico, quando invece un nuovo paradigma energetico che voglia trainare sviluppo industriale e posti di lavoro è realizzabile nel breve e medio periodo, se accompagnato dall'implementazione di sviluppo tecnologico.

Nel caso del fotovoltaico la forchetta fra la capacità produttiva installata di fotovoltaico e il saldo commerciale fotovoltaico negativo del nostro Paese è enormemente più larga dell'analoga forchetta fra capacità produttiva installata in Europa e saldo commerciale del continente. A partire dal 2007, nell'Unione europea si registra complessivamente un incremento dei finanziamenti pubblici in ricerca, sviluppo e dimostrazione nel settore dell'energia, evidenziando un maggiore interesse verso rinnovabili ed efficienza. L'Italia risulta ben posizionata nel panorama europeo, rappresentando nel 2011 il quarto Paese in termini di spesa pubblica in ricerca e sviluppo, qualcosa di cui essere orgogliosi considerando che è più o

meno lo stesso livello della Gran Bretagna. In Italia, i maggiori finanziamenti alla ricerca provengono dal settore pubblico, anche se la partecipazione di quello privato è aumentata negli ultimi anni, in particolare in specifiche aree di eccellenza quali il solare a concentrazione.

L'Enea quale principale attore della ricerca energetica in Italia riveste un ruolo di primaria importanza anche a livello internazionale, posizionandosi al ventiseiesimo posto tra le prime cinquanta organizzazioni europee di partecipazione al VII Programma Quadro dell'Unione europea, e prima di noi si collocano Électricité de France, Enel, E.ON. Sebbene l'Italia risulti particolarmente attiva e dimostri anche una forte presenza a livello internazionale nel campo della ricerca nel settore dell'energia, vi è ancora una diffusa ma errata tendenza a considerare le attività di ricerca come qualcosa di avulso dallo sviluppo industriale, lasciando al caso la possibilità di trasferire alle imprese i successi dell'innovazione. In altri termini, sarebbe opportuno definire e attivare una lungimirante politica di ricerca congiuntamente a un'altrettanto lungimirante politica industriale, affinché entrambe risultino efficaci per una maggiore competitività dell'industria nazionale soprattutto sui mercati esteri.

È utile quindi rafforzare nella Strategia energetica il riferimento alla ricerca come elemento strutturale per il raggiungimento degli obiettivi, inserendola in maniera esplicita tra le priorità.

Anev

ARTURO COCCO, Segretario generale.

Secondo Anev, lo sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili, al fine di superare gli obiettivi europei, rende allo stesso tempo necessaria una revisione del sistema al fine di ridurre l'onere in bolletta. Occorrerà provvedere dunque alla definizione di nuovi strumenti per finanziare in modo efficace una serie di attività oggi a carico del comparto elettrico. L'unico stru-

mento efficace è quello di rimuovere dal costo elettrico tutti gli oneri impropri, riducendoli sensibilmente con meccanismi fiscali e di supporto alla realizzazione delle infrastrutture.

La situazione di recessione che attualmente attanaglia l'intero settore produttivo nazionale, così come l'economia dei nuclei familiari, pone alla ribalta la necessità di valutare misure che possano in qualche modo contribuire ad arginare tale situazione. Lo scopo principale di questo documento è quello di fornire alcune proposte per razionalizzare le risorse destinate al sostegno delle fonti rinnovabili contabilizzate all'interno della componente A3 della bolletta elettrica, fornendo, da una parte, la possibilità di abbattere negli anni gli importi a carico degli utenti finali e, dall'altra, strumenti nuovi di incentivazione per le rinnovabili elettriche diverse dal fotovoltaico che permetterebbero di portare nuovo slancio per l'intero settore.

Dopo aver illustrato alcuni dati riguardanti la suddivisione degli oneri della componente A3 e l'incentivazione delle rinnovabili (in particolare lo squilibrio a favore del fotovoltaico), il dott. Cocco è ritornato sulla proposta di passaggio a un sistema basato sull'incentivazione fiscale. Secondo Anev, che rappresenta il settore dell'eolico, sarebbe opportuno valutare lo spostamento dell'incentivo della produzione elettrica al capitale per gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, ottenendo un sistema efficiente e un significativo risparmio per il sistema stesso. Infatti, individuando un mix di sgravi fiscali e di incentivi in conto capitale aggiudicati sempre tramite aste competitive e prevedendo la cartolarizzazione per la transizione dal vecchio al nuovo meccanismo, si potrebbe raggiungere il medesimo obiettivo attualmente individuato con un'efficienza molto superiore e rilanciare l'economia e la crescita in un settore strategico quale quello delle fonti rinnovabili elettriche, in particolare nell'eolico. Assodato il successo ottenuto nel settore edile e dell'efficienza energetica del sistema di sgravi fiscali, occorrerebbe, per

lo sviluppo delle rinnovabili e per il raggiungimento degli obiettivi proposti, seguire la medesima strada.

Nella sostanza, il passaggio a un sistema di detrazioni fiscali da associare eventualmente a un fondo agevolato, coinvolgendo, per esempio, la Cassa depositi e prestiti, condizionato a un bilancio economico nullo o anche, volendo, positivo, permetterebbe di ottenere molteplici risultati positivi. In prima istanza, ci sarebbe un beneficio per tutto il sistema, con una drastica riduzione del peso della componente A3 sulla bolletta. In seconda, ma non ultima, istanza, permetterebbe di far ripartire un settore che dall'introduzione del sistema delle aste si è visto piombare in una parabola decrescente, con evidenti danni per il sistema Paese il quale, peraltro, non ha nemmeno portato a una diminuzione dei costi energetici per le famiglie e per le imprese.

Snam

CARLO MALACARNE, Amministratore delegato.

Nella sua esposizione, il dott. Malacarne ha illustrato come l'impianto infrastrutturale possa distribuire gas con una sicurezza di approvvigionamento e a un costo competitivo, e come la Snam possa contribuire ad ottenere questi risultati.

In una visione globale, in termini di energia ci troviamo di fronte oggi a tre realtà completamente diverse nel mondo:

la realtà statunitense, con lo shale gas, che ha prezzi basati semplicemente sul mercato;

i Paesi asiatici, o comunque di tutta la parte di Asia e Giappone, che hanno esigenza di gas, che arriva, non essendoci collegamenti via pipe, allo stato liquido, e a un incremento del prezzo che è fino a quattro o cinque volte superiore a quello degli Stati Uniti;

l'area europea, che è in una condizione mista fra un prezzo di mercato e un contratto cosiddetto a lungo termine, il

cosiddetto take-or-pay, che porta a equilibrare un prezzo di tre volte superiore a quello degli Stati Uniti e di due o tre volte inferiore a quello dell'area asiatica.

L'Europa è collegata via pipe, cioè direttamente, per circa il 65-70 per cento dei suoi consumi (in Italia, tale percentuale sale all'85-90). I contratti a lungo termine coprono, quindi, circa il 65-70 per cento. Questo significa che tale 65-70 per cento è un prezzo collegato a questi contratti, non completamente libero dal mercato. L'altro 30-35 per cento è legato, invece, al cosiddetto gas spot, che ha un prezzo che giorno per giorno si delinea sul mercato. Ci troviamo, dunque, in una situazione mista, che presenta la difficoltà di avere un aumento di questa quantità spot, che di solito arriva dal gas liquido, perché va verso i Paesi asiatici e che, nello stesso tempo, non ha le tecnologie non convenzionali, come quello che ha l'America, e automaticamente porta a un prezzo di mercato molto basso. Questa è la situazione generale.

La difficoltà di diminuire il prezzo a livello italiano è dovuta al fatto che la percentuale di contratti collegati a lungo termine, che è il 90 per cento e che, come accennavo prima, porta a prezzi più alti, genera più difficoltà nel creare il prezzo di mercato, visto che la quantità spot si aggira intorno al 10-11 per cento. Di conseguenza, dobbiamo cercare di aumentare con qualsiasi mezzo.

Prima del 2012 lo scambio di gas era molto difficile, in primo luogo perché non c'era un'oversupply, un'overcapacity di gas e c'era meno gas disponibile. In secondo luogo, perché non era possibile scambiare questo gas con gli altri punti in Europa. Dal 2012 in Italia sono state introdotte alcune regole, alcuni criteri, per scambiare gas e Snam si è attivata per creare le condizioni di scambio a livello europeo: una situazione di borsa gas con tutte le piattaforme europee e la possibilità di interscambio attraverso le tubazioni di quantità di gas. Questo ha portato automaticamente, in sei mesi circa, ad allineare i prezzi. A gennaio e febbraio 2012

il prezzo in Italia, pur seguendo l'andamento del prezzo europeo, era comunque del 15-20 per cento più alto. A fine 2012 i prezzi si sono allineati e oggi sono equivalenti.

A questo punto dobbiamo avere la possibilità di scambiare questo gas anche fisicamente, non solo con contratti commerciali. Ciò significa che l'interconnessione dei Paesi europei è fondamentale per alimentare questa liquidità.

L'Italia è un Paese europeo e ha un vantaggio rispetto agli altri Paesi europei: ha tre fonti di importazioni diverse, la Russia, l'Algeria, la Libia, nonché il rigassificatore dal Qatar. Inoltre, ha in progetto nuovi impianti, come il TAP dell'Azerbaijan. A differenza di altri Paesi l'Italia ha maggiori fonti di approvvigionamento.

L'elemento infrastrutturale comprende trasporto e stoccaggio, due attività strettamente collegate fra loro. Con il trasporto si hanno le infrastrutture per scambiare questo gas. Lo stoccaggio è un magazzino che offre la possibilità di lasciare lì, nel momento in cui non serve, questo gas e di utilizzarlo nei momenti in cui si ha più necessità di scambio.

Il fatto di utilizzare l'Italia non solo come un Paese di consumo, ma anche come un Paese di transito, portando automaticamente dallo stesso tubo gas verso l'Italia, dimezza il costo della logistica. Il concetto di hub tradotto in infrastrutture consiste semplicemente nell'avere la possibilità di utilizzare nel modo più flessibile le infrastrutture esistenti.

In quest'ottica, Snam sta facendo un Piano investimenti per realizzare e completare nei prossimi quattro anni le infrastrutture di interscambio con l'Europa. Questo significa supportare a livello operatore la teoria dell'interscambio o dell'hub. Ciò comporterebbe due elementi fondamentali. Innanzitutto, ci sarebbe una maggior sicurezza degli approvvigionamenti. Si è detto, quasi il 90 per cento dei contratti è take-or-pay. Dire che c'è un'overcapacity di gas è vero, ma la situazione potrebbe cambiare in qualsiasi momento. Con il contratto take-or-pay, se non si può utilizzare il gas in Italia perché

non si hanno pari livelli di consumi, l'approccio dell'operatore sarà quello di cercare di rinegoziare e, peraltro, oggi anche di spostare i tempi per non pagare le penali. Ci potremmo trovare, così, nelle condizioni per cui magari per un anno o due in realtà si ha meno gas di quello che si potrebbe avere proprio per questo motivo.

Oggi dall'Algeria, per esempio, arriva meno del 50 per cento del gas possibile. Questo vuol dire che tutta questa sicurezza di approvvigionamento non è automatica con consumi inferiori alla disponibilità, perché le disponibilità variano in funzione di elementi economici e strategici, non semplicemente dei consumi dell'Italia. L'aspetto infrastrutturale diventa, quindi, importante. Essere sicuri di poter portare il gas in eccesso in alcuni momenti al di fuori dell'Italia o di ricevere in momenti più critici gas da altri Paesi è un punto fondamentale.

Gli investimenti di Snam ammontano a 6 miliardi nei prossimi quattro anni, in totale. Per finire questi progetti occorrono altri 4 miliardi dal 2017 al 2020. Stiamo parlando, quindi, di circa 10 miliardi. Dal punto di vista anche di impatto sul territorio, normalmente, per 1,3-1,5 miliardi di investimento lavorano dalle 1.300 alle 1.500 imprese all'anno.

Enel

FULVIO CONTI, Amministratore delegato.

Dopo aver esposto numerosi dati riguardanti il gruppo Enel in Italia e nel mondo, il dott. Conti ha rimarcato il fatto che oggi Enel compete in un mercato che è tra i più liberalizzati in Europa. Enel produce meno del 25 per cento dell'energia che si consuma in questo Paese ed ha una quota sul mercato libero che non arriva al 20 per cento. La Francia, ad esempio, nel corso di questi ultimi anni è rimasta dipendente da un unico fornitore (EDF, una società dello Stato francese che lo Stato stesso non ha mai inteso spezzare e ridurre) che produce energia elettrica

prevalentemente dal nucleare. Per questo il costo dell'energia in Francia, pur con un solo produttore, è di molto inferiore al costo dell'energia in Italia, e questo secondo l'AD di Enel dimostra che nel settore energetico non è importante tanto il numero di giocatori in campo, quanto le tecnologie che si usano per essere competitivi.

In tema di tariffe per i nostri cittadini, il dott. Conti ha sostenuto che, rispetto a una famiglia tedesca, una famiglia italiana spende il 14 per cento in meno. Questo è dovuto alla scelta del Governo tedesco di allocare prevalentemente sulle famiglie il costo derivante dai grandi investimenti effettuati nel settore delle rinnovabili, che sono uno dei fattori di maggiore attenzione per la crescita del costo dell'energia. Diversa è la storia per quanto riguarda le piccole e medie imprese, che rispetto alla Germania presentano uno svantaggio del 34 per cento.

In Italia, il costo dell'energia è dato per circa la metà dal costo del combustibile utilizzato, il 15 per cento circa equivale al costo del trasporto e della distribuzione, e tutto il resto è rappresentato da oneri accessori, imposte, accise e tasse.

Il costo del trasporto è diminuito perché sono stati realizzati investimenti in efficienza. Sono stati ridotti i costi e allo stesso tempo è aumentata la qualità. La riduzione è significativa, ma il punto rimane che il costo del trasporto, inteso sia come alta tensione sia come bassa tensione, sia quello di Terna sia quello di Enel Distribuzione, incide relativamente poco sul totale. Per quanto riguarda l'energia, come conseguenza diretta dell'aumento del costo delle materie prime si ha un impatto significativo. Nonostante questo, nel corso degli ultimi anni, grazie all'efficientamento si è riusciti a ridurre anche questa componente di costo. Quello che invece inesorabilmente aumenta, ed è aumentato di quattro volte, è il cosiddetto pacchetto degli oneri di sistema. Il 21 per cento del pacchetto corrisponde all'onere per incentivi alle energie rinnovabili, per regimi tariffari speciali oppure per il pagamento del decommissioning delle vec-

chie centrali nucleari, mentre il 13 per cento corrisponde alle imposte che vengono assoggettate. Una famiglia paga in media 180 euro per far fronte a questa componente chiamata oneri accessori.

L'Italia è stata il primo Paese al mondo ad aver completato l'installazione del contatore digitale presso tutti i clienti. Su questa base Enel sta creando creando un'infrastruttura di rete intelligente che consente al sistema di ricevere il contributo di oltre 500 mila nuovi produttori, tutti coloro cioè che hanno installato pannelli fotovoltaici sul tetto o altri impianti con rinnovabili. Il punto più critico di tutta questa vicenda sta nell'espansione, secondo Conti eccessiva e non necessaria per uno sviluppo coerente e ordinato delle varie tecnologie, delle energie rinnovabili. Questo oggi comporta un costo in più per tutti gli italiani, imprese incluse, che nel 2013 è stato di 13,2 miliardi di euro. Quando si offrono sussidi, si « droga » il mercato e si creano distorsioni. Qualche investitore riesce a realizzare anche un buon ritorno sull'investimento, ma certamente lo pagano i cittadini, e lo stiamo pagando molto caro. Se non ci fosse stata la corsa al mito delle rinnovabili con le leggi « salva Alcoa » che sono state approvate, il costo dell'energia sarebbe sceso del 6 per cento perché Enel ha continuato a lavorare per ridurre i costi per i cittadini.

Riguardo alla Strategia energetica nazionale, essa porta sostenibilità ambientale, sicurezza delle forniture e possibilmente crescita, ma va declinata mediante provvedimenti corretti, non intempestivi né eccessivi. L'energia elettrica è il sistema più efficiente di trasportare e utilizzare l'energia in generale. Enel propone un modello in cui l'energia elettrica venga considerata un pivot, una piattaforma da cui far partire un'evoluzione delle tecnologie che consenta una trasformazione positiva del nostro Paese.

Per capire come far crescere il sistema economico, il dott. Conti ha citato uno studio elaborato dal Politecnico di Milano secondo cui, se riuscissimo a dispiegare con una soluzione di filiera integrata – non importando la tecnologia dai cinesi o

dai tedeschi, ma costruendola in casa — tutte le apparecchiature efficienti, dalle pompe di calore alle cucine a induzione, alle macchine a batteria anziché a combustione, questo darebbe una svolta positiva all'economia nazionale fino a 350 miliardi di volume d'affari, con un incremento del PIL del 2 per cento.

GDF SUEZ Energia Italia

ALDO CHIARINI, Amministratore delegato.

Il gruppo GDF SUEZ è la maggiore utility al mondo. L'Italia a oggi è il terzo Paese del gruppo dopo i mercati domestici di Francia e Belgio. GDF SUEZ ha una lunga storia di presenza in Italia, che risale al 1963 e si è intensificata nel corso degli ultimi anni. In Italia le cifre chiave sono circa 3.200 dipendenti, un fatturato di 7 miliardi, 1 milione e 300 mila clienti per luce e gas, 2 milioni e 400 mila utenti per l'acqua potabile e 55 mila clienti per il servizio energia. GDF SUEZ è il terzo operatore per volumi venduti di gas e il settimo produttore elettrico, nonché leader italiano ed europeo dei servizi di efficienza energetica.

In Europa, la crisi economica ha fatto scendere i consumi industriali di gas ed elettricità, nonché il prezzo delle emissioni di CO₂. Lo shale gas americano, che era considerato poco più di un sogno, è diventato una realtà e questo ha creato una bolla del gas, ha consentito la ripresa americana e, come effetto secondario, ha fatto arrivare in Europa il carbone a prezzi bassissimi. Il boom delle energie rinnovabili, che sono state fortemente incentivate, ha fatto aumentare i costi delle bollette in alcuni Paesi europei, in particolare in Germania, Italia e Spagna, ha spiazzato le centrali elettriche esistenti, anche se moderne, e ha creato alcuni problemi di sicurezza e flessibilità nelle reti elettriche. L'incidente nucleare di Fukushima ha ovviamente fatto cambiare le prospettive dei programmi nucleari in diversi Paesi del mondo, in particolare in Europa, e ha generato un aumento del

prezzo del gas in Giappone con molti flussi di gas naturale liquefatto deviati verso il Far East. Per questi motivi le utility in Europa perdono e i cittadini europei pagano l'energia più che nelle altre parti del mondo.

Le energie rinnovabili hanno spinto fuori dal mercato le moderne centrali a gas a ciclo combinato, che sono oggi le uniche in grado di fornire la riserva e la flessibilità necessarie alla rete. Eppure in Italia si è investito tantissimo nel settore del gas metano, il gas combustibile fossile più pulito, e le riserve crescono oggi in modo massiccio grazie anche allo shale gas, non solo americano.

Secondo il dott. Chiarini, il gas deve restare al centro della Strategia energetica nazionale, anche per valorizzare gli investimenti che sono stati effettuati.

Il dott. Chiarini individua cinque priorità per la strategia energetica:

una revisione politica, anche in ambito UE, delle modalità di riduzione di CO₂ fissando un unico forte target;

un messaggio di centralità in Italia e nella UE del gas, lo strumento più complementare con le energie rinnovabili;

una riforma e un riassetto del mercato elettrico che integrino le rinnovabili, facendo pagare lo sbilanciamento, che valorizzino i servizi di flessibilità e riserva e che favoriscano anche un riassetto razionale della generazione elettrica;

una necessità che il mercato continui a svilupparsi dando spazio e fiducia al mercato libero, con una revisione e una razionalizzazione degli oneri generali in bolletta;

l'opportunità di investire in innovazione ed efficienza energetica.

Infine, il dott. Chiarini sottolinea l'importanza della disponibilità dei dati. Le imprese di distribuzione dovrebbero fare uno sforzo maggiore per garantire letture efficaci ed efficienti dei loro contatori,

sviluppando i cosiddetti smart meter e la standardizzazione dei flussi dei dati necessaria al funzionamento del mercato. I rischi finanziari di credito, che oggi stanno soltanto sui venditori di energia, devono poi essere ridistribuiti lungo tutta la filiera e comprendere in particolare i distributori.

EnerGrid

PAOLO GOLZIO, Amministratore.

EnerGrid nasce più di dieci anni fa come operatore indipendente sul libero mercato della vendita di energia elettrica. EnerGrid è controllata fin dalla sua nascita dal Gruppo Gavio, che opera nel settore infrastrutturale italiano, in particolare nel settore autostradale, delle costruzioni e della logistica. EnerGrid nasce proprio per un'esigenza che il gruppo aveva come consumatore di energia. L'esperienza che abbiamo portato nel mercato dell'energia è quella di chi deve pagare una bolletta e ha l'esigenza di ridurla.

L'obiettivo di ridurre il costo viene realizzato prevalentemente su due versanti: mettere a disposizione dei clienti una capacità di acquisto all'ingresso di energia per ridurre il costo contrattuale e commerciale della materia prima stessa e aiutando i clienti a ridurre i consumi. In particolare, in questo secondo ambito di intervento Energrid ha introdotto in Italia un sistema di misurazione dei consumi innovativo, chiamato «conta corrente», che permette ai clienti di avere la visualizzazione in tempo reale del costo in euro del loro consumo puntuale.

Nello scenario attuale di crisi per il settore energetico, vi sono dei fattori critici perché un operatore indipendente possa mantenere una competitività. Uno di questi è dato dalle regole di un mercato, che potrebbero limitare la possibilità di ampliare l'elemento competitivo del mercato stesso.

EnerGrid

FABRIZIO IMPERADORE, Direttore commerciale.

Il Dott. Imperadore ha continuato l'esame delle tematiche che rischiano di bloccare le evoluzioni e l'apertura totale del mercato libero.

Le letture rappresentano uno dei problemi maggiori per quanto concerne l'energia elettrica. La lettura rischia di non essere mai certa. È sempre verificabile da parte del distributore competente, che rappresenta il collo di bottiglia dell'evoluzione del mercato.

Oggi il fornitore ha un doppio ruolo. Il primo è quello di fornire energia elettrica. Il secondo è quello di essere una sorta di esattore. Infatti, il fornitore paga degli oneri ai distributori, a chi gestisce tutte le componenti del mercato – GSE e via elencando – e li ribalta sul cliente finale, con effetti molto negativi, che sono innanzitutto derivanti dalla copertura del credito. Il rischio del credito ricade totalmente sul fornitore. Questo servizio deve essere remunerato, o perlomeno il rischio di insolvenza deve essere condiviso con chi effettivamente poi incassa gli oneri che io vado a recuperare per lui.

Un'altra inefficienza è quella dello switching, in quanto spesso, per via dei ritardi dovuti al distributore, il fornitore non riesce ad acquisire il punto di fornitura.

Un'altra stortura è l'attività di misurazione del distributore. Il fornitore ha un margine molto limitato da una serie di fattori, quali, per esempio, la programmazione dei consumi dei propri clienti. I fornitori hanno un obbligo di comunicazione quotidiana a Terna della programmazione dei propri clienti, ora per ora. Il distributore, dunque, che viene remunerato per l'attività di misura dovrebbe fornire i dati con le stesse tempistiche.

L'ultima stortura è l'acquisizione dei clienti dal mercato di salvaguardia, l'ex mercato vincolato per clienti in media

tensione. Le aziende si dividono in due: le medio-piccole vanno nel mercato di tutela, che è ancora svolto dal distributore locale, e nel mercato di salvaguardia, che ha tariffe particolari, ma è stato assegnato tramite gara.

Il venditore entrante nell'acquisire un grande cliente da questo mercato di salvaguardia, non acquisisce anche l'eventuale credito derivante dalla fornitura di questo cliente, che negli ultimi due mesi non ha pagato l'esercente della salvaguardia.

UNIONE PETROLIFERA

ALESSANDRO GILOTTI, Presidente.

Il presidente di Unione petrolifera, Alessandro Gilotti, nel suo intervento in Commissione ha affrontato due tematiche: la raffinazione e la distribuzione di carburanti. In primo luogo, ha evidenziato che le problematiche relative alla raffinazione interessano tutti Paesi europei, tuttavia presentano maggiori criticità in Italia. Il petrolio continuerà a svolgere un ruolo rilevante tra le fonti energetiche del futuro, soprattutto nel settore dell'autotrazione. La crisi del settore della raffinazione diffusa in tutta Europa, ma con conseguenze particolarmente pesanti in Italia, ha molteplici cause: la riduzione del prezzo dell'energia a seguito dell'utilizzo dello shale gas e dello shale oil ha notevolmente avvantaggiato l'industria della raffinazione statunitense rispetto a quella europea. L'affermarsi di un sistema di raffinazione « sussidiato » in Asia e Medio Oriente, unitamente all'incremento del peso della regolamentazione ambientale europea e al calo costante del consumo di petrolio hanno contribuito alla perdita di competitività dell'industria europea che registra tassi di lavorazione scesi al 70-75 per cento della capacità totale. In Italia tutte le raffinerie sono a rischio poiché il tasso di utilizzo degli impianti nazionali è generalmente sceso al di sotto della soglia considerata critica del 70-80 per cento. L'impatto della crisi ha portato alla tra-

sformazione in polo logistico delle raffinerie di Cremona, Roma e Mantova e alla conversione in Green Refinery dell'impianto di Porto Marghera. In Italia il settore petrolifero negli ultimi cinque anni ha complessivamente perduto circa 7 miliardi di euro.

Il secondo argomento approfondito dal presidente Gilotti ha riguardato la distribuzione dei carburanti. In Italia vi è una rete di distribuzione sovradimensionata con un punto vendita ogni 8,3 Km, a fronte dei 15 km della Spagna, dei 16 km della Germania, dei 20 km del Regno Unito e dei 35 km della Francia. Dal 2008 la situazione è stata complicata da un calo delle vendite del 16 per cento sulla « rete ordinaria » e del 41 per cento su quella autostradale. La crescita delle accise sui carburanti, aumentate ben sette volte negli ultimi due anni, ha provocato una forte riduzione della domanda, nonostante il prezzo industriale del carburante sia diminuito del 4 per cento negli ultimi tre anni. L'aumento eccessivo della tassazione non è più uno strumento valido neanche per l'erario: il gettito è infatti diminuito a seguito della contrazione dei consumi. In Italia le accise, negli ultimi tre anni, sono aumentate del 30 per cento in un momento in cui nel resto d'Europa sono cresciute per la benzina dell'8 per cento. Analogamente per il gasolio le accise sono aumentate del 43 per cento in Italia, contro il 12 per cento del resto d'Europa.

L'ingegnere Gilotti ha quindi sottolineato la strategicità dell'industria petrolifera e ha sollecitato interventi a favore di questo settore che rischia di scomparire dal panorama industriale italiano. È necessario riaffermare in Europa la strategicità dell'industria petrolifera in termini di sicurezza e flessibilità di approvvigionamento. Ha raccomandato che nel semestre di presidenza italiana dell'Unione europea la raffinazione sia inserita stabilmente nell'agenda dei lavori della Commissione.

Per quanto riguarda la rete di distribuzione, ha sottolineato la necessità di una riduzione del numero di punti vendita, in primo luogo degli impianti che non sono

sicuri, con misure cogenti per restituire economicità al settore. Il presidente di Unione petrolifera ha infine sollecitato l'approvazione di un disegno di legge presentato nel Consiglio dei ministri del 13 dicembre 2013 al fine di rendere la rete di distribuzione italiana in linea con gli standard europei.

ASCOMAC – (FEDERAZIONE NAZIONALE COMMERCIO MACCHINE)

Il presidente di Ascomac Cogena, Pierluigi Corsini, ha preliminarmente chiarito che Ascomac è una Federazione di Confindustria che rappresenta il settore delle costruzioni, del sollevamento, della nautica e dell'energia, in un'ottica di filiera integrata. Ascomac è organizzata su unioni per settori omogenei. Cogena è l'unione che, in ambito Ascomac, si occupa specificamente di cogenerazione. La cogenerazione è una tecnologia che garantisce un'elevata efficienza energetica in una prospettiva di generazione distribuita programmabile e rappresenta un'utile integrazione alla generazione distribuita da fonti rinnovabili non programmabili. Il presidente Corsini, prima di passare la parola al segretario generale di Ascomac, ha sottolineato l'esigenza di una revisione normativa e fiscale che favorisca la cogenerazione e l'attuazione di una politica di supporto alle grandi aziende energivore connessa a obblighi di audit energetici e a obiettivi di risparmio.

Il dottor Carlo Belvedere, segretario generale di Ascomac, ha rilevato che obiettivi prioritari della Strategia energetica nazionale dovrebbero essere la decarbonizzazione e l'indipendenza energetica. Ha sottolineato una mancanza di vision nel documento sulla SEN dimostrata dal fatto che la modernizzazione del sistema di governance è stata inserita solo al settimo posto delle priorità d'azione. Occorre programmare il cambiamento e perseguire politiche di sviluppo del sistema Italia, in primo luogo, attraverso una chiarezza normativa e definizioni univoche: emblematiche a al riguardo sono le diverse

definizioni di biomassa disciplinate da due provvedimenti vigenti (decreto legislativo n. 387/2003 e decreto legislativo n. 28/2011). È inoltre necessario procedere ad una semplificazione normativa e amministrativa coordinando la disciplina applicabile al medesimo caso ed emanare i decreti ministeriali attuativi di provvedimenti legislativi che troppo spesso restano inattuati.

Il dottor Belvedere ha osservato che la generazione distribuita non è rappresentata unicamente dal fotovoltaico, ma è una tipologia di produzione di energia elettrica e termica che necessita di una normativa e di una regolazione specifica finalizzata alla generazione/produzione per l'immissione in rete e all'autoproduzione e all'autoconsumo in sito da parte di una pluralità di utilizzatori. L'efficientamento della rete pubblica e quello della rete privata consentono ai due sistemi di dialogare e, in termini di generazione, di « fare efficienza » dal fossile al rinnovabile. Il segretario generale ha inoltre rilevato che i sistemi efficienti di utenza in cui l'energia non è prelevata, ma autoprodotta non dovrebbero essere soggetti a pagare corrispettivi tariffari di trasmissione e distribuzione, oneri che sono, allo stato attuale, inspiegabilmente dovuti. La cogenerazione dovrebbe essere favorita anche da misure fiscali che, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva 2003/96/CE in merito alle fonti rinnovabili e alla cogenerazione ad alto rendimento, prevedano la riduzione delle accise e dell'IVA su prodotti energetici ed elettricità utilizzati da unità/impianti di cogenerazione ad alto rendimento e sul consumo efficiente di energia generata da unità/impianti alimentati da fonti rinnovabili di cogenerazione ad alto rendimento.

Altro settore strategico per l'efficientamento evidenziato dal segretario generale di Ascomac è l'intervento sull'edilizia che parta dalle singole unità immobiliari per coinvolgere successivamente l'edificio e il territorio. È necessaria una riforma dell'attuale sistema di incentivazione in ambito edilizio energetico che, attraverso gli strumenti del project financing, i contratti

di partenariato pubblico-privato, l'attivazione di un fondo rotativo accessibile da soggetti certificati quali Esco (Energy Service Company), società di costruzioni e manutenzione, sollevi il cittadino dall'investimento per l'efficientamento. Ulteriore proposta avanzata da Ascomac è la progettazione innovativa ed efficiente attraverso la elaborazione di modelli parametrici in attuazione del sistema BIM (Building Information Modelling) di prodotti, edifici, quartieri, infrastrutture, territorio. L'utilizzo del BIM consente infatti di raccordare l'intera filiera dalla progettazione, alla fabbricazione, alla gestione al fine ciclo di vita di un prodotto o di una infrastruttura, basandosi su dati parametrici condivisi tra operatori che a diverso titolo partecipano alla realizzazione di un edificio. La possibilità di tutti questi soggetti di dialogare a voce unica con l'amministrazione pubblica, rappresentando di fatto una banca dati condivisa tra tutti gli operatori, ridurrebbe drasticamente ed in modo efficiente tempi e costi di realizzazione di strutture ad elevata efficienza energetica.

MOVIMENTO CONSUMATORI

OVIDIO MARZAIOLI, vicesegretario generale.

Il rappresentante del Movimento dei consumatori, Ovidio Marzaioli, vicesegretario generale, ha affrontato innanzitutto il tema della liberalizzazione del mercato retail e dell'impatto di tale liberalizzazione nei confronti dei consumatori, sull'andamento dei consumi delle famiglie e delle imprese. Al riguardo si è osservata una drastica riduzione dei consumi nel 2012 già iniziata nel 2011.

I prezzi quindi del prodotto energia hanno seguito e seguono una dinamica di riduzione del consumo e di aumento del prezzo finale che non soddisfa né il bisogno di un controllo dei prezzi tutelati né quello nel mercato libero di un'effettiva concorrenza tra i players con benefici sui prezzi e sulla qualità dei servizi offerti.

In materia di pratiche commerciali scorrette sono state poi sottolineate le criticità relative alla mancata attuazione delle norme europee da parte dell'Italia ed in particolare è stato sottolineato il limite derivante dall'aver attribuito competenze esclusivamente all'Autorità Antitrust e non all'autorità per l'energia ed il gas.

Il Movimento dei consumatori sul punto ha evidenziato come sia stato quindi obbligato a presentare anche delle denunce penali su tale argomento. Ha rilevato anche il ritardo nel recepimento della legislazione in materia di ADR (Alternative Dispute Resolution).

Con riferimento alla questione del nuovo Sistema informativo integrato, il c.d. SII che dovrebbe rappresentare una forma di garanzia per il consumatore contro abusi soprattutto nel settore delle cosiddette stime relative ai consumi, ha espresso notevoli perplessità circa i costi e circa l'effettiva possibilità che tale sistema possa funzionare.

Infine è stata sottolineata l'importanza di garantire la presenza sul mercato di maggior tutela di più players, contrastando quello che è di fatto un monopolio di fatto esercitato da Enel che attualmente gestisce per il mercato tutelato circa 23 milioni di contratti, cui vanno ad aggiungersi i 7 milioni di contratti di Enel Energia. Occorre evitare che si arrivi ad avere un mercato unico, con un unico monopolista di fatto, visto che molte aziende sono ormai uscite dal mercato.

AEEGSI

La definizione degli indirizzi e degli obiettivi di politica energetica spetta esclusivamente al Governo e al Parlamento, mentre al regolatore indipendente spetta l'individuazione dei migliori strumenti tecnici per perseguire questi obiettivi.

Nei settori energetici vi è una governance complessa e frammentata, multilivello, tra Stato, regioni ed enti locali. All'interno delle competenze dello Stato nell'energia vi è una compresenza di fun-

zioni del Governo – prevalentemente dei due Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente – e dell'Autorità di regolazione.

Tale complessità può costituire un elemento di criticità nell'attuazione di una strategia energetica nazionale (SEN) di medio-lungo periodo, in grado di costituire un piano-guida per tutti i soggetti coinvolti e di fornire loro nuovi obiettivi. Tali obiettivi se non efficacemente tradotti in regole e in strumenti sul piano attuativo, rischiano di non essere raggiunti.

L'Autorità ha il delicato compito di individuare gli strumenti tecnici ed economici più adatti a perseguire efficacemente e al minimo costo gli indirizzi di politica energetica che derivano dal Parlamento e dal Governo. Anche l'Europa, con le direttive del cosiddetto Terzo pacchetto energia, attribuisce al regolatore il compito di trasformare le politiche energetiche di ogni Paese in misure concrete. Peraltro, l'Autorità, tramite l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), costituisce un collegamento anche con gli organi di governo europei.

Il livello di governance descritto in Italia opera in un contesto, quello energetico, che sta attraversando da vari anni un periodo di eccezionale cambiamento. Vi sono due macromovimenti: da un lato, vi sono l'armonizzazione e l'integrazione dei diversi mercati europei in un unico mercato, dall'altro vi è la direttrice sicuramente intrapresa per la riforma dei sistemi energetici europei verso assetti ambientalmente più sostenibili

La difficile coniugazione del binomio rigore e crescita è necessaria nel contesto congiunturale di crisi attuale. Questo tema richiede grande attenzione in due direzioni: la prima consiste nell'eliminare le inefficienze esistenti anche nei settori energetici, in modo da liberare risorse, la seconda nell'utilizzare le risorse liberate e quelle poche ristrette disponibili in modo selettivo.

Se guardiamo a un recente studio della Commissione europea, Costi e prezzi dell'energia in Europa, vediamo che il prezzo

finale dell'energia risulta sempre più determinato da scelte di politica industriale e ambientale che stanno progressivamente riducendo lo spazio lasciato al gioco del mercato. Questo fenomeno è nel nostro Paese conclamato e particolarmente vero nel settore elettrico. Nel gas fortunatamente non lo è ancora, ma in futuro potrebbe verificarsi a sua volta.

Nel settore elettrico la riduzione degli spazi lasciati al mercato e, quindi, al libero gioco tra offerta e domanda e l'ampliamento di quelli occupati da componenti di natura parafiscale, i cosiddetti oneri generali di sistema, che sono stati introdotti con provvedimenti normativi per il finanziamento di politiche pubbliche di varia natura.

Nel settore elettrico la più grande novità di questi tre anni è stata la penetrazione delle fonti rinnovabili, che è stata caratterizzata da grande rapidità e scarsa pianificazione, le fonti rinnovabili hanno avuto ricadute positive sui prezzi orari del mercato all'ingrosso. Va sottolineato che hanno ridotto il prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso, ma hanno incrementato la necessità di provvedere costi di sistema per bilanciare e, quindi, per tenere in sicurezza la gestione del sistema.

L'integrazione nel sistema elettrico di una quota crescente di generazione da fonti rinnovabili ha richiesto una revisione profonda, ancora in corso, dei meccanismi di funzionamento dei mercati, la riforma dei mercati elettrici è ancorata anche al processo di integrazione dei mercati europei, che deve completarsi entro la fine del 2014 sotto la presidenza italiana.

L'integrazione delle fonti rinnovabili e quella del nostro mercato con i mercati europei richiedono l'ampliamento della partecipazione alla fornitura dei servizi di rete anche da parte delle unità di produzione alimentate da fonti diversamente programmabili rispetto a quelle tradizionali.

In una parola vi è la necessità di responsabilizzare tutti gli attori, inclusi i produttori di energia da fonti diversamente programmabili, perché essi costituiscono ormai un volume di energia, circa

il 30 per cento nel mercato elettrico, che non può più essere considerato come una parte marginale, una fonte piccola, che non pone i suoi problemi. La riforma selettiva e responsabilizzante della regolazione nella direzione sopraindicata risponderà, pertanto, a una logica di corretta attribuzione di responsabilità e costi.

L'Autorità ha fissato criteri e condizioni anche per la disciplina del mercato della capacità, il cosiddetto capacity market, che dovrebbe entrare in funzione dal 2017, e ha verificato poi positivamente le regole predisposte da Terna nell'ambito di questo mercato. Il ministro dello sviluppo economico deve approvare questo schema finale, tenuto conto delle modifiche dell'Autorità. Nel frattempo, questo meccanismo di capacity market è stato valutato positivamente, come mercato tra i meno distorsivi del funzionamento dei mercati dell'energia da parte dell'ACER.

Quanto al settore del gas, sta subendo da due o tre anni al proprio interno due grandi filoni di ristrutturazione. Il primo è la ristrutturazione profonda di tutti i mercati europei del gas. Il secondo è il cambiamento della struttura mondiale dell'offerta di gas. Questi due movimenti incidono tantissimo anche sul nostro mercato. Siamo in presenza di una fase profonda di rinegoziazione dei contratti a lungo termine per quanto riguarda volumi e prezzi da parte degli operatori che li detengono e ci si muove verso una maggiore concorrenza nel breve termine.

In particolare, la regolazione sta affrontando queste trasformazioni senza perdere di vista la sicurezza di approvvigionamento del mercato gas, sempre attraverso l'utilizzo di strumenti di mercato e nell'ambito del mercato stesso.

Sul tema della tutela dei consumatori i mercati alla vendita del dettaglio non hanno ancora raggiunto il grado di maturità atteso, con una percentuale ridotta di famiglie e di piccoli consumatori che sono passati al mercato libero, anche se un po' di fermento e una maggiore dinamicità esistono negli ultimi anni.

Attraverso l'attività di monitoraggio del mercato retail che l'Autorità sta condu-

cendo da un paio d'anni, si rileva una perdurante asimmetria informativa tra venditori e clienti. Non sempre il piccolo consumatore sembra avere una capacità di scelta adeguata e in alcuni casi ha un atteggiamento poco orientato alla ricerca di opportunità sul mercato.

Per far fronte a queste criticità l'Autorità si muove in due direzioni: da un lato, cerca di promuovere un quadro di regole che sviluppi la concorrenza reale, che costituisca la prima forma di tutela principale degli interessi dei consumatori; dall'altro, si cerca di accrescere la capacità e l'attitudine dei consumatori a confrontarsi a tutto tondo con il mercato.

In particolare, nella definizione del nuovo quadro regolatorio vi è un tema molto sentito, che è il tema dell'efficienza energetica e della gestione della domanda. Per la prima volta l'Europa guarda con grande attenzione, con la direttiva n. 27 del 2012, dal lato della domanda. Siamo recependo, come Italia, questa direttiva nell'ordinamento nazionale e questa occasione rappresenta un punto di svolta molto importante. Ovviamente, per consentire una partecipazione piena della domanda al mercato elettrico, occorre fare passi importanti sul lato della disponibilità dei dati di misura, dell'accesso del consumatore a informazioni tempestive sui propri consumi, della confrontabilità e della qualità dei servizi offerti e della promozione della partecipazione attiva delle unità di consumo nei mercati energetici.

Da questo punto di vista l'Autorità sta procedendo ad una revisione delle tariffe elettriche domestiche, avviata l'anno scorso con un percorso di due anni che arriverà al termine il 1° gennaio 2016. Nel frattempo è stato dato corso a una sperimentazione per le famiglie che utilizzano pompe di calore per il riscaldamento dell'abitazione di residenza in maniera esclusiva.

L'attivazione del Sistema informativo integrato come banca dati unica dei punti di prelievo potrà essere un punto di svolta anche per collegare in maniera più trasparente e diretta i diversi milioni di clienti elettrici e gas che devono interagire

con il mercato. L'attivazione del sistema è preceduta da risultati positivi sull'affidabilità del sistema stesso di fronte ai grandi numeri, come dicono diverse decine di milioni di clienti.

GSE

Il Presidente e amministratore delegato di gestore dei servizi Energetici GSE, dopo aver brevemente illustrato le attività del GSE e delle altre società di cui GSE è capogruppo, si sofferma innanzitutto ad illustrare i dati relativi ai consumi energetici nazionali, quindi il fabbisogno complessivo nazionale di prodotti energetici che è pari a 163 Mtep con particolare riferimento anche all'incidenza delle fonti rinnovabili.

L'obiettivo della SEN, che era un altro impegno del nostro Paese, ha subito un'evoluzione, per cui il consumo finale lordo è sceso a 126 Mtep, mentre è aumentato il peso dell'energia rinnovabile.

Un dato confortante è che nel consuntivo 2012 noi siamo stati molto previdenti, o meglio sono stati già raggiunti obiettivi che avremmo dovuto raggiungere nel 2020. Si è registrato un consumo di energia primaria più basso, di 155 Mtep contro i 158 Mtep previsti, un consumo finale lordo di 124 Mtep contro quello che avrebbe dovuto essere di 126 Mtep e soprattutto è aumentato molto il peso delle energie rinnovabili.

Passando in particolare ad esaminare i dati relativi alla energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili in Italia ha affermato come la parte del leone in Italia la fa la gloriosa energia idraulica, di cui è tra i maggiori produttori europei: a fronte di 18.300 megawatt installati nel 2013 l'Italia ha prodotto ben 51 miliardi di chilowattora di energia, con un balzo di circa 10 miliardi dal 2012 al 2013.

Dal punto di vista delle tematiche più strettamente connesse con la SEN, è stato evidenziato come al Gestore dei servizi energetici, oltre al compito di incentivare e ritirare l'energia da fonti rinnovabili, sia stato assegnato anche il grande orizzonte dell'efficienza energetica.

È stato in particolare ribadito come l'efficienza energetica possa essere un fronte da cui si possono ricavare grandi benefici per il Paese, perché si può stabilmente abbattere il fabbisogno, proprio perché abbiamo l'86 per cento di fonte fossile che proviene dall'estero. Questo significa un minore esborso di valuta per le importazioni, soprattutto perché in Italia siamo tra i leader nel campo della componentistica e degli impianti per l'efficienza energetica. Si potrebbe, quindi, approfittare di questa occasione per sviluppare questo fronte. Avremmo un vantaggio nel ringiovanimento degli immobili, degli impianti in sé, e potremmo far lavorare tantissime nostre imprese, che porterebbero avanti, dallo studio, alla realizzazione, alla conduzione, questi impianti.

In merito al riconoscimento dei Titoli di efficienza energetica (Certificati Bianchi) un'attività che è stata affidata a partire dal 1° marzo 2013, per legge, al Gestore dei servizi energetici, il GSE ha verificato circa 21 mila progetti e abbiamo erogato 593 milioni di euro, a fronte di 2,35 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio risparmiate.

Appartiene al grande settore dell'efficienza energetica anche la produzione di energia elettrica e calore combinata con i cosiddetti impianti di cogenerazione, impianti che da una fonte primaria producono calore o energia elettrica. Se questi impianti producono queste due forme di energia in un determinato rapporto che stimola il maggior rendimento, si parla di cogenerazione ad alto rendimento. Anche in questo settore l'Italia è all'avanguardia. C'è infatti una potenza considerevole prodotta da impianti di questo tipo. Ben il 22 per cento dell'energia prodotta in Italia deriva da impianti di cogenerazione.

Altro versante di attività è quello relativo all'erogazione degli incentivi relativi al Conto termico. Con il Conto termico il GSE riconosce a chi fa piccoli interventi di risparmio energetico l'iniziativa presa e gli eroga incentivi, che vengono concessi anche in questo caso per il 30-40 per cento.

Questo settore ha preso poco piede finora, perché si trova a confrontarsi con l'altro grande sistema che è quello della detrazione fiscale. Oggi la detrazione fiscale, che ha raggiunto il 65 per cento della spesa sostenuta per la parte energetica, è un concorrente forte del Conto termico. Di conseguenza, il Conto termico non ha avuto finora un grande sviluppo perché è soverchiato dalla differenza di riconoscimento da parte della detrazione fiscale.

Occorre quindi tenere conto che si tratta di due settori diversi: mentre la detrazione fiscale va a incidere sul gettito della tassazione che riscuote lo Stato, quello che il GSE eroga per il Conto termico viene attinto dai consumi di gas che facciamo come consumatori.

Il decreto legislativo n. 28 del 2011 assegna inoltre al GSE il compito di effettuare il monitoraggio della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra connesse alla diffusione delle fonti rinnovabili.

La significativa crescita delle FER negli ultimi anni ha comportato una diminuzione delle emissioni di CO₂. Importanti sono state anche le ricadute positive in termini economici ed occupazionali connesse alla dissuasione delle FER. Ci sono stati 137 mila occupati per le installazioni e 53 mila stabilmente occupati per la manutenzione e l'esercizio. La stessa stima è stata indicata per quanto riguarda gli impianti fotovoltaici.

Un'altra linea di attività affidata al GSE è rappresentata dal collocamento all'asta delle quote di emissione italiane del Sistema europeo per lo scambio di quote di emissioni climalteranti (GHG) nei settori energivori (EU ETS).

In particolare il GSE è stato individuato come il soggetto che colloca tre volte a settimana su una piattaforma di borsa tedesca – è stata scelta questa piattaforma tedesca – le quote di emissione. I soldi che ne derivano sono gestiti dal Gestore dei servizi energetici in attesa di trasferirli su un conto del Ministero dell'economia e delle finanze. Fino adesso sono stati incassati circa 600 milioni. La legge dice che

questo gettito deve essere versato allo Stato. Un 50 per cento entra nella disponibilità della finanza pubblica e l'altro 50 per cento deve essere utilizzato dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'ambiente per iniziative nel settore delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico. La previsione era di 20-25 euro a tonnellata, ma è crollata poi a 4-5 euro a tonnellata.

A febbraio 2014, la custodia del GSE ha consentito la maturazione di interessi attivi per un valore di circa 5 milioni di euro.

Infine l'amministratore delegato di GSE ha illustrato il progetto chiamato Corrente, un portale web, ad adesione volontaria e gratuita, gestito dal GSE e dedicato a tutti gli operatori italiani della filiera cleantech.

A questo portale risultano iscritte attualmente circa 2 mila aziende – ma il numero sta aumentando – che in Italia lavorano in questo settore e che sono essenzialmente piccole e medie imprese. Di queste aziende ormai si conosce quindi tutto, dove sono, il fatturato, le persone che ci lavorano, le prospettive e anche le aspirazioni di crescere in Italia e all'estero. Per loro si stanno immaginando e attuando iniziative sempre più di aiuto. Visto che non c'è la possibilità di erogare dei contributi, si è scelto di fornire loro informazioni, corsi gratuiti di europrogettazione, in quanto si tratta di piccole aziende, che spesso non riescono a districarsi nelle norme e nelle procedure europee per i bandi di gara, un servizio legale di consulenza, perché queste imprese a volte vogliono affacciarsi sui mercati esteri, dove ci sono leggi diverse dalle nostre.

Il GSE, rappresenta inoltre l'Italia in quasi tutti i consessi internazionali in cui si parla di economia e di energia e, quindi, su richiesta, accompagna il Ministero degli affari esteri e il Ministero dello sviluppo economico, nelle missioni internazionali, ovvero anche a fiere, mostre e altri eventi di questo tipo, in modo da accompagnare queste aziende e portare loro dei benefici.

ACQUIRENTE UNICO SPA

L'Acquirente Unico è la società che, con la riforma del sistema elettrico, ha avuto il compito di rifornire i clienti domestici, piccole e medie imprese, che non avevano ancora deciso di passare al mercato libero. Questa funzione la svolge attraverso gli stessi strumenti degli altri operatori di mercato, cioè con acquisti sul mercato del giorno prima e sul mercato a termine, come gli altri operatori, trasferendo poi il prezzo così ottenuto nell'acquisto direttamente agli esercenti la maggior tutela.

Questo ruolo di Acquirente Unico, che si interpone nel mercato all'ingrosso e separa produttori e distributori da esercenti e venditori, ha un ruolo di garanzia nei confronti del sistema in quanto terzo e indipendente. Questo ha fatto sì che ad Acquirente Unico nel tempo venissero affidati altri compiti, in particolare lo Sportello per il consumatore di energia, che gestisce circa 50 mila vertenze all'anno.

A questa attività si sono aggiunti di recente la conciliazione online per i clienti finali nei confronti degli operatori del sistema elettrico, il Sistema informativo integrato, che sta diventando uno dei pilastri del sistema elettrico italiano e, recentemente, anche l'Organismo centrale di stoccaggio italiano per le scorte petrolifere.

Acquirente unico è già stato audito al Senato sulla SEN intorno alla fine del 2012. Sostanzialmente in questa occasione ha riconfermato quanto già detto in quella sede in merito all'opportunità di potenziare le infrastrutture di adduzione del gas per ottenere riduzioni di prezzo e di conseguenza, essendo il gas la materia prima più rilevante per la produzione di energia elettrica, contenere anche il prezzo dell'energia elettrica.

L'altro aspetto cui è stata prestata particolare attenzione, in quanto rilevante per il prezzo finale per i clienti domestici, è l'introduzione di tutti gli elementi di snellimento del mercato, quali gli « sbottigliamenti » nelle congestioni di rete e il potenziamento di capacità transfrontaliera.

Acquirente unico guarda con favore all'evoluzione del mercato verso modelli che siano capaci di associare offerta di energie e di capacità per una maggiore integrazione delle energie rinnovabili nel mercato e, quindi, delle forme di risparmio energetico.

Il dato che si è evidenziato in relazione alla crisi economica è che nel corso del 2013, per la prima volta, il numero della disattivazione di impianti è stato superiore a quello delle attivazioni per quanto riguarda le piccole e medie imprese. Le disattivazioni sono state circa 400 mila nel corso del 2013. Questo è un dato estremamente significativo, che però non ha avuto grandi riscontri di notorietà pubblica.

Un altro elemento rilevante è l'andamento della domanda elettrica in relazione al prodotto interno lordo. Nel 2013 il prodotto interno lordo ha avuto una contrazione dell'1,8 per cento. Si prevede una lieve ripresa dello 0,7 per cento sul 2014 cui, però, corrisponde per il 2013 una riduzione del 3,4 per cento della domanda elettrica. Per il 2014, in cui abbiamo, invece, una crescita del prodotto interno lordo, registriamo nel primo bimestre di gennaio e febbraio una riduzione della domanda elettrica del 4 per cento. Sono cifre con cui dobbiamo fare i conti, perché ci troviamo di fronte a una correlazione tra andamento del PIL e domanda elettrica, che sembra non essere più lineare come in passato.

Il ruolo di Acquirente Unico è quello di bilanciare la difesa dell'interesse pubblico sancito dalle direttive con uno strumento di mercato, che è quello dell'aggregazione della domanda. Un aspetto che viene sottolineato è la necessità di accompagnare un mercato competitivo con un consumatore informato. Questa è forse l'area su cui effettivamente opera maggiormente l'Acquirente Unico. A differenza degli altri mercati, come quello delle telecomunicazioni, dove c'è un elevato valore aggiunto del prodotto, c'è stata una forte innovazione e c'è stato, quindi, un grande appeal delle offerte, con grandi movimenti nel campo tra domanda e offerta, il mercato

elettrico è fatto di un prodotto sostanzialmente indifferenziato, che offre a chi lo produce margini estremamente limitati. La difficoltà per chi cerca di attivare un mercato è, dunque, quella di assicurare che il mercato sia effettivamente competitivo e di fornire al consumatore un'indicazione credibile circa un prezzo da considerare. Ovviamente il cliente finale deve sostenere costi di informazione che possono essere ritenuti molto alti per risparmi di prezzo non superiori ai 50 euro all'anno. È difficile che un consumatore da solo possa seguire le oscillazioni di prezzo. Pertanto, avere un soggetto pubblico che garantisce la qualità dell'informazione e del prezzo « spuntato » rappresenta un elemento di sicurezza che dà maggior fiducia al cliente finale nel muoversi verso il mercato libero.

Nel corso dell'audizione sono stati illustrati i dati relativi ai prezzi forniti per i clienti finali fatte dai diversi operatori rispetto ad Acquirente unico nonché i dati relativi alla consistenza del mercato di maggior tutela dei clienti domestici, che sono passati da circa 28 milioni di giugno 2007 ai 21,6 milioni di gennaio 2014, nonché i dati relativi ai tempi di migrazione dei clienti.

C'è un trend piuttosto stabile negli anni, per cui il passaggio al mercato libero è dell'ordine del milione e mezzo di clienti nel corso dell'anno, sommando gli utenti domestici e gli utenti piccole e medie imprese. Questo è un indice che ci allinea con gli altri Paesi europei.

Questo è un sistema che, da una parte, offre un benchmark di prezzo stabile e di riferimento per chi offre e per chi compra e, dall'altra, accompagna il passaggio al mercato libero con una velocità assolutamente confrontabile con quella degli altri Paesi, ad eccezione della Gran Bretagna che ha una legislazione strutturalmente diversa e da più tempo.

Sono state poi illustrati i dati relativi alla composizione del portafoglio di Acquirente Unico dal 2009 al 2012.

C'è chi in questa fase, ha ipotizzato un problema di « competizione » tra Acquirente unico e il mercato, per cui Acqui-

rente unico batte gli operatori del mercato libero nella maggior parte dei casi, determinando così un rischio di competizione unfair nei confronti degli operatori del mercato libero. Una delle soluzioni che sono state proposte è stata quella di ipotizzare che Acquirente unico compri solo sul mercato del giorno prima, in borsa, tutti i giorni. Si tratta di una proposta autorevole, ma assolutamente inadeguata alla tutela del cliente finale, che si vedrebbe esposto ai rischi di volatilità del mercato.

La questione più importante, però, è come sostenere mercato e clienti finali in una fase di transizione come quella del passaggio al mercato libero, in cui i flussi di informazione su cui si basano la fatturazione, la richiesta del cliente finale e i tempi di installazione di una nuova utenza non sono più garantiti da un operatore del tutto verticalmente integrato, che risponde a tutto, ma devono essere svolti assicurando una corretta competizione tra diversi operatori.

Questo ha significato letteralmente una rivoluzione nei flussi di informazione tra i diversi operatori, in assenza della quale la penalizzazione nei confronti del cliente finale e dei diversi operatori è estremamente grave.

Si tratta di una penalizzazione di cui non si riesce ad avere adeguata contezza, se non attraverso le iniziative di giusta protesta da parte dei consumatori, che hanno trovato o troveranno, però, finalmente e complessivamente risposta nella realizzazione piena del Sistema informativo integrato, un sistema che è stato istituito per legge in Acquirente Unico.

Il Sistema informativo integrato svolge il ruolo di parte terza dagli operatori, certifica la coerenza con gli standard e consente poi il monitoraggio del lavoro svolto dagli operatori stessi. Ciascun operatore viene tracciato e, quindi, quando qualcosa non funziona nei confronti del cliente finale – mancate letture, contratti non richiesti – è immediatamente identificabile la provenienza dell'errore.

Questo è un passaggio estremamente importante, che peraltro sta incomin-

ciando a generare delle fasi di scontri nel sistema. È comprensibile che gli operatori dominanti – non facciamo nomi – che avevano o che hanno tuttora in mano i sistemi informativi precedenti si adeguino con difficoltà a questa sovranità sul sistema.

Il Sistema informativo integrato, grazie all'eliminazione di una serie di errori, consente alla fine di ridurre i costi generali del mercato, aumentando la qualità dei dati, la salvaguardia dei quesiti e la standardizzazione e riduzione dei tempi di lavoro.

Questo è il Sistema informativo integrato. Sono cinque i Paesi in Europa che hanno realizzato qualcosa di simile. L'Italia è senz'altro quello che ha il sistema più avanzato. Tra gli altri ci sono Gran Bretagna, Paesi Bassi e Spagna. Il SII è stato realizzato con particolare attenzione alla governance di sistema. Si è riusciti, quindi, a coniugare le esigenze di privacy, di efficacia e di elevatissima competenza di carattere tecnico.

ENI

PAOLO SCARONI, Amministratore delegato.

Iniziando il suo intervento sulla politica energetica dell'Europa nel suo insieme l'amministratore delegato di ENI Scaroni ha innanzitutto sottolineato come, in questa congiuntura economica l'Europa sta pagando un'energia molto cara, circa il triplo che negli Stati Uniti, molto di più che in molte aree del mondo.

Al tempo stesso ha evidenziato come si voglia un'energia il più rispettoso possibile dell'ambiente, in termini di emissioni di CO₂ e si chiede all'Europa una strategia energetica che punti alla sicurezza dell'approvvigionamento delle fonti energetiche.

Al riguardo è stato evidenziato come vi sia in effetti un problema di come si governano i temi energetici in Europa, e possiamo anche dire che l'Europa è stata sfortunata, nel senso che la rivoluzione dello shale gas negli Stati Uniti ha spiazzato

il sistema in modo veramente drammatico da un punto di vista dei costi.

L'Europa sta quindi affrontando un serio problema di competitività, sostenibilità ambientale e, in prospettiva, di sicurezza del suo sistema energetico. Ovviamente le decisioni prese a livello europeo condizionano la politica energetica dei singoli Stati membri.

Dal punto di vista delle infrastrutture in Italia abbiamo infrastrutture per importare il gas, per circa il doppio dei nostri consumi. Aggiunge che l'85 per cento di queste infrastrutture di importazione sono state realizzate da ENI nella sua storia, per cui ENI ha giocato un ruolo importante su questo terreno.

Oltre ad avere molte infrastrutture, abbiamo il privilegio, forse unici in Europa, di 5 fonti di approvvigionamento: due pipeline dal sud, Algeria e Libia, una che ci collega alla Russia via Slovacchia/Ucraina, e una che va a nord e ci approvvigiona sia dalla Norvegia che dall'Olanda. In aggiunta a queste 4 pipeline, abbiamo tre rigassificatori in funzione più la produzione nazionale, che rappresenta grossomodo il 10 per cento dei nostri consumi.

La capacità di importazione è pari a circa due volte il fabbisogno del nostro paese.

Inoltre vi sono i c.d. contratti take-or-pay, con Gazprom, con GasTerra olandese, con Sonatrach algerina, con la Statoil norvegese e con la Libia. I rigassificatori hanno, a loro volta, contratti col Qatar e con altre fonti di approvvigionamento di gas liquido. Questi contratti rappresentano l'ossatura delle fonti di approvvigionamento di gas, il cui prezzo si sta rinegoziando in quanto legato all'andamento del prezzo del petrolio.

Il sistema italiano è il più diversificato d'Europa e grazie a questo non è mai mancato il gas né per il riscaldamento, né per le fabbriche né per la produzione elettrica.

Sempre sul tema della sicurezza degli approvvigionamenti le evidenze degli ultimi anni mostrano come, rispetto in particolare alla dipendenza dal gas russo in Europa una serie di Paesi, a cominciare da

Polonia, Austria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Bulgaria e Grecia, senza il gas russo non sopravviverebbero, tale dipendenza non c'è per l'Italia, dove il gas russo rappresenta, invece, grossomodo, solo il 30 per cento dei consumi.

Nell'ipotesi di un'interruzione della fornitura del gas da parte dell'Ucraina siamo quindi comunque in grado di assicurare le forniture all'Italia da altri fonti, certo in assenza di criticità dal lato dell'Algeria e della Libia e con pieno riempimento degli stoccaggi.

Quanto al tema della produzione nazionale, dopo aver stigmatizzato l'eccessiva severità della normativa vigente in materia di attività di esplorazione di idrocarburi che prevede il divieto di estrazione fino a 12 miglia dalle coste in luogo delle 5 miglia previste in molti paesi del resto del mondo, Scaroni ha evidenziato come lo sviluppo della produzione nazionale di idrocarburi è uno dei pilastri del futuro mix energetico, in grado di garantire sicurezza energetica, competitività e sostenibilità ambientale, rilevando come tuttavia negli ultimi dieci anni più della metà delle compagnie petrolifere abbia abbandonato il nostro Paese e l'attività di ricerca abbia subito una drastica battuta d'arresto.

L'Italia è un paese ricco di risorse petrolifere e di gas con una produzione nazionale che copre circa il 10 per cento del fabbisogno di idrocarburi. Se applicassimo le stesse norme e con la stessa celerità con la quale si applicano in Norvegia o in Inghilterra si potrebbe raddoppiare l'estrazione di idrocarburi passando a coprire il 20 per cento del nostro fabbisogno e generando circa 1,5 miliardi di euro di royalty in più per le casse del nostro Paese, creando inoltre alcune decine di migliaia di posti di lavoro.

Altra questione rilevante che è stata evidenziata è quella relativa alla riduzione dei consumi di gas, circa il 20 per cento nel settore industriale per effetto della crisi economica ed in quello della generazione elettrica dove si è registrato una

diminuzione pari al 17 per cento principalmente a causa della competizione con le fonti rinnovabili ed il carbone.

In particolare è stato evidenziato il ruolo cruciale svolto dallo sviluppo del c.d. shale gas negli Stati Uniti che ha determinato una riduzione del prezzi del carbone. Ma si tratta di un'attività estrattiva molto costosa che ENI sta conducendo in altri paesi e non in Italia (peraltro con scarsi risultati).

AUTORITÀ ANTITRUST

GIOVANNI PITRUZZELLA, Presidente.

Il Presidente dell'Autorità Antitrust Giovanni Pitruzzella ha sottolineato innanzitutto come un obiettivo della SEN molto importante sia quello di creare le condizioni per una riduzione strutturale del costo dell'energia con vantaggio per le imprese, e quindi per la competitività del Paese, ma anche per le famiglie, tutelando il consumatore, specie il consumatore debole.

Secondo la posizione costantemente espressa dall'AGCM, esiste in questa materia un problema di riordino della governance multilivello del comparto energia, un tema di cui il Parlamento sarà chiamato anche a discutere in sede di riforma costituzionale.

Il convincimento dell'Autorità, già precedentemente espresso in vari momenti, è che si tratti di sviluppare un mercato non soltanto nazionale, ma un mercato unico. L'Italia può trarne dei vantaggi, soprattutto se riuscirà ad esportare energia e a diventare, secondo la strategia della SEN, un hub europeo. L'interesse è che questo Paese, questo mercato si sviluppino non soltanto, come avviene oggi, nella direzione nord-sud con importazioni da parte dell'Italia, ma in direzione di altri Paesi, come la Germania che, dopo la programmata uscita dal nucleare, potrebbe diventare un Paese importatore di energia.

Un assetto istituzionale nato in un altro momento e che non ha tenuto conto di tutte queste evoluzioni, prevedendo l'ener-

gia come materia concorrente tra Stato e regione, probabilmente crea una molteplicità di attori istituzionali coinvolti che blocca le decisioni.

Oggi il mercato italiano del gas attraversa cambiamenti strutturali, veramente epocali, dovuti alla crisi economica, che ha abbassato notevolmente il livello della domanda, all'esplosione del cosiddetto shale gas negli Stati Uniti, all'abbandono del nucleare in Giappone e, secondo quanto programmato dal Governo tedesco, anche in Germania, allo sviluppo delle rinnovabili in sede europea.

Il comun denominatore di tutte queste trasformazioni è il fatto, forse l'elemento più importante con cui oggi ci confrontiamo, che abbiamo una caduta della domanda finale di gas naturale. Questo non è più, probabilmente, un fenomeno congiunturale legato alla crisi, ma sembra diventare un dato di carattere strutturale. Nella relazione scritta sono indicati i dati: per esempio, nel 2008 i consuntivi ammontavano a circa 86 miliardi di metri cubi/anno, poi passati nel 2012 a 75 e, con il 2013, sembrerebbe dai primi dati che si sia arrivati a 70, quindi la caduta è importante e imponente. Questo fenomeno dà luogo all'eccesso di offerta di gas.

Naturalmente, e questo è un punto su cui non soltanto l'Autorità ma Parlamento e Governo dovrebbero essere particolarmente impegnati, per diventare un hub del Mediterraneo è importantissimo che si sviluppi il mercato unico europeo, mentre allo stato esistono delle barriere. Probabilmente, il nostro Paese dovrebbe perseguire quest'obiettivo a livello europeo.

Quello che avviene in questa situazione per quanto riguarda il mercato è che ormai, come si dice con espressione di gergo, i tubi sono vuoti, c'è meno gas nei tubi, per cui le infrastrutture sono sottoutilizzate. Questo ha determinato, a partire dalla seconda metà del 2012, una discesa dei prezzi spot italiani al punto di scambio virtuale.

Questa situazione, però, ha posto certi soggetti nazionali, come ENI, ma anche altri, in una seria difficoltà. Sappiamo come siano stati negativi i risultati al-

l'emissione Gas & Power di ENI nel 2012 e nel 2013. È un punto centrale che richiede anche una strategia di Paese: queste imprese, come noto, operano sul mercato in virtù di contratti prevalentemente stabiliti precedentemente con clausola take-or-pay, che li vincolano per molti anni a venire sia dal lato delle quantità, con la clausola di ritiro minimo della quantità di gas, sia da quello del prezzo,

Quello che sta avvenendo è un processo di rinegoziazione dei contratti take-or-pay al fine di ridurre i costi che soggetti come l'ENI devono sopportare. Una complessa fase negoziale.

Per quanto riguarda le tendenze del mercato elettrico, la crisi in questo settore è ancora maggiore poiché più di quello del gas soffre su scala europea di una serie di squilibri e contraddizioni che ne minano la stabilità. Il problema è che si è posto una sorta di trade-off, di contraddizione tra le regolazioni che spingono a raggiungere un obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra in una prospettiva in cui l'Europa è all'avanguardia e di cui possiamo essere anche, per certi profili, fieri, con l'obiettivo comunitario del cosiddetto 20-20-20, che ha portato però a far sì che le energie rinnovabili siano compensate out of the market, e quindi con sussidi, come in Italia. Inoltre, c'è il dato che, a partire dal 2000, dopo la liberalizzazione, c'è stato nel nostro Paese un grande sviluppo di impianti e infrastrutture che dovevano realizzare la produzione di energia da fonti convenzionali: questi due dati hanno nell'insieme determinato un eccesso di capacità produttiva.

In relazione a questo quadro generale, la specificità del nostro Paese deriva in particolare da due circostanze. Una è il mix energetico con cui si genera energia elettrica, composto per quasi il 50 per cento da gas naturale, laddove in altri contesti europei il ruolo del carbone e del nucleare è molto più forte, per cui, tra tutti gli input convenzionali, noi usiamo quello più costoso; vi sono, inoltre, politiche di ripartizione (e su questo profilo richiama l'attenzione sugli oneri da incentivazione delle agevolazioni tariffarie del

Paese), che hanno privilegiato la grande impresa, da una parte, e l'utenza domestica, dall'altra, e danneggiato la piccola e media impresa. Il costo dell'energia a seguito degli oneri di sistema è, infatti, molto più elevato rispetto alla media europea per la piccola e media impresa rispetto a quello che avviene in altri Paesi. Esiste, quindi, un generalizzato aumento del costo dell'energia per le classi di imprese che rappresentano il nucleo della struttura produttiva italiana, con ricadute negative sulla competitività del Paese nei mercati internazionali.

Già nel 2012, come indicato dall'AGCM nel suo parere alla bozza di SEN, alla luce delle previsioni sul mix tecnologico ipotizzato nel documento al 2020 con quasi tutta l'energia italiana prodotta da gas naturale e da energia rinnovabile, si sosteneva che non sembrava realistica una riduzione sostanziale del costo di generazione, a meno di performance straordinarie, in senso concorrenziale, ma difficili da prevedere.

Al fine, quindi, di ipotizzare riduzioni sostanziali del prezzo del gas, l'aspetto principale risiede nella definizione e mantenimento di condizioni strutturali di eccesso di offerta. Le ricordate vicende che riguardano la rinegoziazione dei contratti take-or-pay sono rilevanti, ma è probabile che sia necessario ripensare il sistema di approvvigionamento del gas naturale nazionale, che ancora risente delle politiche degli anni Settanta dell'ENI ed era costruito essenzialmente su una serie di relazioni commerciali con alcuni Stati produttori, Russia, Algeria, Libia e Norvegia, con progetti per le infrastrutture di trasporto legati a tali relazioni commerciali. Se dobbiamo realizzare, nella prospettiva della SEN, che l'Autorità ha condiviso e spesso stimolato, il progetto di un hub mediterraneo, deve essere operato un ripensamento di questo meccanismo troppo dipendente da infrastrutture di trasporto con questi Paesi. Andrebbe approfondita la possibilità che l'Italia, dotandosi di infrastrutture adeguate, come i rigassificatori, possa in futuro intercettare

il flusso da shale gas da scisto liquefatto, negli Stati Uniti e, probabilmente, aprirsi ai mercati europei.

Per quanto riguarda il costo relativo dell'energia elettrica, è noto come l'agenda di Governo abbia fissato l'obiettivo di ridurre del 10 per cento il costo dell'energia per le piccole e medie imprese laddove coloro che pagano di più l'energia sono proprio le piccole e le medie imprese. Secondo le prime stime, si tratterebbe di un intervento del valore di circa 1,4 miliardi di euro all'anno.

L'intervento sul costo relativo tra diverse categorie di utenti riguarda la ripartizione del peso degli oneri di sistema, e quindi è un problema di redistribuzione del costo tra diverse categorie.

Di conseguenza, è anche un grosso problema politico, perché si tratta di stabilire il tipo di equilibrio tra soggetti economici diversi e interessi diversi, quindi di un intervento che attiene alla sfera politica.

Più in generale si ritiene che l'attuale sistema di incentivi sia molto farraginoso: in una prospettiva concorrenziale l'AGCM ritiene che le modalità d'incentivazione delle fonti rinnovabili dovrebbero essere proporzionali agli effettivi costi di investimento e al costo di generazione. In qualche misura, si dovrebbe tenere conto del costo che l'impresa ha sopportato per mettere in piedi l'impianto rinnovabile, in modo da garantirne la competitività sul mercato elettrico.

Al tempo stesso, i produttori da FER dovrebbero essere responsabilizzati – è questo un punto importante – con una loro partecipazione ai costi di sistema connessi al bilanciamento.

Forse i tempi sono maturi per mettere mano al c.d. sistema del capacity payment, normativa risalente alla fine degli anni Novanta.

Un altro problema sollevato riguarda il mantenimento della tariffa di maggior tutela per la gran parte dei consumatori italiani. Chiaramente, il fatto che quasi tutti siano nel mercato tutelato impedisce lo sviluppo di una dinamica concorren-

ziale. È ristretto, piccolo il bacino di consumatori su cui si esercita la concorrenza.

Fin dal 2012, l'AGCM ha previsto l'opportunità di modalità di progressivo abbandono dei regimi di tutela attualmente previsti per la vendita finale di energia elettrica e gas naturale e il fatto che il regime di maggior tutela cofinanziato riguardi le utenze effettivamente vulnerabili.

Per il resto, dovrebbe essere la dinamica di mercato ad affidare alla competizione la determinazione del livello dei prezzi, che probabilmente potrebbe anche scendere o, comunque, potrebbero esserci dei servizi di qualità offerti, per esempio, in tema di risparmio energetico o di consumo intelligente dell'energia. Occorre comunque procedere con cautela, poiché il passaggio per milioni di consumatori domestici da una situazione tutelata/strutturata a una di mercato deve essere progressiva, scadenzata, altrimenti, l'ovvia asimmetria informativa e la scarsa elasticità della domanda a piccole variazioni in aumento del prezzo potrebbero in ipotesi rischiare di determinare situazioni di sfruttamento del potere di mercato da parte degli ex fornitori in regime di tutela.

Sul tema connesso del settore petrolifero e della distribuzione del carburante, di grande interesse per i consumatori italiani è stato evidenziato come si tratti di un settore in cui il prezzo risente in larga misura della tassazione e che, però, ha realizzato negli ultimi anni profonde trasformazioni verso assetti più efficienti e concorrenziali. Attualmente, si è registrato che il prezzo della benzina e del gasolio possono avere oscillazioni che superano anche i 15 centesimi nella medesima zona, che quindi per un premio di carburante, soprattutto per chi per ragioni di lavoro deve utilizzare un'automobile, sono dei risparmi consistenti.

È opportuno che il consumatore possa controllare nella propria zona quali sono le offerte dei diversi distributori di carburante per dirigersi verso quello più conveniente. Questo creerebbe una competizione virtuosa e, ancora una volta, un uso importante di Internet a sostegno e

tutela del consumatore e, soprattutto, di chi ha bisogno del gasolio e della benzina per motivi di lavoro. Già la banca dati è istituita con circa il 60 per cento degli impianti presenti sul territorio: è auspicio dell'Autorità che si allarghi questa platea di riferimento e, soprattutto, che si utilizzino tutte le tecnologie per fare in modo che il consumatore possa facilmente accedere a tali informazioni.

L'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha favorito una liberalizzazione delle forme contrattuali tra compagnie petrolifere e gestori-distributori e anche un avvio del funzionamento delle cosiddette pompe bianche. A giudizio dell'Autorità occorre inoltre una piena liberalizzazione delle forme contrattuali che regolano i rapporti tra gestori e titolari dell'autorizzazione, evitando che grandi produttori possano, attraverso forme contrattuali standard, condizionare i distributori o, al contrario, che i distributori costituiscano una sorta di cartello, applicando pratiche contrattuali comuni e bloccando la concorrenza sul prezzo. Occorre, inoltre, intervenire sulla chiusura degli impianti incompatibili ai sensi delle normative ambientali, prevedendo severe penalità nei confronti di regioni e comuni che non procedono in quel senso e una definitiva eliminazione dei vincoli all'apertura di impianti completamente automatizzati.

Inoltre occorre porsi il problema di come affrontare, in una prospettiva concorrenziale di riduzione dei prezzi, il problema degli impianti inefficienti e di quali misure di accompagnamento sia possibile adottare per prevedere la chiusura e l'uscita di questi impianti dal sistema e dalla rete che creano distorsioni sul meccanismo di formazione del prezzo del carburante.

In conclusione è stata ribadita l'importanza di una politica energetica coerente fatta di scelte di lungo periodo che sia frutto di una negoziazione a livello europeo e quindi inserita in un processo in cui, sfruttando anche il prossimo semestre eu-

ropeo, il tema dell'energia sia posto dal nostro Paese all'attenzione dell'Agenda sulla crescita.

In relazione all'assetto del mercato è fondamentale il tema delle infrastrutture strategiche europee e la creazione di un mercato unico europeo; non basta parlare solo di regole ma occorre parlare di infrastrutturazione. La politica della concorrenza deve necessariamente intersecarsi con la politica industriale che, a sua volta, deve compiere delle scelte.

L'altra questione è quella delle regole negli altri Paesi, che riguarda non tanto la creazione di un mercato unico, dove il gas e l'elettricità si trasferiscono, ma il momento retail, della distribuzione. Questo è un altro tema da agenda del Governo ai fini del semestre.

Il Parlamento dovrebbe farsi interprete di certe istanze, condizionando l'azione del Governo. A sedersi ai tavoli a Bruxelles è, infatti, il Governo, ma il Parlamento dovrebbe, come avviene nel Bundestag, intervenire nel processo decisionale nella fase ascendente, condizionando i comportamenti del Governo nelle sedi europee. In questo modo, probabilmente anche l'Europa potrebbe avvicinarsi ai cittadini. Questo è il grande tema che abbiamo davanti, il principio di reciprocità.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

CLAUDIO DE VINCENTI, Viceministro.

Il Viceministro dello sviluppo economico Claudio de Vincenti ha subito precisato che la SEN – che nel seguito dell'audizione ha accuratamente illustrato – si deve considerare un processo aperto; ha ricordato che essa è stata elaborata durante il Governo Monti dopo un'ampia consultazione, e quindi adottata con un decreto interministeriale.

Ha quindi dichiarato di considerare la Strategia tuttora valida, perlomeno nei suoi punti qualificanti.

Essa si articola su 4 obiettivi-chiave:

competitività (riduzione del costo dell'energia);

tutela ambientale (superare gli obiettivi del c.d. «pacchetto 20-20-20»);

sicurezza (indipendenza energetica);

crescita.

Nell'ambito di questi obiettivi di fondo sono state delineate le seguenti 7 strategie prioritarie:

1) efficienza energetica, campo nel quale l'Italia si colloca tra i paesi più avanzati, e nel quale ha sviluppato proprie filiere produttive;

2) mercato competitivo del gas naturale, con il tendenziale sviluppo del Paese nel senso di proporsi come l'*hub* europeo del gas. In tale ottica, si evidenzia come necessario il lavoro e l'investimento sulle infrastrutture strategiche necessarie, quali rigassificatori e stoccaggi;

3) sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili;

4) competitività del mercato elettrico, superando con adeguati investimenti attuali colli di bottiglia esistenti sul territorio nazionale;

5) raffinazione e distribuzione dei carburanti;

6) sviluppo della produzione di idrocarburi nazionali in condizioni di sicurezza, in particolare in relazione alla prospezione ed estrazione di idrocarburi;

7) modernizzazione del sistema della *governance*.

Il Viceministro ha quindi illustrato gli aggiornamenti apportati alla Strategia e ciò che il governo, dopo la sua adozione ha fatto e/o iniziato a fare.

In relazione all'efficienza energetica, specifica che l'obiettivo è stato fissato nella riduzione del 24 per cento degli attuali consumi, attraverso strumenti regolatori quali l'introduzione di standard nell'edilizia; il recepimento della direttiva sull'efficienza energetica; i meccanismi incenti-

vanti quali i certificati bianchi; gli strumenti di tipo fiscale, quali le detrazioni che sono state innalzate al 65 per cento; il cosiddetto conto termico.

Per quanto riguarda il mercato del gas naturale, sottolinea che il gas è divenuta una componente essenziale del nostro mix energetico, ed è quindi imprescindibile perseguire i due obiettivi della riduzione del suo prezzo e dell'aumento della sicurezza negli approvvigionamenti, attraverso la loro differenziazione. In relazione al prezzo, segnala che il divario rispetto agli altri Paesi europei è sensibilmente migliorato (anche a causa della contrazione della domanda seguita alla crisi perdurante dell'economia), ma il governo sta attivamente lavorando sulla possibilità di rinegoziare i contratti c.d. take or pay. Per quanto concerne la sicurezza degli approvvigionamenti, ricorda anzitutto che l'Italia rispetta il requisito del cosiddetto N-1, ovvero la sua autosufficienza è garantita anche se uno dei Paesi fornitori dovesse cessare l'invio del gas (la preoccupazione nell'attualità è verso la crisi ucraina); in ogni caso, ritiene necessario integrare le reti di trasporto tra Italia e resto dell'Europa (ci sono investimenti SNAM in tal senso). Sottolinea ancora su tale priorità la necessità di rafforzare le strutture di stoccaggio e di realizzare infrastrutture di rigassificazione.

Il tema delle energie rinnovabili è strettamente connesso a quello della funzionalità del mercato elettrico: l'obiettivo del governo al 2020 è la produzione del 19-20 per cento di energia da fonti rinnovabili, con il superamento del target già fissato al 17 per cento. Lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili ha d'altro canto determinato una trasformazione profonda del mercato elettrico, in relazione alla non programmabilità di tali fonti e al loro accesso prioritario al mercato: occorre migliorare il funzionamento del mercato elettrico affinché diventi più capace di gestire una forte presenza di rinnovabili.

Per quanto concerne il prezzo e i costi dell'elettricità, segnala che una discesa c'è stata, anche in questo caso «trainata»

dalla crisi, ma ci sono notevoli oneri di sistema che gravano sulle bollette: in questo senso il governo ritiene necessario fare un intervento di razionalizzazione di queste componenti, così da alleggerirne il carico sul sistema produttivo e sulle famiglie.

Sulla raffinazione, occorre precisare che è un tema ed una crisi di livello europeo, ed è in corso un lavoro a livello di Commissione europea per individuare possibili soluzioni.

Passando alla questione degli idrocarburi nazionali, sottolinea come aumentare la quota di produzione nazionale possa essere considerata anzitutto una questione di sicurezza nazionale, oltre che un ingente risparmio economico; l'obiettivo del governo è coniugare l'aumento della produzione con una energica azione di tutela dell'ambiente: con il decreto del 9 agosto 2013 si sono dettate norme per aumentare i livelli di sicurezza potenziando al contempo le capacità di estrazione.

Infine, sulla *governance* del sistema, rileva alcune criticità che il governo è intenzionato ad affrontare: occorre anzitutto rafforzare la partecipazione italiana alla fase ascendente dei processi decisionali europei; migliorare il coordinamento orizzontale tra i vari Ministeri e le Autorità di settore; superare, nell'ambito del rapporto tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, la legislazione concorrente: la deliberazione centrale sulle opere strategiche deve essere ricondotta allo Stato contestualmente creando sedi codificate di confronto con gli organi delle autonomie territoriali e prevedendo il massimo confronto sul territorio.

Rispondendo infine ad una serie di domande e sollecitazioni provenienti dai deputati presenti, il Viceministro ha infine specificato che nella definizione del prossimo pacchetto clima-energia – che auspica possa avvenire nel corso del semestre di presidenza italiano – il governo italiano proporrà la definizione di un obiettivo unico vincolante per i singoli Paesi, consistente nella riduzione del 40 per cento delle emissioni di CO₂, mentre attraverso i Piani nazionali – che saranno validati in

sede europea – i singoli Paesi potranno definire il mix tecnologico più adatto per raggiungere l'obiettivo.

Sul meccanismo dell'interrompibilità, precisa che a suo parere esso mantiene una validità ma può senz'altro essere razionalizzato; sui sistemi di accumulo, segnala che sono stati finanziati dei progetti di ricerca, così come sulle *smart grid*.

TERNA SPA

FLAVIO CATTANEO, Amministratore delegato.

L'amministratore delegato di Terna Spa ha iniziato il proprio intervento illustrando gli investimenti fatti per lo sviluppo della rete elettrica da parte di Terna spa negli ultimi nove anni. Tali investimenti si sono resi necessari per recuperare un gap infrastrutturale rispetto ai Paesi più sviluppati e per superare alcune congestioni strutturali presenti sulla rete, che determinavano nelle tre macroaree del Nord, del Centro e del Sud-isole diversi prezzi zonali.

La situazione attuale è migliorata mano che le opere si sono realizzate, abbassando notevolmente il PUN, e soprattutto omologandolo in tutto il Paese (l'unico prezzo diverso è quello della Sicilia, ma anche questa congestione è in via di risoluzione). Il miglioramento della rete ha determinato ovviamente anche risparmi nelle bollette degli italiani. Si attendono anche benefici futuri, sia in relazione ai risparmi connessi al dispacciamento, sia in relazione alla riduzione di CO₂, sia al migliore utilizzo della capacità rinnovabile.

Attualmente il costo della trasmissione nella bolletta ammonta al 3 per cento.

Per quanto concerne la copertura del fabbisogno di energia, amministratore delegato sottolinea che l'importazione dall'estero ammonta al 13,3 per cento, ed è dovuta al minor costo di tale energia rispetto a quella prodotta. Nell'ambito del complesso delle fonti di produzione, ormai è piuttosto consistente la quota di rinno-

vabile, ed anche questo dato ha provocato problemi sulla rete, connessi alle c.d. rinnovabili intermittenti. Al fine di affrontare tali problemi, si sta sviluppando un programma per la messa a punto di batterie e di accumuli che permetterebbero di stabilizzare questa fonte di energia che, ricorda, è già incentivata.

Per quanto riguarda la localizzazione del parco produttivo, segnala una carenza al centro del Paese.

La domanda di energia, nel corso del 2013, è diminuita del 3,4 per cento.

Infine, in relazione alla strategia elettrica del Paese, delineata nella SEN, il parere di Terna era positivo, ma ritiene opportuno segnalare che il ruolo centrale che essa assegnava al gas sembra ad oggi meno efficiente e strategico rispetto anche al recente passato, con un costo spot che si è avvicinata a quello dei contratti *take or pay*.

L'amministratore delegato ha quindi risposto ad una serie di domande ed osservazioni provenienti dai deputati presenti all'audizione; ha chiarito anzitutto che gli utili in crescita di Terna spa, anche in presenza di uno scenario in cui la domanda di energia è calata, sono dovuti in sostanza alla notevole efficienza dell'azienda che opera non solo nel mercato regolamentato: tali attività « non tradizionali » hanno infatti rappresentato il 30 per cento degli utili complessivi.

Per quanto concerne la questione dei pompaggi, segnala che, ai sensi della concessione in vigore, è vietato a Terna l'uso del pompaggio improprio, e quindi essi non possono essere utilizzati a fini calmieratori del prezzo, così come non possono essere utilizzate a tal fine anche le batterie: questi strumenti sono usati in termini di difesa o in termini di sbilanciamento di rete.

In relazione ad una domanda sul Titolo V, ovvero sulle attuali competenze tra Stato e regioni in materia di energia, esprime la convinzione che la legislazione concorrente non abbia fatto del bene alla realizzazione delle infrastrutture elettri-

che: in alcune regioni d'Italia non solo si è impedito di realizzare impianti, ma mancavano anche le reti.

Sul costo della bolletta e le strategie per riuscire ad abbassarlo, ritiene che si debba incidere sulla componente fiscale, che è tra le più alte al mondo, e riconsiderare anche gli incentivi.

Infine, svolge alcune considerazioni sull'evoluzione delle politiche europee in materia di energia; in prospettiva ovunque è in aumento la componente di energie rinnovabili sul mix energetico; tale aumento incide anche sull'intermittenza, quindi ci sarà bisogno di un bilanciamento o di una riserva europea. Sarà quindi avvantaggiato il Paese che è più interconnesso e sarà più facilmente raggiungibile per import e export di energia. Le interconnessioni sono fondamentali in questa prospettiva e le infrastrutture devono quindi guardare a questo domani.

4. Osservazioni finali.

L'economia italiana, anche grazie alle politiche dell'Unione Europea in tema di clima ed energia, attraversa già da alcuni anni una fase di transizione da un modello ad alta intensità di carbonio ad un modello a bassa intensità di carbonio. Il settore energetico è inevitabilmente uno dei protagonisti di tale transizione ed è pertanto sottoposto a profonde trasformazioni. Infatti, accanto al calo congiunturale della domanda, innescato dalla crisi economica del 2008, ha avuto avvio un processo di cambiamento strutturale del modo di produrre e consumare energia. In tutto questo il ruolo delle rinnovabili è cresciuto nel nostro Paese in modo quasi esponenziale nel corso degli ultimi anni: la quota di energia rinnovabile sul consumo interno è quasi triplicata (da poco più del 7 per cento nel 2007 si è passati al circa 18 per cento nel 2013), mentre dal lato della produzione la quota di energia prodotta da fonte rinnovabile è raddoppiata, giungendo a coprire circa un terzo della produzione lorda complessiva.

Non è chiaro invece il ruolo che avranno in futuro le fonti tradizionali di energia e, in special modo, le tecnologie ad esse collegate. Inoltre, non è ancora possibile stimare il costo complessivo per la collettività, ed il suo impatto sulla crescita economica, del passaggio da un modello all'altro di economia garantendo un adeguato livello di sicurezza del sistema.

Tali incertezze espongono gli operatori del settore energetico a numerosi rischi, prevalentemente di natura economica, la cui gestione può essere facilitata da misure di mitigazione poste in essere dal decisore pubblico. Al fine di adottare le misure più efficaci e dal minor costo per la collettività, è necessario un quadro chiaro dei principali rischi o problematiche relativi a ciascuna fase della filiera energetica e procedere ad una valutazione delle priorità di intervento.

Per quanto riguarda il settore elettrico, nella fase della generazione sono rinvenibili i seguenti rischi:

a) per i produttori da fonte tradizionale (termoelettrici), si paventa l'insufficienza dei ricavi a coprire i costi di investimento a causa sia della riduzione dei prezzi di vendita che della contrazione delle quantità;

b) per i produttori da fonte rinnovabile, si temono gli effetti degli interventi di revisione retroattiva degli incentivi.

Rispetto alla trasmissione elettrica, si presenta il rischio che i ricavi tariffari siano insufficienti a coprire i costi, e ciò a causa della contrazione dei volumi trasportati.

In materia di dispacciamento viene in rilievo il rischio, a fronte di un processo di espansione della generazione da fonti intermittenti, di un proporzionale aumento dei costi e di una diminuzione della sicurezza del servizio di bilanciamento, ponendo la problematica di chi sostiene tali oneri e del quantum dei medesimi. Nella fase della vendita, uno dei principali fattori di rischio per i venditori è rappre-

sentato dalla morosità dei clienti finali, aggravata dal perdurare della crisi economica.

Per ciò che riguarda il settore del gas, segnatamente la fase di approvvigionamento e trasporto, risulta necessario un migliore coordinamento a livello europeo che possa consentire all'Italia un ruolo forte di *hub* nel mediterraneo e allo stesso tempo garantire la sicurezza e la diversificazione degli approvvigionamenti. Ciò risulta quanto mai attuale se guardiamo alle crisi politiche in corso in Libia e in Ucraina. I rigassificatori possono svolgere un ruolo importante di alternativa all'offerta del sistema, se a prezzi competitivi.

Con riferimento alla distribuzione del gas naturale occorre giungere ad un quadro di chiarezza circa il sistema delle concessioni, materia particolarmente complessa ed interessata dalle problematiche connesse all'avvio delle prime gare di distribuzione gas per ambiti territoriali, come definito dalla recente riforma.

Relativamente all'attività di misura essa risulta ancora da migliorare sensibilmente attraverso un sistema tecnologico adeguatamente testato anche in forza della necessità di assicurare il diritto di accesso ai propri dati di consumo in condizioni di sicurezza rispetto a pratiche commerciali che potrebbero risultare scorrette.

Riguardo agli stoccaggi, occorre considerarli come una opportunità per rendere più flessibile il sistema a patto che ciò sia fatto attraverso adeguati e trasparenti meccanismi di competizione e dopo aver adeguatamente analizzato costi e benefici.

Per far fronte ai suddetti rischi e problematiche, gli auditi hanno presentato specifiche proposte di intervento, ciascuna tendenzialmente mirata a risolvere le criticità a cui il proponente è esposto.

Dall'analisi delle dichiarazioni dei soggetti intervenuti in audizione emerge un quadro frammentato del settore energetico, nel quale, pur essendo chiaramente identificabili singoli problemi, non è tuttavia immediato rinvenire una visione d'insieme. Nella maggior parte delle dichiarazioni, anche se non in tutte, emergono valutazioni su rischi percepiti per il

proprio settore di riferimento e proposte di misure di mitigazione e riforma della Strategia Energetica Nazionale attualmente esistente, senza proporre soluzioni organiche o relative a più ambiti di intervento, prerogativa a questo punto spettante al Parlamento e al Governo.

Uno dei principali obiettivi che si prefigge la presente relazione è quello di arrivare ad ottenere un punto di vista generale sul settore, formulando, laddove possibile, anche specifiche proposte di intervento.

Innanzitutto emerge con chiarezza la necessità di una forte sinergia sul piano nazionale, europeo ed internazionale fra il Governo e l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, così come appare essenziale un ruolo di controllo da affidare al Parlamento. Ciò a garanzia di un sistema energetico che funzioni, che sia più efficiente e che faccia quadrato rispetto ai mille stimoli dei vari portatori di interessi dell'intera filiera energetica e dei diversi ambiti decisionali che creano numerose sovrapposizioni ed inefficienze del sistema con importanti conseguenze in termini di efficienza e di costi finali.

Il settore energetico deve essere competitivo ed adeguatamente regolato al fine di consentire una programmazione di lungo termine ed una politica industriale in grado di permettere un quadro di continuità e certezze per nuovi investimenti e nuova occupazione. In tale prospettiva il ruolo del Regolatore risulta fondamentale e proporzionalmente crescente all'aumento di complessità del sistema.

Il tema di carattere generale, presente nella maggior parte delle dichiarazioni degli operatori, attiene alla questione dei trasferimenti. Come è noto, nel settore energetico, accanto ai meccanismi di mercato e ai meccanismi di regolazione (in cui il Regolatore definisce le tariffe dei servizi infrastrutturali) trovano applicazione anche meccanismi di natura parafiscale, grazie ai quali il Governo opera trasferimenti di risorse finanziarie tra differenti categorie di operatori presenti nella filiera energetica. Si pensi, ad esempio, ai nume-

rosi meccanismi di incentivazione delle fonti rinnovabili, che prevedono l'erogazione di sussidi ai produttori, finanziati da prelievi sui consumatori finali di energia. Alcuni di questi meccanismi hanno lo scopo di promuovere attività ad elevato valore per la collettività, ma che il mercato, in assenza di intervento pubblico, non riesce a sviluppare (es. attività che migliorano la sicurezza complessiva del sistema energetico o la sua sostenibilità ambientale). Altri meccanismi sono ispirati, invece, a finalità di tipo redistributivo (es. bonus sociale).

Il tratto distintivo di quasi tutti questi meccanismi è la modalità con cui in passato si è deciso di attuare il prelievo, ovvero attraverso la tassazione del consumo di energia a mezzo di componenti. In ragione dell'elevata incidenza di tali oneri parafiscali, che si sommano alla fiscalità in senso proprio ed al costo dei servizi di rete – forniti questi ultimi in regime di monopolio e quindi remunerati in base a tariffe decise dal Regolatore – la componente del prezzo finale dell'energia determinata dal mercato è circa la metà del totale, sia pure con lievi differenze tra il settore del gas e quello dell'elettricità.

Nel settore energetico, dopo oltre un decennio dall'avvio dei processi di liberalizzazione, si riscontra, l'esistenza di un modello in cui metà circa delle risorse è allocata dagli operatori secondo logiche di mercato e l'altra metà dal decisore pubblico, pur nelle sue variegate modalità di intervento (*in primis*, Governo e Autorità di regolazione).

Il decisore pubblico continua, di fatto, a gestire l'allocazione di ingenti risorse finanziarie, sia attraverso lo strumento dei trasferimenti che attraverso le tariffe, in assenza di un controllo efficace sia dal punto di vista degli obiettivi raggiunti sia rispetto ad una strategia di medio-lungo periodo. Non c'è quindi da meravigliarsi che gli operatori si rivolgano pressantemente ai centri decisionali pubblici sia per chiedere la copertura di costi effettivi o presunti oppure per godere dei suddetti trasferimenti o ancora, e questo è il caso

dei consumatori finali, per porre un limite all'importo complessivo dei prelievi che gravano sulla bolletta.

Si innesca, di conseguenza, una competizione per influenzare tanto la regolazione dei monopoli quanto le voci del bilancio complessivo dei meccanismi parafiscali. Un primo terreno di scontro vede contrapposti, da un lato, i consumatori finali e, dall'altro, gli operatori presenti nelle varie fasi della filiera energetica. I primi, in qualità di contribuenti indiretti, chiedono in generale il contenimento del costo dell'energia e quindi, nello specifico, della pressione fiscale e parafiscale; i secondi, invece, invocano misure di contenimento dei rischi a cui il delicato momento di transizione li espone e, con esse, incrementi di spesa. Un ulteriore fronte di scontro è evidente invece fra gli operatori, in competizione fra loro per massimizzare la quota di trasferimenti a loro indirizzata.

In considerazione dell'importante ammontare di risorse trasferite (per le sole fonti rinnovabili, si stima che nel 2014 verranno riallocati 12,5 miliardi di euro) e dell'impatto che sussidi e tasse hanno sul funzionamento dei mercati, appare quanto mai opportuno che il decisore pubblico, ed in particolar modo il Governo, si doti di uno strumento di programmazione di medio e lungo periodo, specifico per il settore energetico, da adottare secondo procedure mutuare dal mondo anglosassone, quali ad esempio il « libro bianco », avvalendosi anche del ruolo propulsivo del Regolatore e di controllo del Parlamento. Ciò consentirebbe di evitare, come è stato negli ultimi anni, decisioni prese sulla scorta di situazioni contingenti e dettate da criteri di urgenza, e spesso non coerenti l'una con l'altra.

In tale documento dovrebbe, innanzitutto, essere espressa una previsione circa l'ammontare di risorse oggetto di trasferimento (eventualmente secondo un riparto annuale), al fine di tutelare l'interesse dei consumatori al rispetto di un vincolo di bilancio sul complesso di misure predisposte. Inoltre, onde evitare che si ripeta per il futuro la stratificazione di

interventi non sempre tra loro debitamente coordinati, il documento di programmazione dovrebbe contenere una lista di priorità, determinata a seguito di una precisa analisi costi-benefici, svolta da uno o più soggetti indipendenti e aggiornata ad intervalli regolari per poter sfruttare appieno le tecnologie più efficienti ed innovative sul mercato. Con l'allocazione contestuale dei trasferimenti verrebbe meno, infatti, la prassi di privilegiare quegli interventi la cui causa si è manifestata anticipatamente rispetto a quella di altri interventi parimenti prioritari sotto il profilo del benessere collettivo.

Si pensi, in proposito, alla competizione per l'ottenimento di sussidi tra interventi mirati a sviluppare le fonti rinnovabili ed interventi finalizzati a migliorare l'efficienza energetica. Il rapido assorbimento di risorse finanziarie da parte dei meccanismi incentivanti le fonti rinnovabili ha, infatti, notevolmente ridotto l'opportunità di promuovere misure di efficientamento negli usi finali dell'energia, altrettanto idonee a favorire la decarbonizzazione dell'economia. La predisposizione di uno strumento di programmazione avrebbe consentito, anche per il passato, di allocare in maniera meglio proporzionata le risorse tra gli obiettivi, dando trasparenza alla ripartizione della spesa.

In relazione alle politiche di incentivo diretto o di natura fiscale fin qui adottate nel settore delle fonti rinnovabili termiche, risulta necessario procedere ad una attenta valutazione dei loro impatti con riferimento alle problematiche connesse alla sostenibilità ambientale ed economica relativa all'impiego della biomassa legnosa (in particolare, pellet e cippato) negli usi di riscaldamento.

Riguardo, poi, alla definizione della lista di priorità, sarebbe opportuno che essa sia sottoposta a consultazione pubblica, in modo che la legittima competizione per le risorse trovi manifestazione esplicita, piuttosto che si esaurisca esclusivamente nell'azione implicita, e quindi meno trasparente, dei gruppi di pressione.

Passando ai temi specifici, quanto è emerso dalle audizioni induce a ritenere in parte già definita la lista di priorità a cui si accennava sopra.

La trasformazione epocale che il sistema energetico sta attraversando sembra portare al superamento di un modello incentrato sulla produzione e lo scambio di energia in quanto tale, ovvero sulla mera disponibilità della materia prima, a favore di un modello in cui l'attenzione è focalizzata sulle tecnologie di produzione e sui servizi energetici. Dall'enfasi sulla quantità l'attenzione si sposta sulla qualità del contributo energetico. Non conta soltanto quanta energia si produce e si consuma, ma soprattutto come la si produce e la si consuma (ed ovviamente quanto costa).

Relativamente alla produzione, è utile ricordare che l'Italia è tra i Paesi europei che hanno maggiormente investito nella riqualificazione del parco di impianti di generazione elettrica, prima dotandosi di moderni e flessibili cicli combinati a gas, poi dando impulso alla penetrazione delle fonti rinnovabili. L'ingente sforzo finanziario, sebbene non esente da inefficienze, ha tuttavia prodotto nell'assetto del settore elettrico italiano un cambiamento che solo alcuni anni fa sarebbe stato impensabile prevedere. Lasciare incompiuta questa rivoluzione rappresenterebbe la più grave contraddizione in cui potrebbe incorrere la politica energetica del Paese. Al riguardo occorre anche considerare l'evoluzione del parco di generazione a livello europeo, che presenta – se esaminato come un unicum – peculiarità differenti che possono offrire opportunità a impianti di produzione che nelle specifiche realtà nazionali si trovano invece in condizioni di sofferenza. In tal senso deve continuare lo sforzo da parte dell'Italia verso l'integrazione del mercato unico europeo nel rispetto dei tempi individuati dalla stessa Europa. In vetta alla lista delle priorità va, senza esitazione, posto il completamento della riqualificazione del sistema elettrico italiano, procedendo alla sempre maggiore integrazione delle rinnovabili, al necessario adeguamento delle reti e al supporto di

tutte le tecnologie che favoriscono il decentramento della produzione elettrica (con reti private e pubbliche). Il decentramento produttivo e la gestione congiunta di produzione e consumo devono però rispondere a logiche di efficienza economica e minimizzazione dell'impatto ambientale, piuttosto che essere il mero frutto di decisioni tese ad eludere la contribuzione ai meccanismi parafiscali. A tal proposito, potrebbe risultare conveniente riformare suddetti meccanismi, diversificando la base imponibile.

Le attuali aliquote sul consumo dovrebbero essere parametrizzate per categoria di consumatori-contribuenti, che assicurino un gettito stabile, indipendente dalla congiuntura, e che non inducano comportamenti elusivi.

Riguardo, poi, al consumo, la portata del cambiamento può addirittura ritenersi maggiore. L'utilità che il consumatore trae dall'energia deriva dai servizi energetici a cui essa dà accesso. Tuttavia, oggi, tali servizi sono offerti direttamente al consumatore, che in un crescente numero di casi non necessita più di acquistare in proprio l'energia, essendo questa incorporata nel servizio offerto (si pensi ai servizi di riscaldamento e raffrescamento, alla mobilità etc.).

Il principale fattore di competizione nel mercato dei servizi energetici è, evidentemente, la capacità di migliorarne l'efficienza. Nella lista delle priorità, la rivoluzione nelle modalità di consumo dell'energia non può che collocarsi accanto al completamento della rivoluzione nella produzione. Mentre, però, quest'ultima è un fenomeno in gran parte intrinseco alla filiera energetica, la rivoluzione nel consumo investe anche gli altri settori produttivi, si pensi ad esempio alla filiera elettromeccanica.

La promozione dell'efficienza negli usi finali dell'energia e lo sviluppo di mercati dei servizi energetici richiede, pertanto, il coordinamento della politica energetica con altre componenti della politica industriale del Paese.

Non va, infine, tralasciata l'importanza che riveste la diffusione dell'informazione,

presso il consumatore, riguardo l'intensità energetica dei vari prodotti e servizi disponibili nel mercato. A causa delle elevate asimmetrie informative, infatti, il consumatore non sempre è messo in condizione di prendere decisioni consapevoli, anche sotto il profilo energetico. La conoscenza della composizione energetica dei prodotti, ad esempio attraverso forme di etichettatura trasparente, può favorire l'adozione di stili di consumo che privilegiano il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale (ad esempio, acquistando prodotti a bassa intensità energetica o dal basso contenuto di carbonio). Attraverso simili strumenti, la regolazione tipicamente settoriale in campo energetico potrebbe acquisire connotazioni trasversali a tutti i settori ed assurgere al ruolo di regolazione energetico-ambientale.

In conclusione, il periodo di forte cambiamento ed incertezza che il settore energetico sta attraversando, oltre ad essere fonte di rischi per le singole categorie di operatori, è anche foriero di opportunità per la collettività nel suo complesso. Interventi parcellizzati, ispirati a logiche emergenziali, aggiungono alla lista dei singoli rischi privati il rischio collettivo che le risorse movimentate siano utilizzate con scarsa efficacia ed efficienza. Viceversa, un piano d'azione mirato a sostenere i cambiamenti positivi, già in atto nel settore energetico, riguardanti le modalità di produzione e consumo dell'energia, può favorire l'uscita del settore dall'attuale situazione di crisi, a vantaggio anche dell'intera economia del Paese.

Dall'analisi delle dichiarazioni dei soggetti intervenuti in audizione emerge un quadro frammentato del settore energetico, nel quale, pur essendo chiaramente identificabili singoli problemi, non è tuttavia immediato rinvenire una visione d'insieme. Nella maggior parte delle dichiarazioni, anche se non in tutte, emergono valutazioni su rischi percepiti per il proprio settore di riferimento e proposte di misure di mitigazione e riforma della Strategia Energetica Nazionale attualmente esistente. Le dichiarazioni per le

quali è stato possibile rinvenire con chiarezza tali valutazioni sono state aggregate e suddivise secondo la fase della filiera energetica di appartenenza dei soggetti

interventati. Per avere una lettura più sistematica delle proposte emerse si è quindi proceduto a sintetizzare le suddette dichiarazioni nella seguente tabella.

Fase della filiera	Operatore	Rischio	Misura di mitigazione	Obiettivi prioritari di riforma SEN emersi
Generazione	Produttori termoelettrici, Associazioni di produttori termoelettrici	<ul style="list-style-type: none"> Ricavi insufficienti a coprire i costi di investimento Sbilanciamento di produzione da rinnovabili 	<ul style="list-style-type: none"> Servizi di flessibilità Capacity payment Puntare su efficienza energetica e generazione a gas 	<ul style="list-style-type: none"> favorire investimenti in punti di interconnessione, migliorare e potenziare infrastrutture esistenti, eliminare strozzature sulla rete garantire sicurezza del sistema elettrico con impianti flessibili attraverso il mercato della capacità Favorire la “metanizzazione” in Italia riformare assetto mercato elettrico (RES devono pagare sbilanciamenti; utilizzare servizi di flessibilità; razionalizzare oneri di bolletta)

				<ul style="list-style-type: none"> • sostenere lo sviluppo di nuove tecnologie di efficientamento degli usi elettrici • gas deve restare al centro della SEN
Generazione	Produttori rinnovabili, associazioni di settore rinnovabili e efficienza energetica	<ul style="list-style-type: none"> • Sbilanciamento del sistema elettrico • Interventi di revisione retroattiva incentivi • Volatilità dei ricavi da certificati verdi 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenere bilanciato il mercato • Investimenti in nuove tecnologie • Tariffa onnicomprensiva di lungo periodo • Favorire sviluppo mercato dei certificati verdi 	<ul style="list-style-type: none"> • Promuovere generazione distribuita • Favorire accumuli elettrici • Realizzare reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento o abbinate a rinnovabili • Sviluppare nuove fonti produzione rinnovabili • Razionalizzare gli oneri di sistema • Riformare il sistema di <i>emission trading</i>
Trasmissione e Trasporto	Terna, SNAM	<ul style="list-style-type: none"> • Ricavi tariffari effettivi inferiori a quelli attesi • Sindrome NIMBY (<i>Not In My Back Yard</i>) limita crescita investimenti • Crescita costi di approvvigionamento energia 	<ul style="list-style-type: none"> • Meccanismo di garanzia dei ricavi • Revisione (anche costituzionale) dei meccanismi autorizzativi • Incremento liquidità del mercato 	<ul style="list-style-type: none"> • Migliorare capacità interconnessioni transfrontaliere

		<ul style="list-style-type: none"> Sicurezza e sostenibilità del sistema energetico 	<ul style="list-style-type: none"> Italia come “hub” del gas per l’Europa 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementare capacità di trasporto e stoccaggio Sfruttare borse elettriche/gas Mantenere focus su TAP Sostenere investimenti in rigassificatori
Dispacciamento	Terna	<ul style="list-style-type: none"> Insufficiente capacità di riserva 	<ul style="list-style-type: none"> Meccanismi di incentivazione della flessibilità 	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppo batterie e accumuli
Distribuzione	Gestori di reti	<ul style="list-style-type: none"> Mancato recupero del costo dei certificati di efficienza energetica 	<ul style="list-style-type: none"> Rendere flessibile il mercato dei certificati bianchi (oggi sbilanciato su lato domanda) 	<ul style="list-style-type: none"> Favorire investimenti in smart grids, anche in tariffa
Vendita	Venditori	<ul style="list-style-type: none"> Morosità clienti finali 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema indennitario 	<ul style="list-style-type: none"> Abbassare costi energia limitando remunerazione in tariffa degli investimenti a rete Favorire misure di liberalizzazione mercato <i>retail</i>
Servizi energetici	Energy Service Companies	<ul style="list-style-type: none"> Scarsa bancabilità dei progetti Efficienza energetica 	<ul style="list-style-type: none"> Project financing, green bonds Teleriscaldamento 	<ul style="list-style-type: none"> Favorire l’accesso al credito a imprese per investimenti in efficienza energetica Adottare incentivi fiscali a cogenerazione

				<ul style="list-style-type: none"> Favorire sviluppo teleriscaldamento in condizioni di libero mercato (no regolamentazione)
Consumo	Consumatori energivori	<ul style="list-style-type: none"> Perdita di competitività internazionale 	<ul style="list-style-type: none"> Interrompibilità Importazioni virtuali Esenzione dal pagamento degli oneri generali di sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Ridurre il perimetro delle tariffe tutelate ai soli clienti disagiati
Consumo	Consumatori domestici	<ul style="list-style-type: none"> Asimmetrie informative Elevati costi energetici Frodi commerciali 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema Informativo Integrato Sistemi di conciliazione Eliminare oneri impropri da bolletta 	<ul style="list-style-type: none"> Attribuire a soggetto pubblico indipendente la responsabilità di informazione su livello prezzi Ampliare concorrenza nel mercato tutelato Favorire maggiore concorrenza nel mercato <i>retail</i> Ridurre i costi dell'energia eliminando incentivi a fonti rinnovabili solari Applicare <i>Robin tax</i> a tutte le fonti di produzione Rafforzare la cooperazione tra AGCM e AEEGSI
Ambiente	Cittadini	<ul style="list-style-type: none"> Insufficiente decarbonizzazione 		<ul style="list-style-type: none"> Promuovere termovalorizzazione dei rifiuti

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni in materia di cumulabilità dei trattamenti pensionistici di reversibilità. C. 168 Bobba, C. 228 Fedriga, C. 1066 Rostellato e C. 2330 Tinagli 194

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nuovo testo C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*) 194

ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) 201

Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato. Nuovo testo C. 2428 Carlo Galli (Parere alla IV Commissione) (*Esame e rinvio*) 199

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizioni nell'ambito dell'attività istruttoria connessa all'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2660, recante deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL 200

Audizione di rappresentanti di COBAS, CONFSAL, CUB e USB 200

COMITATO RISTRETTO

Martedì 21 ottobre 2014.

Disposizioni in materia di cumulabilità dei trattamenti pensionistici di reversibilità.

C. 168 Bobba, C. 228 Fedriga, C. 1066 Rostellato e C. 2330 Tinagli.

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 10 alle 10.40.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Renata POLVERINI.

La seduta comincia alle 10.40.

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Nuovo testo C. 1658 Zampa.

(Parere alla I Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Renata POLVERINI, *presidente*, avverte che ha inizio oggi l'esame in sede consultiva del nuovo testo della proposta di legge

C. 1658, ai fini dell'espressione del parere alla I Commissione. Ricorda che, come convenuto nella riunione dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi del 16 ottobre 2014, il parere sarà espresso nella giornata odierna.

Elisa SIMONI (PD), *relatore*, osserva che la Commissione è chiamata a esprimere un parere alla I Commissione sul nuovo testo della proposta di legge n. 1658, risultante dall'esame degli emendamenti, che reca modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Fa presente che il provvedimento intende affrontare le problematiche riferite ai minori stranieri che arrivano in Italia senza famiglia e senza avere soggetti adulti di riferimento. Come evidenzia la relazione illustrativa della proposta di legge, secondo le statistiche ufficiali ogni anno giungono in Italia circa 7.000 minori, ma tale dato è probabilmente sottostimato, poiché tiene conto solamente dei minori identificati, senza considerare i minori non identificati, che costituiscono una realtà significativa sotto il profilo quantitativo. Negli ultimi anni, i maggiori flussi di minori stranieri non accompagnati provengono dall'Afghanistan, dal Bangladesh, dall'Egitto, dalla Tunisia, dalla Nigeria, dalla Somalia e dall'Eritrea e, in questi ultimi mesi anche dalla Siria. Si tratta soprattutto di adolescenti tra i 16 e i 18 anni di età, prevalentemente maschi, ma vi sono anche ragazzi più piccoli, anche di 13-14 anni, e ragazze, soprattutto provenienti dalla Nigeria. Fa notare che la stessa relazione illustrativa del provvedimento rileva come l'Italia abbia affrontato l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati principalmente in termini di emergenza, senza che si sia arrivati ad una chiara definizione di competenze e di responsabilità degli attori coinvolti,

con risultati anche profondamente diversi nelle diverse esperienze presenti sul territorio.

Passando ad esaminare il contenuto dell'articolato, osserva che l'articolo 1 afferma il principio generale secondo il quale i minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea, precisando che le disposizioni del provvedimento si applicano ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità. Evidenzia che l'articolo 2 reca la definizione di minore straniero non accompagnato, identificato nel minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano. Rileva che l'articolo 3 intende disciplinare in modo organico, alla luce dell'intensificarsi dei flussi migratori, l'ingresso dei minori stranieri non accompagnati nel territorio, vietandone il respingimento alla frontiera, salvi i casi in cui tale respingimento sia finalizzato al loro riaffidamento ai familiari nel loro superiore interesse. Con l'articolo 4 si disciplinano le modalità di contatto e di informazione nei riguardi dei minori stranieri non accompagnati, garantendo servizi di prima assistenza e accoglienza dedicati ai minori stessi. L'elenco di tali servizi sarà determinato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'interno, d'intesa con le regioni e i comuni. Segnala che l'articolo 5 introduce l'obbligo per gli uffici di frontiera di segnalare al tribunale dei minorenni competente per territorio la presenza di minori non accompagnati, mentre l'articolo 6 è volto ad introdurre una procedura di identificazione omogenea per il territorio nazionale. Segnala che il successivo articolo 7 introduce una disciplina di rango primario relativa alle

indagini relative all'esistenza di eventuali familiari dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio italiano, in altri Paesi membri dell'Unione europea e in Paesi terzi, mentre l'articolo 8 stabilisce che gli enti locali svolgano attività di sensibilizzazione e formazione al fine favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza. Osserva che l'articolo 9 attribuisce la competenza all'adozione dei provvedimenti di rimpatrio assistito al tribunale per i minorenni in luogo della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Al fine di garantire una maggiore copertura informativa sulla « storia » dei minori, fa notare che l'articolo 10 istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati e introduce lo strumento della cartella sociale, che deve essere compilato dal personale delle strutture di accoglienza, mentre l'articolo 11 disciplina in maniera organica il rilascio del permesso di soggiorno per i minori. Rileva che, con l'articolo 12, si disciplina l'istituzione di elenchi di tutori volontari presso ogni tribunale per i minorenni, mentre l'articolo 13 regola l'accoglienza dei minori non accompagnati nell'ambito del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, che viene conseguentemente esteso anche ai minori stranieri non accompagnati. In questo contesto, si prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con le Regioni e con i Comuni, garantisca un sistema di monitoraggio, anche avvalendosi di associazioni operanti nel settore. Segnala che l'articolo 14 prevede misure di accompagnamento verso la maggiore età, intervenendo sulla disciplina della concessione del permesso di soggiorni al compimento della maggiore età, e misure di integrazione di lungo periodo, mentre l'articolo 15 prevede l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale (SSN) anche per i minori privi di permesso di soggiorno. Segnala, quindi, che l'articolo 16 reca una

norma di indirizzo alle Regioni, sollecitando l'adozione di misure per garantire il diritto all'istruzione dei minori non accompagnati, anche con la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali. Per quanto attiene alle materie di competenza della Commissione, si promuove altresì la stipula di convenzioni relative a specifici programmi di apprendistato. Fa notare che gli articoli 17 e 18 sono volti a promuovere una partecipazione attiva degli stessi minori in tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che li riguardano, rafforzando le relative garanzie processuali e procedurali, mentre gli articoli 19, 20 e 21 mirano a potenziare il sistema di protezione per i minori stranieri non accompagnati maggiormente vulnerabili e, in particolare, per le vittime di tratta, per i richiedenti protezione internazionale e per quanti sono coinvolti in attività illecite. Osserva che il successivo articolo 22 promuove l'intervento in giudizio delle associazioni di tutela che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri. Segnala, poi, che l'articolo 23 prevede la costituzione di un Tavolo tecnico presso il Ministero dell'interno con finalità di indirizzo delle politiche di protezione e tutela dei minori stranieri non accompagnati, nell'ambito del quale, peraltro, è prevista anche la partecipazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché del Ministero della giustizia, della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, dell'Unione delle province d'Italia e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nonché di rappresentanti delle comunità di accoglienza per minori e delle organizzazioni di tutela e di promozione dei diritti dei minori. Considerato il quadro delle competenze in materia di minori non accompagnati e alla luce della circostanza che tanto il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati, di cui all'articolo 10, quanto il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sono istituiti presso il Ministero del lavoro e delle

politiche sociali, ritiene opportuno che anche il Tavolo tecnico sia costituito presso tale ultimo Ministero. Rileva che l'articolo 24 reca una norma di principio relativa alla promozione della cooperazione internazionale ed europea ai fini dell'armonizzazione dei sistemi di protezione dei minori stranieri non accompagnati nei diversi Stati di origine, di transito e di destinazione. Fa presente che gli articoli 25 e 26 contengono le disposizioni di carattere finanziario, stabilendo che all'attuazione del provvedimento si faccia fronte, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nell'ambito delle risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Si prevede, altresì, che la quota dell'8 per mille dell'IRPEF di competenza dello Stato possa essere destinata anche a interventi relativi ai minori stranieri non accompagnati. L'articolo 27 reca, infine, una disposizione di coordinamento, relativa all'adeguamento della normativa di rango secondario.

In conclusione, preso atto del contenuto del provvedimento, anche per quanto concerne i profili di interesse della Commissione, giudicati piuttosto circoscritti, ritiene che si possa senz'altro esprimere una valutazione favorevole, inserendo tuttavia un richiamo all'opportunità che il Tavolo tecnico di cui all'articolo 23 sia istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Presenta, quindi, una proposta di parere favorevole recante un'osservazione (*vedi allegato*), di cui raccomanda l'approvazione.

Eleonora BECHIS (M5S) osserva che il testo all'esame della Commissione si basa, tra gli altri, sui dati ufficiali forniti dal Ministero dell'interno ai *partner* del progetto Praesidium del 2008 (Organizzazione internazionale per le migrazioni, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e Croce rossa) e *Save the Children*, associazione che ha contribuito con particolare passione a questa proposta. Ricorda che la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, dopo una seria indagine conoscitiva, aveva approvato

il 21 aprile 2009 una risoluzione con l'invito al Governo e al Parlamento a procedere sia con un piano d'azione dotato dei fondi necessari sia con un adeguamento legislativo utile a aggiornare le norme e omogeneizzare gli interventi su scala nazionale. Osserva, del resto, che la Convenzione su diritti dell'infanzia e dell'adolescenza approvata dall'ONU il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 27 maggio 1991 costituisce, se ce ne fosse bisogno, un dovere in più di intervenire. Ritiene che l'Italia sia un Paese generoso, tuttavia fa notare che all'intera Europa spettano maggiori responsabilità e l'onere di investimenti che non possono essere lasciati a carico della sola Italia. Si tratta, a suo avviso, di mettere al centro il valore unico della persona tanto più se indifesa, sola e perseguitata: tale valore deve assumere, a suo avviso, un rilievo prioritario o quantomeno paritario rispetto al Patto di stabilità nazionale. Osserva che, come ha sottolineato l'ANCI, fino a oggi il tema è stato trattato esclusivamente dai servizi sociali dei Comuni dal punto di vista delle responsabilità e degli oneri di qualsiasi tipo. Questo evidentemente, fino ad oggi, ha creato, a suo avviso, forti problematiche di sostenibilità dei costi, di mancanza di servizi specifici rivolti a questo settore di vulnerabilità e, in generale, di mancanza di strumenti di coordinamento nazionale. Di fronte a un fenomeno che invece ha le caratteristiche di un fenomeno migratorio, ciascun territorio si è mosso con gli strumenti che aveva a disposizione. Evidenzia che ciò ha provocato moltissime difficoltà, che sono ricadute innanzitutto sull'adeguata tutela degli stessi minori stranieri. Si sono attivati conflitti tra amministrazioni locali sulla competenza amministrativa, fino ad arrivare a difficoltà nel rapporto con il terzo settore e con l'ente gestore che ha gestito l'accoglienza in situazioni spesso emergenziali, che hanno fatto sì che l'ente gestore non sempre avesse il tempo e la possibilità di fare un adeguato raccordo con l'ente locale sul cui territorio insiste la struttura di accoglienza. Ciò ha provocato sicuramente una difficoltà e in alcuni casi

anche una caduta della qualità dell'intervento di accoglienza. Il contesto istituzionale è molto cambiato proprio nell'anno 2014: l'aumento dei minori non accompagnati che arrivano contemporaneamente ha reso questo fenomeno molto più visibile rispetto agli anni scorsi. Evidenzia che il testo elaborato ha recepito importanti proposte emendative del MoVimento 5 Stelle. Il provvedimento, anzitutto, garantisce in modo più chiaro la piena parità di trattamento tra i minori stranieri e i minori italiani. Si prevede che le norme nel testo in esame si applichino ai minori in condizione di particolare vulnerabilità e che riguardino tutto il panorama dei minori, sia quando si parla di tutori volontari, sia quando si fa riferimento all'affido familiare, senza pensare a leggi speciali o a interventi speciali per una categoria di minori diversa dalle altre. Osserva che l'articolo 13 contiene una norma oggetto di una proposta avanzata dall'ANCI, ovvero l'estensione del sistema protezione per richiedenti asilo anche ai minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo. Lo SPRAR, il Sistema di protezione per richiedenti asilo esteso anche ai minori stranieri non accompagnati, a suo avviso, dà la possibilità alle comunità di accoglienza di avere un periodo pluriennale nel quale poter pianificare il proprio intervento. Ciò consente, a suo avviso, di superare l'attuale criticità presentate dalle strutture di accoglienza, in ordine alle risorse disponibili. Per quanto riguarda la prima accoglienza, le norme contenute nella proposta in esame offrono maggiori garanzie sulla qualità della prima accoglienza: la prima accoglienza è decisiva per quanto riguarda la possibilità di un minore di non finire nei rischi evidenti di tratta per motivi di sfruttamento lavorativo o sessuale, sia in Italia che nel raggiungere altre destinazioni europee. Fa presente che le disposizioni ivi contenute coinvolgono maggiormente i servizi sociali pubblici sia nella fase di identificazione che nella definizione della cartella sociale, un pacchetto che accompagna il minore straniero dal suo arrivo in Italia fino alla fase di soluzione di lunga durata e di

integrazione. Evidenzia che molti minori non accompagnati che arrivano via mare, in realtà, non si vogliono trattenere in Italia, ma vogliono raggiungere familiari che vivono in altri Paesi europei; essi rischiano di affrontare un nuovo viaggio nelle mani di trafficanti, non più per raggiungere l'Europa, ma all'interno dell'Europa. In considerazione di questo rilevante aspetto, ritiene che il rafforzamento, nell'ambito del dispositivo, della parte relativa alle indagini familiari, per renderle più agevoli e più rapide e per fare in modo che il trasferimento verso altri Paesi europei dove risiedono familiari sia il più possibile veloce e sicuro, in applicazione del regolamento Dublino III, sia sicuramente apprezzabile. In conclusione, fa presente che l'orientamento del suo gruppo sul provvedimento in titolo è sicuramente favorevole.

Emanuele PRATAVIERA (LNA) fa presente che il suo gruppo voterebbe a favore della proposta di parere favorevole formulata dalla relatrice qualora fosse espunta dal testo della proposta l'osservazione ivi prevista. Ritiene, infatti, che sia opportuno mantenere in capo al Ministero dell'interno la regia della gestione delle politiche di protezione e di tutela dei minori stranieri non accompagnati, facendo notare, peraltro, che, nell'ambito del Tavolo tecnico previsto dall'articolo 23, è già prevista un'adeguata partecipazione degli altri Ministeri, tra cui il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Elisa SIMONI (PD), *relatore*, fa notare, anzitutto, che la questione di considerare l'esigenza di costituire il Tavolo tecnico di coordinamento nazionale, di cui all'articolo 23 del provvedimento, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è sottoposta all'attenzione della Commissione di merito come semplice osservazione. Ritiene, in ogni caso, che tale osservazione, che può essere più o meno condivisa dal punto di vista politico, trovi una sua giustificazione nell'esigenza di assicurare una omogeneità degli interventi, considerato il quadro delle competenze in

materia di minori non accompagnati delineato dal provvedimento in esame. Ritiene pertanto di confermare l'impianto della sua proposta di parere.

Emanuele PRATAVIERA (LNA) fa notare che l'impianto del provvedimento sembrerebbe suggerire, piuttosto, l'attivazione immediata delle competenze del Ministero dell'interno, tenuto conto dell'esigenza di gestire, spesso con urgenza, fenomeni migratori che coinvolgono i minori. Fa presente, inoltre, che il condivisibile spirito dell'intervento è anche quello di tentare di alleggerire i comuni da un carico di spese, che appare, in taluni casi, insostenibile. Osserva che l'intervento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, quindi, potrebbe essere necessario in una fase successiva, ovvero nel momento in cui occorra dare avvio al percorso di sostegno e protezione ai soggetti interessati.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere formulata dalla relatrice.

Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato.

Nuovo testo C. 2428 Carlo Galli.

(Parere alla IV Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Davide BARUFFI (PD), *relatore*, osserva che il provvedimento di cui oggi si avvia l'esame, ai fini dell'espressione del parere di competenza alla IV Commissione, mira a introdurre norme volte a garantire la massima affidabilità e l'assenza di potenziali conflitti d'interesse nell'ambito delle procedure che regolano il sistema della pianificazione e dell'approvvigionamento

dei programmi della Difesa, sul modello della disciplina già adottata in altri Paesi europei. Si tratta di un'esigenza emersa nell'ambito degli approfondimenti svolti dalla Commissione difesa della Camera nel corso di due indagini conoscitive in materia di sistemi d'arma, svolte nella scorsa e nella presente legislatura. In particolare, nei documenti conclusivi approvati al termine di tali indagini, si segnalava l'opportunità di prevedere il divieto per i responsabili del *procurement* militare di assumere incarichi dirigenziali nelle industrie degli armamenti per un congruo periodo decorrente dalla data di cessazione dal servizio, con l'adozione di uno specifico provvedimento legislativo volto a disciplinare il passaggio dai vertici militari a quelli delle industrie della difesa.

Fa notare che, in quest'ottica, la proposta di legge n. 2428, a prima firma del deputato Carlo Galli, reca, nel suo unico articolo, disposizioni volte a modificare il codice dell'ordinamento militare, al fine di inserire, nel libro IV, relativo al personale militare, due articoli, gli articoli 982-*bis* e 982-*ter*, che prevedono limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte del personale militare che abbia lasciato il servizio con gradi elevati, nonché un sistema di vigilanza e di sanzioni, che fa capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In particolare, ai sensi del nuovo articolo 982-*bis* del codice, il personale che lascia il servizio con il grado di generale di brigata, di divisione, di corpo d'armata, di generale o equivalente, per essere collocato in congedo o in ausiliaria, nei tre anni successivi alla data di cessazione dal servizio permanente non può ricoprire cariche né esercitare funzioni di presidente, amministratore, liquidatore, sindaco o componente dell'organo di controllo, revisore, direttore generale o centrale, né assumere incarichi di consulenza presso società, imprese o enti operanti nel settore della difesa, così come definito dalla proposta in esame, qualora negli ultimi quindici anni sia stato impiegato, anche temporaneamente in attività legate all'individuazione o alla definizione dei

requisiti dei sistemi d'arma o alla pianificazione dei programmi di ammodernamento o rinnovamento di tali sistemi e di opere, mezzi e beni destinati alla sicurezza nazionale. Tali disposizioni si applicano anche al personale militare collocato in aspettativa o sospeso dall'impiego. Osserva che alla violazione del divieto consegue una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra il doppio e il quadruplo del valore del compenso complessivo annuo previsto per la carica, la funzione o l'incarico, nonché la decadenza dalla carica o dalla funzione ricoperta e l'interdizione dalla prosecuzione del rapporto di lavoro o dell'incarico incompatibile. Segnala che il nuovo articolo 982-ter del codice dell'ordinamento militare attribuisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il compito di vigilare sul rispetto del divieto introdotto dal nuovo articolo 982-bis del medesimo codice, di accertare l'eventuale violazione delle norme sull'incompatibilità e di irrogare le sanzioni previste dal provvedimento. Qualora, a seguito dell'accertamento della violazione, non s'interrompa il rapporto di lavoro o l'incarico, si prevede l'applicazione di una sanzione anche per le società, le imprese o gli enti interessati. Con una modifica introdotta nel corso dell'esame in sede referente, si è inoltre precisato che la nuova disciplina e le relative sanzioni si applichino anche ai dirigenti civili che abbiano assunto l'incarico di Segretario generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti o incarichi di direzione o controllo nelle Direzioni generali tecnico-amministrative del Ministero della Difesa che operano nel settore del *procurement* militare. Preso atto del contenuto del provvedimento, che intende garantire una più precisa distinzione tra le attività proprie dei vertici militari e dell'Amministrazione della Difesa, da un lato, e quelle delle imprese operanti nel settore della difesa, dall'altro, ritiene che vi siano le condizioni per

esprimere su di esso una valutazione favorevole. Le temporanee limitazioni all'assunzione di incarichi e alla costituzione di rapporti di lavoro previste dal provvedimento sono, infatti, strettamente finalizzate ad evitare il determinarsi di possibili situazioni di conflitto di interessi. Si riserva, in ogni caso, di valutare eventuali osservazioni che dovessero emergere nel corso del dibattito.

Renata POLVERINI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.05.

AUDIZIONI INFORMALI

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Cesare DAMIANO.

Audizioni nell'ambito dell'attività istruttoria connessa all'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2660, recante deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL.

L'audizione informale è stata svolta dalle 11.15 alle 12.25.

Audizione di rappresentanti di COBAS, CONFSAL, CUB e USB.

L'audizione informale è stata svolta dalle 12.25 alle 13.

ALLEGATO

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati (Nuovo testo C. 1658 Zampa).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XI Commissione,

esaminato il nuovo testo, risultante dall'esame degli emendamenti, della proposta di legge n. 1658, recante modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati;

espresso apprezzamento per il contenuto della proposta, che intende assicurare un sistema organico ed efficace di tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati presenti nel nostro Paese;

osservato che nell'ambito di tale nuovo sistema assume particolare rilievo il ruolo di coordinamento svolto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, presso il quale sono istituiti il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati, di cui all'articolo 10 del provvedimento, nonché il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, di cui all'articolo 23, comma 11, quinto periodo, del decreto-legge 6

luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

rilevata, in questo contesto, l'opportunità che anche il Tavolo tecnico di coordinamento nazionale, di cui all'articolo 23 del provvedimento, competente ai fini dell'elaborazione delle linee di indirizzo e strategiche per le politiche di protezione e di tutela dei minori stranieri non accompagnati, sia costituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in relazione al carattere degli interventi da coordinare e programmare,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

con riferimento all'articolo 23, comma 1, primo periodo, valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire le parole: Presso il Ministero dell'interno con le seguenti: Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nuovo testo C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (*Esame e rinvio*) 202

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sulle linee programmatiche del suo dicastero in materia di politiche sociali (*Seguito dello svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione*) 203

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale. C. 2617 Governo, C. 2071 Maestri e C. 2095 Bobba (*Seguito dell'esame e rinvio*) 204

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 206

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Pierpaolo VARGIU.

La seduta comincia alle 12.10.

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Nuovo testo C. 1658 Zampa.
(Parere alla I Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ricorda che la Commissione è oggi convocata, in sede consultiva, sul nuovo testo della pro-

posta di legge C. 1658 Zampa: « Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati », per il parere alla I Commissione (Affari costituzionali).

Dà, quindi, la parola, al relatore, on. Piccione, per lo svolgimento della relazione, ricordando che la collega ha seguito l'iter anche presso la Commissione di merito.

Teresa PICCIONE (PD), *relatore*, rileva che il testo in esame nasce in forma partecipata, essendo frutto anche di un lavoro che ha raccolto le istanze provenienti dalle organizzazioni umanitarie e recepisce molte delle preoccupazioni espresse dai comuni tramite l'ANCI. Ricorda che l'arrivo nel nostro Paese di minori non accompagnati costituisce un fenomeno in continua crescita, determi-

nato anche, come evidenziato dal Ministro Alfano nel corso di un'audizione, dall'aggravarsi delle situazioni di conflitto in Medio Oriente e in Africa. Sottolinea, pertanto, l'urgenza del provvedimento, ricordando che ha ottenuto il consenso di tutte le forze politiche nella Commissione di merito e segnalando che l'attuale quadro normativo sulla materia appare molto frammentato.

Valutando positivamente le definizioni recate dall'articolo 1, richiama l'attenzione sulle disposizioni sui servizi di prima accoglienza recate dall'articolo 4 aventi lo scopo di assicurare la più ampia informazione e una procedura certa ai minori interessati. Rileva che analoga chiarezza procedurale è prevista anche dall'articolo 6 in relazione all'identificazione dei soggetti. Richiama l'attenzione in particolare sul comma 5, che affida al magistrato competente la decisione sull'eventuale svolgimento di esami socio-sanitari nel caso di dubbi sull'età del soggetto.

Pone in evidenza i contenuti dell'articolo 10, rilevando che l'istituzione di un sistema informativo nazionale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrebbe assicurare un trattamento omogeneo ed un'equa distribuzione su tutto il territorio nazionale dei minori non accompagnati. In relazione all'articolo 13, sottolinea che l'inserimento dei minori non accompagnati nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, dovrebbe contribuire a rendere più efficace l'azione di contrasto alle attività di sfruttamento, sia di tipo lavorativo che di coinvolgimento in azioni delinquenziali, a cui sono soggetti i minori. Con particolare riguardo alle competenze della Commissione, evidenzia che l'articolo 15 dispone l'iscrizione dei minori al Servizio sanitario nazionale sin dal momento del loro arrivo.

In conclusione, ricorda la partecipazione di rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al tavolo tecnico previsto dall'articolo 23 e pone in evidenza l'utilizzo, disposto dall'articolo 25, del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri, istituito dal decreto-legge n. 95 del 2012 per le attività di

assistenza e protezione previste dagli articoli 4 e 13 precedentemente richiamati. Si riserva di predisporre una proposta di parere alla luce delle considerazioni che emergeranno nel corso del dibattito

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.30.

AUDIZIONI

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Pierpaolo VARGIU. — Interviene il ministro del lavoro e delle politiche sociali, Giuliano Poletti.

La seduta comincia alle 12.35.

Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sulle linee programmatiche del suo dicastero in materia di politiche sociali.

(Seguito dello svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione).

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni i deputati Vittoria D'INCECCO (PD), Salvatore CAPONE (PD) e Giulia DI VITA (M5S).

Il ministro Giuliano POLETTI replica ai deputati intervenuti, fornendo ulteriori precisazioni.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ringrazia il ministro e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.10.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

SEDE REFERENTE

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Pierpaolo VARGIU. — Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Luigi Bobba.

La seduta comincia alle 14.40.

Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale.

C. 2617 Governo, C. 2071 Maestri e C. 2095 Bobba.
(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 16 ottobre 2014.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ricorda che la Commissione prosegue l'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2617, «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale» e delle proposte di legge abbinata nn. 2071 e 2095.

Ricorda, altresì, che nella seduta odierna proseguirà il dibattito. Dà, quindi, la parola ai colleghi che intendono intervenire.

Filippo FOSSATI (PD) si associa al giudizio positivo espresso da numerosi colleghi sul provvedimento in esame che dovrebbe consentire il necessario riordino del terzo settore in tempi ragionevoli, colmando così una lacuna determinata anche dagli insuccessi di analoghi tentativi

in passato. Ricorda che il terzo settore, fondamentale per la tenuta economica e sociale dell'Italia, presenta un aspetto variegato che rappresenta una sorta di fotografia del Paese.

Entrando nello specifico del provvedimento, sottolinea, in primo luogo, la rilevanza di una più puntuale definizione del settore all'interno del codice civile, sottolineando che l'incertezza dell'attuale quadro normativo non ne consente un pieno sviluppo. Invita ad una riflessione su alcuni aspetti non risolti pienamente dalla delega, rispetto ai quali auspica un impegno per assicurare un profilo coerente al settore. In proposito richiama l'opportunità di un nesso tra la dimensione dei singoli soggetti e il loro *status*, la necessità di processi partecipativi chiari e la delicatezza della disposizione che prevede la distribuzione degli utili per le imprese sociali. Riguardo quest'ultimo aspetto, manifesta le sue perplessità e chiede chiarimenti su quale tipo di relazione concorrenziale si andrebbe a stabilire tra le imprese sociali ed altri soggetti, appartenenti o meno al terzo settore. Sottolinea in ogni caso l'opportunità di tenere conto della normativa europea. Rammenta inoltre l'attuale tendenza, confermata dalla normativa relativa all'IMU, a non riconoscere carattere specifico ad attività commerciali promosse con finalità particolari da soggetti appartenenti al terzo settore.

Nel richiamare le considerazioni svolte da Giovanni Moro nel suo recente saggio, ribadisce la necessità di una riflessione sulle attività realmente svolte dai soggetti del non profit, al di là delle previsioni statutarie, per intervenire sulle maggiori criticità. In conclusione, osserva che tra i criteri di delega andrebbe previsto uno spazio maggiore per la sussidiarietà, in ragione della sua centralità nelle politiche normative portate avanti negli ultimi anni.

Massimo Enrico BARONI (M5S), enumerando preliminarmente i punti critici del provvedimento che intende toccare nel suo intervento, sottolinea in primo luogo come le attività del terzo settore costituiscono in molti casi un'opportunità per

alcuni soggetti di conseguire notevoli guadagni utilizzando una forza lavoro sottopagata con forme contrattuali atipiche. Osserva che, in ragione del coinvolgimento di diversi milioni di cittadini e della vaghezza dei criteri della delega, non appare opportuno un esame troppo rapido del testo trasmesso dal Governo. Invita ad un approfondimento sui temi della responsabilità verso soggetti terzi, della concorrenza sleale e della compartecipazione della spesa.

Esprime dubbi sulla costituzionalità di alcune disposizioni, richiamando anche il caso dell'ISEE con la conseguente impossibilità per alcuni soggetti di ottenere determinati servizi. Nel sottolineare le numerose criticità che interessano le attività connesse al terzo settore, richiama l'attenzione della Commissione sulle difficili condizioni di lavoro nelle residenze sanitarie assistenziali, sulla scarsa trasparenza nei capitolati per servizi, che favorisce operatori legati a determinate forze politiche, e sulle irregolarità nella gestione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Invita il rappresentante del Governo ad entrare maggiormente nel merito dei contenuti del provvedimento in esame. In conclusione, ribadisce che molti operatori realizzano notevoli profitti tramite attività facenti formalmente parte del terzo settore, permettendo a soggetti istituzionali di sottrarsi alle proprie responsabilità nell'erogazione di servizi e di aggirare i controlli della Corte dei conti. Auspica pertanto che vi sia un'inversione di tendenza rispetto alla costante compressione dei propri diritti subita sia dai lavoratori che dagli utenti.

Giovanni MONCHIERO (SCpI) intende esprimere alcune perplessità sul testo del disegno di legge in esame, associandosi anche ai rilievi avanzati da alcuni colleghi che lo hanno preceduto nel dibattito. Innanzitutto, ritiene che vadano definite con maggiore precisione le caratteristiche che contraddistinguono il soggetto che opera nel terzo settore, sia esso un'impresa sociale, un'organizzazione di volontariato

o una ONLUS, soggetti molto differenti tra loro e che pertanto non possono essere accomunati.

Un'altra previsione che suscita serie criticità è a suo avviso quella che prevede la possibilità della raccolta di capitale di rischio, cosa che non si addice ad un'impresa sociale, in cui è prevalente il valore sociale che non quello di lucro.

Condividendo nella sostanza le osservazioni del deputato Baroni circa il rischio che molte organizzazioni cd « di volontariato » non perseguano affatto finalità di natura sociale e intrattengano con i collaboratori rapporti di lavoro che nulla hanno a che vedere con il volontariato, invita a non sottovalutare la circostanza che norme così poco definite e criteri direttivi non puntuali possano dare adito a truffe ed inconvenienti, peraltro non infrequenti già nella realtà attuale del terzo settore.

In conclusione, invita a riflettere sull'opportunità di procedere con un provvedimento di delega i cui principi e criteri direttivi appaiono confusi e non precisati.

Matteo MANTERO (M5S) critica preliminarmente l'utilizzo dello strumento della delega legislativa che comprime il ruolo del Parlamento, non assicurando la possibilità di un'azione incisiva per correggere i numerosi punti critici del provvedimento in esame.

In relazione all'articolo 2, formula un giudizio negativo sia sulla lettera *o*) dell'articolo 1, non risultando chiare le modalità della partecipazione dei diversi soggetti nella programmazione, sia sulla successiva lettera *p*) che, favorendo processi aggregativi, rischia di danneggiare i soggetti di minori dimensioni che svolgono realmente attività di volontariato.

In relazione all'articolo 4, chiede chiarimenti sul contenuto della lettera *a*) del comma 1 ed esprime forti perplessità sull'assenza di limiti precisi alla distribuzione degli utili prevista dalla successiva lettera *d*). Sottolinea, inoltre, il concreto rischio del determinarsi di conflitti di interesse in applicazione del criterio relativo alle cariche sociali di cui alla lettera

f) e stigmatizza l'equiparazione tra imprese sociali e ONLUS prospettata dalla lettera g).

Nel criticare l'inserimento nel provvedimento dell'articolo 5 relativo al servizio civile universale, in quanto estraneo alla materia trattata, sottolinea che in ogni caso tale istituto non deve essere considerato un surrogato dell'attività lavorativa. In conclusione, esprime un giudizio fortemente negativo sul criterio di cui alla lettera f) del comma 1 dell'articolo 6 che consente a soggetti privati di operare con fini di lucro sostituendosi a soggetti pubblici nell'erogazione di servizi.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, in considerazione degli impegni del rappresentante del Governo, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.30.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.30 alle 16.05.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Sull'ordine dei lavori	207
Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare. Nuovo testo C. 348 Cenni e C. 1162 Verini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	207
ALLEGATO (<i>Proposte emendative</i>)	211

COMITATO RISTRETTO:

Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità. C. 77 Realacci, C. 1052 Caon e C. 1223 Gallinella	210
---	-----

SEDE REFERENTE

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Luca SANI. — Interviene il viceministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Andrea Olivero.

La seduta comincia alle 12.40.

Sull'ordine dei lavori.

Adriano ZACCAGNINI (SEL) chiede di poter procedere all'esame del provvedimento sulla filiera corta, in Comitato ristretto, vista la presenza della relatrice Mongiello.

Luca SANI, *presidente*, fa presente di aver già iniziato la seduta la sede referente e che si è in attesa del rappresentante del Governo

Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare.

Nuovo testo C. 348 Cenni e C. 1162 Verini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge, rinviato nella seduta del 15 ottobre 2014.

Luca SANI, *presidente*, comunica che il gruppo M5S ha chiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche mediante trasmissione con impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda che il 9 ottobre scorso era scaduto il termine per la presentazione di proposte emendative al testo in esame. Ricorda altresì che nella seduta del 15 ottobre scorso il relatore Fiorio aveva chiesto un rinvio al fine di consentire un esame compiuto degli emendamenti presentati al testo, dopo aver raccolto le esigenze di tutta la Commissione.

Nella seduta odierna avrà pertanto luogo l'esame degli emendamenti, che sono in distribuzione.

Non essendovi interventi sul complesso degli emendamenti, dà la parola al relatore.

Massimo FIORIO, *relatore*, esprime parere contrario sugli emendamenti Zacca-

gnini 1.1, 1.3 e 1.2, Lupo 1.4, Benedetti 1.5, Zaccagnini 1.7 e Lupo 1.6.

Esprime parere favorevole sui suoi emendamenti 1.10 e 1.11 e sull'emendamento Franco Bordo 1.8. Esprime quindi parere contrario sugli emendamenti Zaccagnini 1.9, Benedetti 2.1, Lupo 2.2, Zaccagnini 3.2, 3.1, 3.3 e 3.4, Benedetti 3.5 e Zaccagnini 3.6; esprime quindi parere favorevole sull'emendamento Zaccagnini 3.7 e 3.8 del relatore.

Il parere è contrario sugli emendamenti Zaccagnini 4.1, Benedetti 5.1, Zaccagnini 5.2 e 6.1, Lupo 6.2, Zaccagnini 7.1 e 7.2.

Esprime parere favorevole sul suo emendamento 8.6, mentre il parere è contrario sugli emendamenti Zaccagnini 8.1 e Benedetti 8.2.

Per quanto riguarda l'emendamento Benedetti 8.3, il parere è favorevole se riformulato come segue: sostituire la lettera *f*) del comma 3 dell'articolo 8 con la seguente: «*f*) provvedere all'eventuale aggiornamento del sistema comune di individuazione, di caratterizzazione e di valutazione delle risorse genetiche locali, come definite ai sensi del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 6 luglio 2012 ».

Esprime quindi parere contrario sugli emendamenti Zaccagnini 8.4 e Lupo 8.5, parere favorevole sull'emendamento Lupo 10.1 e parere contrario sugli emendamenti Zaccagnini 11.2, Squeri 11.1 e Benedetti 11.3, mentre raccomanda l'approvazione dei suoi emendamenti 12.1 e 13.3.

Esprime invece parere contrario sugli emendamenti Zaccagnini 13.1, Squeri 13.2, sull'articolo aggiuntivo Lupo 14.01 e sull'emendamento Lupo 15.1; raccomanda l'approvazione del suo articolo aggiuntivo 15.03, mentre infine esprime parere contrario sugli articoli aggiuntivi Benedetti 15.01 e Lupo 15.02.

Il viceministro Andrea OLIVERO esprime parere conforme a quello del relatore e sottolinea che il Governo si è impegnato a favorire l'approvazione della proposta con uno sforzo anche il superamento dei problemi legati alle coperture.

Luca SANI, *presidente*, non essendovi richieste di intervento, fa presente che si procederà direttamente alla votazione delle proposte emendative.

Adriano ZACCAGNINI (SEL) ritira i suoi emendamenti 1.1, 1.3, 1.2 e 1.7.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Lupo 1.4, Benedetti 1.5 e Lupo 1.6 e approva l'emendamento 1.10 del relatore.

Silvia BENEDETTI (M5S) chiede una precisazione circa la *ratio* dell'emendamento Franco Bordo 1.8.

Franco BORDO (SEL) precisa che anche le università sono soggetti, peraltro anche citati in altri punti del provvedimento, che possono apportare un loro contributo.

Luca SANI, *presidente*, sospende la seduta per l'imminente inizio di votazioni in Assemblea.

La seduta, sospesa alle 13, è ripresa alle 14.05.

Luca SANI, *presidente*, comunica che si riprenderà dalla votazione sull'emendamento Franco Bordo 1.8.

La Commissione, con distinte votazioni, approva l'emendamento Franco Bordo 1.8 e 1.11 del relatore. Respinge gli emendamenti Zaccagnini 1.9 e Benedetti 2.1.

Silvia BENEDETTI (M5S), relativamente all'emendamento Lupo 2.2, chiede al relatore di rivedere il parere espresso, considerando la particolare rilevanza dell'emendamento proprio ai fini della tutela della biodiversità.

Massimo FIORIO (PD), *relatore*, ricorda che sul punto la Commissione si è particolarmente intrattenuta, giungendo alla fine alla formulazione proposta e pertanto riconferma il parere già espresso.

Silvia BENEDETTI (M5S) precisa ulteriormente che era necessario usare una terminologia più comprensibile per gli addetti ai lavori.

Massimo FIORIO (PD), *relatore*, ricorda che la naturalizzazione richiede tempi lunghi e che, anche se tale dizione può non essere esatta, la stessa obiezione può muoversi nei confronti di altre formulazioni, come quella del tempo determinato.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Lupo 2.2, Zaccagnini 3.2, 3.1, 3.3 e 3.4

Silvia BENEDETTI (M5S), intervenendo sul suo emendamento 3.5, chiede al relatore e al Governo di rivedere il proprio orientamento, trattandosi di questione delicata come quella della definizione dei metodi di caratterizzazione delle risorse genetiche e della istituzione dell'anagrafe nazionale della biodiversità.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Benedetti 3.5, Zaccagnini 3.6, approva gli emendamenti Zaccagnini 3.7 e 3.8 Il relatore e respinge l'emendamento Zaccagnini 4.1.

Silvia BENEDETTI (M5S), intervenendo sul suo emendamento 5.1, precisa che all'interno del Ministero sarebbe in ogni caso possibile rinvenire anche le eventuali necessarie risorse.

La Commissione respinge l'emendamento Benedetti 5.1.

Silvia BENEDETTI (M5S), intervenendo sull'emendamento Zaccagnini 5.2, chiede di poterlo fare proprio e di riformularlo.

Luca SANI, *presidente*, non può sentirlo, non essendo stata richiesta una riformulazione dal relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaccagnini 5.2 e 6.1, Lupo 6.2, Zaccagnini 7.1.

Luca SANI, *presidente*, avverte che l'emendamento Zaccagnini 7.2 è assorbito dalla votazione dell'emendamento 3.8 del relatore.

La Commissione, con distinte votazioni, approva l'emendamento 8.6 del relatore e respinge gli emendamenti Zaccagnini 8.1 e Benedetti 8.2.

Silvia BENEDETTI (M5S) non accoglie la proposta del relatore di riformulare il suo emendamento 8.3.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Benedetti 8.3 e Zaccagnini 8.4.

Silvia BENEDETTI (M5S), intervenendo sull'emendamento Lupo 8.5, precisa che esso intendeva introdurre una cadenza temporale al fine di dare continuità all'azione del Comitato e di consentire alle Commissioni parlamentari di ricevere una relazione annuale sull'attività svolta, al fine di poter esercitare una funzione di controllo.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento Benedetti 8.5 e approva l'emendamento Lupo 10.1.

Silvia BENEDETTI (M5S) chiede precisazioni circa l'emendamento Zaccagnini 11.2, visto che la normativa proposta risulta già presente nell'ordinamento.

Adriano ZACCAGNINI (SEL) precisa che lo scopo dell'emendamento è quello di riconoscere il diritto alla vendita diretta in ambito locale, e precisa che in ogni caso che nel provvedimento sono presenti altre ridondanze presente.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti Zaccagnini 11.2, Squeri 11.1 e Benedetti 11.3; approva gli emendamenti del relatore 12.1 e 13.3.

Adriano ZACCAGNINI (SEL) ritira il suo emendamento 13.1.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento Squeri 13.2 e l'articolo aggiuntivo Lupo 14.01.

Silvia BENEDETTI (M5S), intervenendo sul suo emendamento 15.1, fa presente che esso cerca di rispondere all'esigenza di soggetti direttamente interessati e pertanto chiede al relatore di rivedere il proprio parere.

Massimo FIORIO (PD), *relatore*, conferma il parere espresso in precedenza.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge l'emendamento Lupo 15.1, approva l'articolo aggiuntivo 15.03 del relatore e respinge gli articoli aggiuntivi Benedetti 15.01 e Lupo 15.02.

Luca SANI, *presidente*, avverte che il testo risultante dagli emendamenti appro-

vati sarà trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva.

Rinvia infine il seguito dell'esame.

La seduta termina alle 14.30.

COMITATO RISTRETTO

Martedì 21 ottobre 2014.

Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità.

C. 77 Realacci, C. 1052 Caon e C. 1223 Gallinella.

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 14.30 alle 14.35.

ALLEGATO

**Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità agraria
e alimentare (C. 348 e abb.).**

PROPOSTE EMENDATIVE

*(Riferite al nuovo testo unificato adottato come
testo base nella seduta del 24 settembre 2014)*

ART. 1.

Al comma 1, dopo le parole: 101, aggiungere le seguenti: ai fini dell'attuazione dell'articolo 9.2 del Trattato.

1. 1. Zaccagnini.

Sopprimere il comma 3.

1. 3. Zaccagnini.

Al comma 3, lettera a), sostituire la parola: l'Anagrafe con la seguente: Il repertorio.

1. 2. Zaccagnini.

Al comma 3, sopprimere la lettera b).

Conseguentemente, sopprimere l'articolo 4.

1. 4. Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

Al comma 3, sopprimere la lettera d).

Conseguentemente, sopprimere l'articolo 8.

1. 5. Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Lupo, Parentela.

Sopprimere il comma 5.

1. 7. Zaccagnini.

Al comma 5, sostituire la parola: promuovono con le seguenti: possono promuovere.

1. 10. Il relatore.

(Approvato)

Al comma 5, sopprimere le seguenti parole: allo sviluppo di sistemi sementieri informali a livello territoriale.

1. 6. Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

Al comma 6, dopo le parole: di Trento e di Bolzano aggiungere le seguenti: e le università.

1. 8. Franco Bordo.

(Approvato)

Al comma 6, sostituire la parola: promuovono con le seguenti: possono promuovere.

1. 11. Il relatore.

(Approvato)

Dopo il comma 6, aggiungere il seguente:

6-bis. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si dotano di strutture idonee al fine di promuovere sul proprio territorio gli obiettivi della presente legge. Il responsabile della struttura, con cadenza annuale, invia una dettagliata relazione sul proprio operato al Comitato permanente per la biodiversità agricola e alimentare di cui all'articolo 8.

1. 9. Zaccagnini.

ART. 2.

Sostituire il comma 1 con il seguente:

1. Ai fini della presente legge, per «risorse genetiche» si intendono quelle componenti della diversità biologica rilevanti per il cibo e l'agricoltura, incluse le varietà e le variabilità degli animali, delle piante e dei microorganismi, a livello di geni, di specie e di ecosistema, necessarie per sostenere le funzioni e la struttura degli agro-ecosistemi.

2. 1. Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Lupo, Parentela.

Al comma 2, lettera b), dopo la parola: invasiva aggiungere le seguenti: , si siano naturalizzate nel territorio ed integrate tradizionalmente nella sua agricoltura e nel suo allevamento,.

2. 2. Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

ART. 3.

Sopprimere il comma 1.

3. 2. Zaccagnini.

All'articolo 3, sostituire la parola: Anagrafe ovunque ricorra, con la seguente: Repertorio.

3. 1. Zaccagnini.

Al comma 2 dopo la parola: locali aggiungere le seguenti ai sensi del decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 6 luglio 2012.

3. 3. Zaccagnini.

Al comma 3, in fine aggiungere, il seguente periodo:

Ai fini dell'iscrizione devono essere adottati strumenti specifici che facciano riferimento alle popolazioni e non solo alle razze, escludendo l'Associazione italiana allevatori (AIA) come gestore del repertorio delle razze animali e consolidando le attività delle regioni e delle province autonome e dei loro repertori.

3. 4. Zaccagnini.

Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:

3-bis. Ai fini dello svolgimento dell'istruttoria di cui al comma 3, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, un tavolo tecnico-scientifico incaricato, tra l'altro, della definizione dei metodi di caratterizzazione delle risorse genetiche. La partecipazione al tavolo non dà luogo alla corresponsione di compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi spese comunque denominati.

3. 5. Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Lupo, Parentela.

Al comma 4 sostituire le parole: di diritto con le seguenti: ai sensi dell'articolo 6.

3. 6. Zaccagnini.

Sostituire il comma 5 con il seguente:

Le risorse genetiche iscritte al Repertorio sono mantenute sotto la responsabilità e il controllo pubblico, non sono assoggettabili a diritto di proprietà intellettuale o altro diritto o tecnologia che ne limiti l'accesso o la riproduzione agli agricoltori, compresi i brevetti a carattere industriale, né possono essere oggetto, in ogni caso, di protezione tramite privativa per ritrovati vegetali ai sensi della legge 23 marzo 1998 n. 110. Non sono parimenti brevettabili le risorse genetiche anche parzialmente derivate da quelle iscritte al Repertorio, né loro parti e componenti, ai sensi della legge 6 aprile 2004, n. 101.

3. 7. Zaccagnini.

(Approvato)

Sopprimere il comma 6.

Conseguentemente:

a) all'articolo 4, sopprimere il comma 4;

b) all'articolo 7, sopprimere il comma 3;

c) dopo l'articolo 15, aggiungere il seguente:

ART. 16.

(Disposizioni attuative).

1. Il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sentito il Comitato di cui all'articolo 8, con proprio decreto, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità di istituzione e di funzionamento dell'Anagrafe di cui all'articolo 3, individua le modalità tecniche di attuazione di cui all'articolo 4, individua i centri di riferimento specializzati nella raccolta, nella preparazione e nella

conservazione delle risorse genetiche locali di cui all'articolo 7.

3. 8. Il relatore.

(Approvato)

ART. 4.

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

b) dagli agricoltori che fanno parte di tali reti e o che sono costituiti in reti autonome di difesa della biodiversità agricola.

4. 1. Zaccagnini.

ART. 5.

Al comma 1, dopo la parola: istituito aggiungere le seguenti: senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

5. 1. Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Lupo, Parentela.

Al comma 1, lettera c) dopo la parola: consentire aggiungere le seguenti: , con cadenza annuale.

5. 2. Zaccagnini.

ART. 6.

Sostituire il comma 2 con il seguente:

2. Gli agricoltori che intendano operare al recupero, alla valorizzazione, allo scambio ed all'uso sostenibile delle risorse genetiche locali o adattate, chiedono alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano di essere iscritti alla rispettiva rete regionale o nazionale.

6. 1. Zaccagnini.

Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

2-bis. Nella scelta degli agricoltori custodi sono favoriti i membri delle comu-

nità locali tradizionalmente impegnati nella conservazione delle risorse genetiche e chi ha provveduto alla loro riscoperta o individuazione.

- 6. 2.** Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

ART. 7.

Al comma 1, dopo le parole: agraria e alimentare aggiungere le seguenti: e le associazioni per la tutela delle biodiversità agraria maggiormente rappresentative.

- 7. 1.** Zaccagnini.

Sopprimere il comma 3.

- 7. 2.** Zaccagnini.

ART. 8.

Al comma 2, primo periodo, sostituire le parole: Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, o da un soggetto da esso delegato, con le seguenti: un rappresentante del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

- 8. 6.** Il relatore.

(Approvato)

Al comma 2 sostituire le parole: da un rappresentante degli agricoltori custodi con le seguenti: da un numero pari di rappresentanti degli agricoltori indicati dalle reti di difesa, conservazione ed uso sostenibile, della biodiversità di interesse agricolo ed alimentare.

- 8. 1.** Zaccagnini.

Al comma 2, primo periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole: e da un rappresentante di enti pubblici di ricerca

competenti in materia designato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

- 8. 2.** Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Lupo, Parentela.

Al comma 3, sopprimere le lettere c) e f).

- 8. 3.** Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Lupo, Parentela.

Al comma 3, dopo la lettera f), aggiungere la seguente:

g) favorire lo studio, la diffusione e promozione delle riconosciute metodologie di conservazione, gestione e valorizzazione delle risorse genetiche animali e vegetali.

- 8. 4.** Zaccagnini.

Dopo il comma 5, aggiungere il seguente:

5-bis. Il Comitato si riunisce di norma due volte l'anno e trasmette alle competenti Commissioni parlamentari una relazione annuale sull'attuazione di quanto disposto dal presente articolo.

- 8. 5.** Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

ART. 10.

Al comma 1, secondo periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole: e per il sostegno agli enti pubblici impegnati, esclusivamente ai fini moltiplicativi, nella produzione e conservazione di sementi di varietà da conservazione a rischio di erosione genetica o estinzione.

- 10. 1.** Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

(Approvato)

ART. 11.

Sostituire il comma 1 con il seguente:

1. Il comma 6 dell'articolo 19-bis della legge 25 novembre 1971, n. 1096, è sostituito dal seguente:

« 6. Agli agricoltori che producono le varietà di sementi iscritte nei repertori delle varietà da conservazione regionali delle province autonome di Trento e Bolzano o in quello nazionale negli agro ecosistemi, dove tali varietà hanno evoluto le loro proprietà caratteristiche, è riconosciuto il diritto alla vendita diretta ed in ambito locale di sementi o di materiale di propagazione relativi a tali varietà e prodotti in azienda, nonché il diritto al libero scambio, all'interno di un commercio diretto fra agricoltori senza intermediazioni di terzi. »

11. 2. Zaccagnini.

Sostituire il comma 1 con il seguente:

1. Il comma 6 dell'articolo 19-bis della legge 25 novembre 1971, n. 1096, è sostituito dal seguente:

« 6. Ai produttori agricoli, residenti nei luoghi dove le varietà di sementi iscritte nel registro nazionale delle varietà da conservazione hanno evoluto le loro proprietà caratteristiche o che provvedano al loro recupero e mantenimento, è riconosciuto il diritto alla vendita diretta in ambito locale di modiche quantità di sementi o materiali da propagazione relativi a tali varietà, qualora prodotti nella azienda condotta, nonché il diritto al libero scambio nell'ambito delle articolazioni locali della Rete nazionale della biodiversità agraria e alimentare, secondo le disposizioni del decreto legislativo 29 ottobre 2009, n. 149, del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 267, e del decreto legislativo 14 agosto 2012, n. 148. ».

11. 1. Squeri.

Al comma 1, dopo le parole che producono le varietà, sopprimere le parole: di sementi.

11. 3. Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Lupo, Parentela.

ART. 12.

Al comma 1, primo periodo, sostituire la parola: provvedono con le seguenti: possono prevedere.

12. 1. Il relatore.

(Approvato)

ART. 13.

Al comma 1, sopprimere le parole: , anche con il contributo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

13. 3. Il relatore.

(Approvato)

Sopprimere il comma 2.

13. 1. Zaccagnini.

Al comma 3, sostituire la lettera b) con la seguente:

b) la realizzazione di forme congiunte di promozione, di scambio e di acquisto di prodotti agricoli e alimentari nell'ambito di circuiti locali;

13. 2. Squeri.

ART. 14.

Dopo l'articolo 14, aggiungere il seguente:

ART. 14-bis.

1. Al fine di sensibilizzare i giovani sull'importanza della biodiversità agricola e sulle modalità di tutela e conservazione

del patrimonio esistente, le regioni, nella predisposizione delle misure attuative dei programmi di sviluppo rurale, possono promuovere progetti volti a realizzare, presso le scuole di ogni ordine e grado, azioni ed iniziative volte alla conoscenza dei prodotti agroalimentari e delle risorse locali.

14. 01. Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

ART. 15.

Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

1-bis. Il consiglio per la sperimentazione e la ricerca in agricoltura presenta annualmente alle competenti Commissioni parlamentari una relazione sugli interventi di cui al comma 1 e provvede alla diffusione dei risultati conseguiti dalle attività di ricerca e sperimentazione in materia di biodiversità agraria e alimentare, anche al fine di informare ed aggiornare gli agricoltori custodi e le aziende agricole interessate.

15. 1. Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

Dopo l'articolo 15, aggiungere il seguente:

ART. 15-bis.

(Disposizioni finanziarie).

1. Agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli 3 e 5, pari a 440.000 euro, si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente iscritte nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, missione: Agricoltura, Politiche Agroalimentari e Pesca, Programma politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (1.2), capitolo 1502. Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali è autoriz-

zato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

15. 03. Il relatore.

(Approvato)

Dopo l'articolo 15 inserire il seguente:

ART. 15-bis.

(Centri per la salvaguardia della biodiversità delle specie vegetali spontanee).

1. Al fine di incentivare lo studio dello *status* delle specie e dei relativi *habitat* e di fornire un supporto tecnico alle politiche regionali in materia, le regioni possono istituire centri dedicati alla salvaguardia della biodiversità delle specie vegetali spontanee.

2. I centri di cui al comma 1 possono essere costituiti anche mediante accordi tra regioni limitrofe dalle omogenee caratteristiche biogeografiche ed ecologiche.

3. I centri di cui al comma 1 in particolare provvedono:

a) alla stesura di protocolli di conservazione *ex situ* delle principali specie contenute nelle liste delle specie a rischio di estinzione;

b) alla messa a disposizione di germoplasma vegetale, semi e piante, autoctono e geneticamente idoneo al territorio di impiego, funzionale a interventi di ricostruzione o di rinaturalizzazione di *habitat*, di ricostruzione del manto forestale e di ingegneria naturalistica;

c) alla realizzazione di sistemi di certificazione finalizzati alla tracciabilità del germoplasma autoctono da essi prodotto e diffuso;

d) allo sviluppo di azioni finalizzate alle reintroduzioni di specie vegetale spontanee;

e) alla diffusione di migliori prassi volte a evitare perdite di diversità intraspecifica e invasioni da parte di specie vegetali alloctone.

15. 01. Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Lupo, Parentela.

Dopo l'articolo 15 inserire il seguente:

ART. 15-bis.

(Conservazione degli habitat e delle specie a rischio).

1. Le regioni disciplinano con apposite norme le attività di conservazione degli habitat e delle specie a rischio di estinzione anche al fine di valorizzare il ruolo degli agricoltori e dei proprietari dei fondi nella tutela e salvaguardia della biodiversità naturale.

2. In particolare, le regioni individuano nei propri territori, anche avvalendosi di

università, enti regionali, centri di ricerca pubblici e privati, le aree agricole ad alto valore naturalistico e le aree naturali e seminaturali ad alto valore botanico da designare quali micro riserve botaniche.

3. Le regioni promuovono, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, e anche attraverso una adeguata programmazione dei piani di sviluppo rurale, azioni e progetti finalizzati alla conservazione e all'uso sostenibile del territorio compreso nelle micro riserve botaniche di cui al comma 2.

15. 02. Lupo, Benedetti, Massimiliano Bernini, Gagnarli, Gallinella, L'Abbate, Parentela.

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nuovo testo C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (*Esame e rinvio*) 218

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013 *bis*. C. 1864-C Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato 223

SEDE CONSULTIVA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Michele BORDO.

La seduta comincia alle 12.30.

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Nuovo testo C. 1658 Zampa.

(Parere alla I Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Chiara SCUVERA (PD), *relatore*, evidenzia che la proposta di legge C. 1658 introduce modifiche alla normativa vigente in materia di minori stranieri non accompagnati. L'obiettivo della proposta è quello di stabilire una disciplina unitaria organica sui minori stranieri non accompagnati che rafforzi gli strumenti di tutela

garantiti dall'ordinamento e assicurati maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale. Richiamo in questa sede i dati riguardanti le dimensioni del fenomeno trattato, forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, secondo cui i minori non accompagnati non richiedenti asilo segnalati in Italia alla fine di marzo 2014 erano 7.865, di cui 1.966 irreperibili.

La materia è attualmente regolata negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998) e nel relativo Regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999), nonché nel DPCM n. 535 del 1999. Specifiche disposizioni riguardanti i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale sono previste dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 25 del 2008, dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 251 del 2007 e dalla direttiva del Ministero dell'interno del 7 dicembre 2006.

Segnala che sul quadro normativo vigente è intervenuto il Parlamento europeo con la risoluzione del 12 settembre 2013 per chiedere ai Paesi membri e alla Com-

missione europea un rafforzamento delle tutele garantite ai minori stranieri non accompagnati, suggerendo al contempo alcune azioni strategiche da intraprendere. Inoltre, in relazione al contenuto della proposta in esame, ricordo che il disegno di legge di delegazione europea 2013 secondo semestre – definitivamente approvato il 17 settembre 2014 e non ancora pubblicato – prevede il recepimento della nuova direttiva « accoglienza » (2013/33/UE del 26 giugno 2013) e della nuova direttiva « procedure » (2013/32/UE del 26 giugno 2013) che costituiscono la base normativa in materia di asilo negli Stati membri dell'Unione europea. Tali direttive (che devono essere recepite entro il 15 luglio 2015) prevedono un rafforzamento delle tutele dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale.

La proposta di legge C. 1658 introduce alcune novità di rilievo rispetto alla normativa vigente. In particolare, conferma il divieto di respingimento alla frontiera per i minori ed ammette la possibilità di rinviare il minore nel Paese di provenienza non solo per ragioni di ordine pubblico e sicurezza, ma anche qualora sia accertato il superiore interesse del minore al riaffidamento ai genitori; introduce nuove disposizioni sulle modalità di contatto e di informazione nei riguardi dei minori ai valichi di frontiera, nonché sul diritto ad un « servizio di prima assistenza » e all'accompagnamento in una « struttura di prima accoglienza », che dovranno possedere requisiti specifici da determinare con apposito decreto ministeriale; rende omogenee le procedure di segnalazione e introduce una procedura unica di identificazione e accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato; istituisce il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati, che raccolga le informazioni relative ai minori a supporto delle decisioni in materia di accoglienza; integra la disciplina vigente che prevede l'apertura della tutela ad opera dell'autorità giudiziaria con disposizioni tese a promuovere l'istituto dell'affidamento familiare e a rafforzare lo svolgimento delle indagini fa-

miliari; detta alcune disposizioni di maggior tutela in favore dei minori non accompagnati che presentano particolari cause di vulnerabilità.

Nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione di merito ha approvato alcuni emendamenti che hanno parzialmente modificato il testo originario della proposta. Le modifiche hanno inciso su aspetti che non risultano di specifico interesse per la Commissione Politiche dell'Unione europea, fatta eccezione per l'inserimento di un comma aggiuntivo all'articolo 7 relativo alle indagini familiari. Il nuovo comma 5, infatti, fa un espresso richiamo all'articolo 8, paragrafo 2 del Regolamento UE n. 604/2013 (cosiddetto Dublino III), prevedendo – nel caso di minore non accompagnato intenzionato a richiedere la protezione internazionale – l'obbligo di accertare la presenza di familiari o parenti legalmente presenti in altri Paesi aderenti al Regolamento e di informare l'unità Dublino del Paese interessato per provvedere al ricongiungimento familiare.

Ricorda quindi che la proposta di legge consta di 27 articoli.

All'articolo 1, che definisce l'ambito di applicazione della proposta, i minori stranieri non accompagnati sono riconosciuti titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea. Al comma 2 si precisa che la disciplina contenuta nella proposta di legge si applica ai minori stranieri non accompagnati in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità.

L'articolo 2 individua una nuova definizione di minore straniero non accompagnato, con la quale si intende il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle legge vigenti nell'ordinamento italiano.

Evidenza a questo proposito che la definizione di « minori non accompagnati » comunemente utilizzata è quella specificata nell'articolo 2 della Direttiva 2001/55/CE: « i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri ».

L'articolo 3 conferma il divieto di espulsione del minore già previsto all'articolo 19 del Testo unico, introducendo esplicitamente anche il divieto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, che può essere disposto solo ove il riaffidamento ai familiari sia nel loro superiore interesse e non comporti « un rischio di danni irreparabili per il minore ».

Con l'articolo 4 si disciplinano le modalità di contatto e di informazione dei minori stranieri non accompagnati presso i valichi di frontiera, in modo da rafforzare la garanzia di misure di accoglienza anche prima del momento dell'identificazione del minore. In sede referente è stato introdotto l'obbligo di informare il minore circa il diritto di richiedere protezione internazionale (comma 1) e vengono fissati tempi massimi per la conclusione delle operazioni di identificazione (5 giorni) e per la permanenza (30 giorni) presso la struttura di prima accoglienza.

L'articolo 5 interviene in relazione agli obblighi di segnalazione dei minori sul territorio, che sono oggetto di diverse disposizioni normative nel nostro ordinamento, tra loro non coordinate. Con le modifiche all'articolo 33 della legge n. 184 del 1983 si prevede che gli uffici di frontiera, così come come già previsto per i pubblici ufficiali, segnalino la presenza di minori non accompagnati al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo in cui il minore si trova.

L'articolo 6 della proposta introduce nel Testo unico il nuovo articolo 31-*bis*

volto a disciplinare in maniera uniforme sul territorio nazionale la procedura di identificazione del minore, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati. Attualmente, infatti, mancano norme di grado primario valide per tutti i minori non accompagnati e le procedure per l'identificazione si basano su prassi diverse a livello nazionale o locale. Il nuovo articolo 31-*bis* introduce una procedura che standardizza alcuni principi, prevede in successione graduale gli interventi da compiere ai fini dell'identificazione e stabilisce alcune garanzie procedurali e sostanziali a tutela dei minori.

Gli articoli 7 e 9 della proposta in esame introducono alcune modifiche alla disciplina delle indagini familiari e al cosiddetto rimpatrio assistito e volontario. In particolare, l'articolo 7 introduce nel Testo unico un nuovo articolo 31-*ter* volto a disciplinare le indagini familiari, attualmente previste solo nel DPCM n. 35 del 1999 ed in parte disciplinate nelle Linee guida sui minori non accompagnati. In materia di rimpatrio assistito e volontario, l'articolo 9 sposta la competenza all'adozione del provvedimento, che in base alla normativa vigente spetta alla Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del lavoro, affidandola al Tribunale per i minorenni competente.

Per favorire e promuovere l'istituto dell'affidamento familiare nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, l'articolo 8 introduce il comma 1-*bis* all'articolo 2 della legge n. 183/1984 prevedendo l'istituzione di elenchi di affidatari adeguatamente formati per accogliere minori non accompagnati, in modo da favorire l'affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza. In via analoga, l'articolo 12 prevede che presso i tribunali ordinari sia istituito un elenco di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. Sul punto, la

relazione illustrativa segnala che elenchi di affidatari e di tutori per i minori di età, non necessariamente stranieri, sono già stati istituiti in alcune realtà regionali e locali.

L'articolo 10 istituisce il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tale sistema è alimentato dalle cosiddette cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate a seguito del colloquio con il minore — introdotto all'articolo 6 della proposta — ai fini dell'identificazione dello stesso.

L'articolo 11 disciplina le questioni relative al permesso di soggiorno rilasciabile ai minori non accompagnati, innovando rispetto al quadro normativo vigente. La proposta di legge contempla due sole tipologie di permesso di soggiorno: quello per età, che può essere rilasciato su richiesta dello stesso minore, anche direttamente e anche prima della nomina del tutore, con validità fino al compimento della maggiore età, e quello per motivi familiari, in cui si equipara la condizione dei minori affidati, anche di fatto, e quella dei minori sottoposti a tutela.

L'articolo 13 prevede che l'accoglienza dei minori sia garantita nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 del 1989, convertito in legge n. 39 del 1990, che — conseguentemente — assume la denominazione « Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati ».

L'articolo 14 interviene in riferimento alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. In particolare, il provvedimento elimina il carattere vincolante del parere della Direzione generale, consentendo il rinvio al meccanismo del silenzio-assenso e introduce una nuova disposizione per l'affidamento ai servizi sociali fino al ventesimo anno di età dei minori che hanno intrapreso un percorso di integra-

zione, ma che raggiunta la maggiore età necessitano di un supporto prolungato di assistenza.

Gli articoli da 15 a 18 sono finalizzati a rafforzare alcuni dei diritti riconosciuti ai minori non accompagnati. Innanzitutto, l'articolo 15 estende la garanzia dell'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati prevedendo la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, dopo il ritrovamento a seguito della segnalazione. In tal caso, la richiesta deve essere inoltrata dall'esercente la potestà genitoriale, anche in via temporanea. In relazione al diritto all'istruzione, l'articolo 16 incentiva l'adozione di specifiche misure da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni idonee a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori, anche mediante convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. Inoltre, tale disposizione prevede che i titoli conclusivi dei corsi di studio siano rilasciati ai minori con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, anche nell'ipotesi in cui essi abbiano raggiunto la maggiore età nelle more del completamento degli studi. Gli articoli 17 e 18 implementano le garanzie processuali e procedurali a tutela del minore straniero. L'articolo 17 dedica al tema un articolo specifico (nuovo articolo 33-*bis* del Testo unico), nel quale assicura l'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento, attraverso la presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede. Viene, inoltre, riconosciuto il diritto del minore straniero non accompagnato a partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e ad essere

ascoltato nel merito, con la presenza di un mediatore culturale. Il successivo articolo 18 riconosce in capo al minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale il diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento.

Gli articoli da 19 a 21 si riferiscono a specifiche categorie di minori non accompagnati, che necessitano di misure speciali di protezione in considerazione del particolare stato di vulnerabilità in cui si trovano. Per quanto riguarda i minori non accompagnati vittime di tratta, l'articolo 19 prevede un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, con soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età. L'articolo 20 con riferimento ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, istituisce presso ogni Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, previste dal decreto legislativo n. 25 del 2008, una sezione specializzata nell'ascolto dei minori non accompagnati. L'articolo 21 modifica le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

L'articolo 22 autorizza gli enti e le associazioni che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri, registrate presso il Ministero del lavoro, ad intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati e a ricorrere per l'annullamento di atti illegittimi in sede di giustizia amministrativa.

L'articolo 23 prevede la costituzione di un Tavolo tecnico di coordinamento nazionale presso il Ministero dell'Interno con finalità di indirizzo delle politiche di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Ai sensi dell'articolo 24, l'Italia promuove la più stretta cooperazione europea ed internazionale, in particolare attraverso lo strumento degli ac-

cordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale, del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Gli articoli 25 e 26 prevedono la copertura finanziaria degli interventi e delle attività previste dalla proposta di legge. A tal fine, l'articolo 25 prevede l'istituzione del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il successivo articolo 26 introduce l'assistenza ai minori stranieri non accompagnati tra le destinazioni di interesse sociale o di carattere umanitario alle quali è vincolato l'utilizzo della quota parte di spettanza statale del gettito dell'8 per mille dell'Irpef.

Con una norma di coordinamento finale, l'articolo 27 attribuisce al Governo il compito di apportare le necessarie modifiche, conseguenti all'entrata in vigore della legge, sia al Regolamento di attuazione del Testo unico (decreto del Presidente della Repubblica 394/1999) sia al Regolamento del Comitato per i minori stranieri (DPCM n. 535 del 1999).

Osserva, in conclusione come il provvedimento rappresenti un grande passo in avanti per la tutela dei diritti dei minori e l'efficientamento del sistema di accoglienza.

Cosimo PETRAROLI (M5S) sottolinea come il M5S condivida appieno il provvedimento in esame.

Invita quindi la relattrice a richiamare nel parere il fenomeno dell'elemosina da parte di minori, rilevando che nella risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 vi è una specifica raccomandazione che esorta gli Stati membri a prevedere l'obbligo, per le autorità pubbliche, di adottare misure a favore dei minori non accompagnati costretti a elemosinare.

Chiara SCUVERA (PD) si riserva un approfondimento sulla questione, che potrà essere oggetto di un apposito richiamo nella proposta di parere.

Michele BORDO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.40.

COMITATO DEI NOVE

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013 *bis*.

C. 1864-C Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

Il Comitato si è riunito dalle 12.45 alle 12.50.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

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

S O M M A R I O

Sui lavori della Commissione	224
Variazioni nella composizione della Commissione	224
Esame della proposta di relazione recante disposizioni per una revisione organica del codice antimafia di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159 (<i>Esame e rinvio</i>) ..	225
Seguito dell'esame e votazione della proposta di relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia (<i>Seguito dell'esame e approvazione</i>)	225
Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Bernardo Petralia, del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo Dario Scaletta e del sostituto procuratore nazionale antimafia Maurizio De Lucia (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	225
COMITATO MAFIA, GIORNALISTI E MONDO DELL'INFORMAZIONE	226
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	226

Martedì 21 ottobre 2014. – Presidenza della presidente Rosy BINDI.

La seduta comincia alle 20.

Sui lavori della Commissione.

Rosy BINDI, *presidente*, propone di invertire l'ordine dei lavori della seduta odierna nel senso di procedere in primo luogo all'esame della proposta di relazione recante disposizioni per una revisione organica del codice antimafia di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159, successivamente al seguito dell'esame della proposta di relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia, infine all'audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il

tribunale di Palermo, Bernardo Petralia, del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Dario Scaletta, e del sostituto procuratore nazionale antimafia, Maurizio De Lucia.

(Così rimane stabilito).

Variazioni nella composizione della Commissione.

Rosy BINDI, *presidente*, comunica che sono entrati a far parte della Commissione il senatore Francesco Bruni (FI), in sostituzione del senatore Donato Bruno (FI), e il senatore Salvatore Tomaselli (PD) in sostituzione del senatore Miguel Gotor (PD).

Esame della proposta di relazione recante disposizioni per una revisione organica del codice antimafia di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159.

(Esame e rinvio).

Rosy BINDI, *presidente*, illustra la proposta di relazione in titolo, di cui è relatrice.

Intervengono per formulare osservazioni i senatori Francesco MOLINARI (M5S), Enrico BUEMI (PLA-PSI-MAIE), Franco MIRABELLI (PD), Lucrezia RICCHIUTI (PD) e il deputato Claudio FAVA (Misto).

Rosy BINDI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Seguito dell'esame e votazione della proposta di relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia.

(Seguito dell'esame e approvazione).

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

Avverte che la proposta di relazione in titolo è stata riformulata dal relatore Mattiello sulla base delle osservazioni emerse nel corso della precedente seduta.

Davide MATTIELLO, *relatore*, illustra brevemente la proposta di relazione in titolo, come riformulata.

Intervengono quindi per dichiarare il proprio voto il deputato Francesco D'UVA (M5S) e il senatore Franco MIRABELLI (PD).

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva all'unanimità la proposta di relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia.

Rosy BINDI, *presidente*, comunica che occorre declassificare tre audizioni del Comitato Vittime di mafia, testimoni di giustizia e collaboratori di giustizia, i cui resoconti, se la Commissione concorda, passeranno dal regime riservato a quello libero per poter essere citati nella relazione.

Tali resoconti riguardano: l'audizione di Nadia Furnari, del 13 giugno 2014, l'audizione del sostituto procuratore nazionale antimafia Maurizio De Lucia, del 20 giugno 2014, e l'audizione del colonnello Mannucci Benincasa, componente della Commissione centrale, del 18 luglio 2014, esclusa la parte segreta.

(Così rimane stabilito).

Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Bernardo Petralia, del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo Dario Scaletta e del sostituto procuratore nazionale antimafia Maurizio De Lucia.

(Svolgimento e conclusione).

Rosy BINDI, *presidente*, introduce l'audizione all'ordine del giorno.

Il procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Bernardo Petralia, il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Dario Scaletta, e il sostituto procuratore nazionale antimafia, Maurizio De Lucia, svolgono una relazione.

Intervengono, per formulare osservazioni, i deputati Rosy BINDI, *presidente*, Davide MATTIELLO (PD), Claudio FAVA (Misto), e il senatore Giuseppe LUMIA (PD).

Il procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Bernardo Petralia e il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Dario Scaletta rispondono ai quesiti posti e forniscono ulteriori precisazioni.

Rosy BINDI, *presidente*, ringrazia gli auditi per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 22.40.

**COMITATO MAFIA, GIORNALISTI E MONDO
DELL'INFORMAZIONE**

Il Comitato Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione si è riunito dalle 10,15 alle 11.

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

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 14.15 alle 14.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

COMITATO PARLAMENTARE

per la sicurezza della Repubblica

S O M M A R I O

Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), ambasciatore Giampiero Massolo	227
--	-----

*Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza
del presidente Giacomo STUCCHI.*

La seduta comincia alle 19.35.

**Audizione del Direttore generale del Dipartimento
delle informazioni per la sicurezza (DIS), ambascia-
tore Giampiero Massolo.**

Il Comitato procede all'audizione del-
l'ambasciatore Giampiero MASSOLO, Di-

*rettore generale del Dipartimento delle in-
formazioni per la sicurezza (DIS), il quale
svolge una relazione su cui intervengono,
formulando domande e richieste di chia-
rimenti, il presidente STUCCHI (LN-Aut),
i senatori CRIMI (M5S) ed ESPOSITO
(NCD) e i deputati FERRARA (SEL), e
VITELLI (ScpI).*

La seduta termina alle 20.25.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	228
COMMISSIONE PLENARIA:	
Comunicazioni del Presidente	228
ALLEGATO (<i>Deliberazione di acquisizione e informatizzazione di atti e documenti</i>)	231

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Giuseppe FIORONI.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 11.05 alle 11.20.

COMMISSIONE PLENARIA

Martedì 21 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Giuseppe FIORONI.

La seduta comincia alle 11.20.

Comunicazioni del Presidente.

Giuseppe FIORONI, *presidente*, comunica che nella riunione odierna l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha adottato una deliberazione di acquisizione e informatizzazione di atti e documenti (*vedi allegato*).

La deliberazione è stata predisposta cercando di soddisfare l'esigenza di completezza, pertinenza e fruibilità degli atti acquisiti. In particolare: per esigenze di completezza, oltre alla Commissione sulla strage di via Fani dell'VIII legislatura, si sono prese in considerazione anche la Commissione monocamerale sui risultati della lotta al terrorismo della IX legislatura, le Commissioni stragi della X, XI, XII e XIII legislatura, la Commissione P2 della VIII e IX legislatura e la Commissione Mitrokhin della XIV legislatura; per esigenze di pertinenza, per le Commissioni diverse dalla Commissione sulla strage di via Fani, si è deliberato di acquisire solo gli atti concernenti il rapimento e la morte di Aldo Moro, ancorché siano compresi anche in altri filoni d'inchiesta; per esigenze di fruibilità, è stata prevista l'acquisizione di copia digitale degli atti, così da consentirne l'indicizzazione e la ricerca per singole parole.

Alcuni degli atti in questione sono peraltro già stati pubblicati; la loro acquisizione all'archivio della Commissione è co-

munque utile per consentire la digitalizzazione di tali documenti e la loro più agevole consultazione.

L'informatizzazione degli atti sarà effettuata, come è prassi consolidata, a cura del personale del Nucleo della Guardia di finanza addetto alla tenuta dell'archivio della Commissione e dell'archivio informatico delle Commissioni parlamentari d'inchiesta.

Con riferimento alla Commissione P2 – che presenta una cospicua mole di documenti – sono sin d'ora a disposizione della Commissione l'indice dei volumi pubblicati e la classificazione, predisposta dalla stessa Commissione P2, dei documenti secretati. Analogamente, per la Commissione Mitrokhin, è disponibile sin d'ora l'elenco degli atti e dei documenti formati o acquisiti nel corso dell'inchiesta; l'ufficio di presidenza potrà anche selezionare, ai fini della relativa richiesta di acquisizione, singoli documenti che presentino un obiettivo collegamento con il caso Moro.

Qualora all'esito di questa prima acquisizione dovesse emergere l'esigenza di disporre di ulteriori documenti, la Commissione potrà adottare una nuova deliberazione di acquisizione di quei documenti.

Ricorda, infine, che – in base al comma 4 dell'articolo 5 della legge istitutiva – la Commissione è tenuta a garantire « il mantenimento del regime di segretezza » della documentazione acquisita « fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia (...) siano coperti da segreto ».

Acquisito il conforme avviso dell'ufficio di presidenza, integrato da rappresentanti dei gruppi, si rappresenterà alla Presidente della Camera e al Presidente del Senato l'interesse della Commissione a richiedere, previo esperimento degli opportuni adempimenti, la desecretazione degli atti e dei documenti relativi alle inchieste sopra citate che dovessero rivelarsi necessari ai fini del compimento degli atti d'inchiesta o della stesura di relazioni.

Comunica inoltre che, sulla base dell'articolo 14, comma 4, del Regolamento interno della Commissione, che consente

di affidare l'approfondimento di specifiche questioni ad uno o più comitati coordinati dal Presidente (o da un suo delegato), che ne nomina i componenti « tenendo anche conto delle richieste dei Gruppi presenti nella Commissione », l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione odierna, ha convenuto sull'opportunità di istituire un Comitato con il compito di definire proposte di attività istruttorie da sottoporre alla valutazione dello stesso Ufficio di presidenza. Le proposte potranno avere ad oggetto audizioni, esami testimoniali, acquisizione di documentazione, svolgimento di sopralluoghi o ispezioni ed ogni altra attività istruttoria ritenuta utile ai fini dello svolgimento dell'inchiesta.

Il Comitato, denominato « Comitato per le proposte istruttorie », sarà composto dai 16 componenti dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nonché da cinque ulteriori componenti, scelti tra i tre gruppi maggiormente rappresentati in seno alla Commissione, per un totale di 21 componenti.

In particolare, di questi cinque componenti tre saranno del gruppo Partito Democratico (che ha 24 componenti) e uno ciascuno dei gruppi Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente e MoVimento 5 Stelle (che hanno ognuno 9 componenti). I tre gruppi menzionati sono, pertanto, invitati ad indicare i propri componenti nel Comitato.

Resta naturalmente inteso che il Comitato è chiamato a svolgere solo attività di tipo istruttorio e non può, quindi, sostituirsi all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Comunica altresì che il Nucleo speciale della Guardia di Finanza presso le Commissioni parlamentari d'inchiesta ha messo a disposizione della Commissione i marescialli capi Andrea Casertano e Bonifacio Stoduto, con riserva di designare nei prossimi giorni un terzo militare. Tale personale sarà addetto alla gestione dell'archivio della Commissione.

Comunica infine che questa mattina il Ministro della difesa, Roberta Pinotti, ha informato che, a causa di sopravvenuti

impegni istituzionali, non potrà partecipare all'audizione già prevista per giovedì 23 ottobre alle ore 14.30; il Ministro ha comunque sin d'ora dato la sua disponibilità per un'audizione da svolgersi in una data compresa tra il 11 e il 13 novembre.

L'audizione del Sottosegretario Marco Minniti è prevista per mercoledì 29 ottobre alle ore 14.30, mentre quella del

Ministro dell'interno, Angelino Alfano, potrebbe svolgersi in una data compresa tra il 4 e il 6 novembre.

La seduta termina alle 11.30.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta della Commissione è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

**DELIBERAZIONE DI ACQUISIZIONE E INFORMATIZZAZIONE
DI ATTI E DOCUMENTI**

La Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro,

a) visto l'articolo 1 della legge 30 maggio 2014, n. 82, che attribuisce alla Commissione il compito di accertare, tra l'altro, « eventuali nuovi elementi che possono integrare le conoscenze acquisite dalle precedenti Commissioni parlamentari di inchiesta sulla strage di Via Fani, sul sequestro e sull'assassinio di Aldo Moro »;

b) considerato che la Commissione, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della citata legge, ha facoltà di acquisire « copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari » e, in base al successivo comma 4, « garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia (...) siano coperti da segreto »;

c) tenuto conto che elementi di conoscenza concernenti il rapimento e la morte di Aldo Moro risultano presenti nel patrimonio documentale versato agli Archivi storici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica dalle seguenti Commissioni d'inchiesta:

Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di Via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, istituita nella VIII Legislatura con legge 23 novembre 1979, n. 597;

Commissione parlamentare d'inchiesta sui risultati della lotta al terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi, istituita nella IX Legislatura con deliberazioni della Camera dei deputati del 16 e del 23 ottobre 1986;

Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle

cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, istituita nella X Legislatura con legge 17 maggio 1988, n. 172, e successivamente ricostituita nella XI Legislatura con legge 23 dicembre 1992, n. 499, prorogata nella XII Legislatura con legge 19 dicembre 1995, n. 538 e ulteriormente prorogata nella XIII Legislatura con legge 20 dicembre 1996, n. 646;

Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, istituita nella VIII Legislatura con legge 23 settembre 1981, n. 527, e prorogata nella IX Legislatura con legge 1° ottobre 1983, n. 522;

Commissione parlamentare d'inchiesta concernente il « dossier Mitrokhin » e l'attività d'intelligence italiana, istituita nella XIV Legislatura con legge 7 maggio 2002, n. 90;

d) preso atto che il patrimonio documentale versato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, istituita nella XIII Legislatura, comprende anche quello delle precedenti omologhe Commissioni d'inchiesta;

e) preso altresì atto che, nella riunione del 21 ottobre 2014, l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sulla necessità di acquisire la documentazione delle suddette Commissioni che presenti specifico interesse ai fini dell'inchiesta,

DELIBERA

1) di acquisire copia digitale:

a. dell'intera documentazione prodotta o acquisita dalla Commissione par-

lamentare d'inchiesta sulla strage di Via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia;

b. della documentazione prodotta o acquisita, con riferimento al rapimento e alla morte di Aldo Moro, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui risultati della lotta al terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi;

c. della documentazione prodotta o acquisita, con riferimento al rapimento e alla morte di Aldo Moro, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, nella XIII Legislatura, comprendente anche atti e documenti prodotti o acquisiti dalle omologhe Commissioni d'inchiesta istituite nelle tre precedenti Legislature;

d. della documentazione prodotta o acquisita, con riferimento al rapimento e

alla morte di Aldo Moro, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2;

e. della documentazione prodotta o acquisita, con riferimento al rapimento e alla morte di Aldo Moro, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta concernente il « *dossier* Mitrokhin » e l'attività d'intelligence italiana;

2) di dare mandato al personale del nucleo delle Commissioni parlamentari di inchiesta della Guardia di finanza addetto alla tenuta dell'archivio della Commissione, nonché a quello addetto all'archivio informatico delle Commissioni parlamentari d'inchiesta di procedere all'informaticizzazione degli atti prodotti dalla Commissione e della documentazione acquisita nel corso dell'inchiesta, ivi inclusa quella di cui al precedente n. 1), secondo le indicazioni fornite dal Presidente, procedendo alla relativa indicizzazione degli stessi.

INDICE GENERALE

COMMISSIONI RIUNITE (I e IV)

SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 635 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e altre disposizioni in materia di parametri fisici per l'ammissione ai concorsi per il reclutamento nelle Forze armate, nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Testo base C. 2295, approvata dal Senato, C. 109 Cirielli e C. 145 Cicu (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	3
---	---

I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

INDAGINE CONOSCITIVA:

Nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 14 cost. d'iniziativa popolare ed abbinata, in materia di revisione della parte seconda della Costituzione.	
Audizione di rappresentanti di ANCI e UPI (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	6

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato. C. 2428 Carlo Galli (Parere alla IV Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	7
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	9
AVVERTENZA	8

II Giustizia

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di accesso del figlio adottato non riconosciuto alla nascita alle informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità. C. 784 Bossa, C. 1874 Marzano, C. 1343 Campana e C. 1983 Cesaro Antimo, C. 1901 Sarro, C. 1989 Rossomando, C. 2321 Brambilla e C. 2351 Santerini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	10
--	----

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	12
---	----

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente regolamento recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista. Atto n. 113 (<i>Rinvio del seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	17
--	----

COMITATO RISTRETTO:

Modifiche agli articoli 438 e 442 del codice di procedura penale. Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo. C. 1129 Molteni	18
---	----

AVVERTENZA	18
III Affari esteri e comunitari	
SEDE CONSULTIVA:	
Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (<i>Esame nuovo testo e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione</i>)	19
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	23
AVVERTENZA	22
IV Difesa	
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	25
V Bilancio, tesoro e programmazione	
SEDE CONSULTIVA:	
DL 133/2014: Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive. C. 2629-A Governo (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e rinvio</i>)	26
AVVERTENZA	41
VI Finanze	
ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati e dei loro succedanei, nonché di fiammiferi. Atto n. 106 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	42
ALLEGATO 1 (<i>Proposte di modifica alla proposta di parere del relatore</i>)	49
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere alternativa presentata dal deputato Busin</i>)	57
Schema di decreto legislativo concernente composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie. Atto n. 100-bis (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	43
ALLEGATO 3 (<i>Proposta di parere del relatore</i>)	60
SEDE CONSULTIVA:	
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sicurezza sociale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Canada, con Protocollo aggiuntivo. C. 2574 Governo (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	44
VII Cultura, scienza e istruzione	
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Sulle strategie per contrastare la dispersione scolastica (<i>Seguito dell'esame del documento conclusivo e conclusione – Approvazione del documento conclusivo</i>)	62
ALLEGATO 1 (<i>Nuova proposta di documento conclusivo</i>)	68
ALLEGATO 2 (<i>Documento conclusivo approvato dalla Commissione</i>)	89
ATTI DEL GOVERNO:	
Schema di decreto ministeriale per il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2014. Atto n. 114 (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>)	63
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	67

VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici

COMITATO DEI NOVE:

Decreto-legge 133/2014: Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive. C. 2629-A Governo	109
--	-----

IX Trasporti, poste e telecomunicazioni

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di Trenitalia SpA, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1964 Oliaro ed altri recante « Disposizioni per lo sviluppo del trasporto ferroviario delle merci »	110
--	-----

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione della dipendenza da gioco d'azzardo patologico. Testo unificato C. 101 Binetti e abb. (Parere alla XII Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	110
<i>ALLEGATO (Proposta di parere del Relatore)</i>	113

X Attività produttive, commercio e turismo

COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni per la promozione e la disciplina del commercio equo e solidale. C. 75 Realacci, C. 241 Rubinato e C. 811 Baretta	114
--	-----

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1999, n. 162, per chiudere la procedura d'infrazione 2011/4064 ai fini della corretta applicazione della direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza d'esercizio. Atto n. 111 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i>) ..	114
<i>ALLEGATO 1 (Proposta di parere del relatore)</i>	117

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale e sulle principali problematiche in materia di energia (<i>Seguito esame del documento conclusivo e approvazione</i>)	116
<i>ALLEGATO 2 (Documento conclusivo approvato dalla Commissione)</i>	118

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione dell'Amministratore delegato di Finmeccanica, ingegnere Mauro Moretti, sulle strategie complessive per il rilancio del Gruppo	116
---	-----

XI Lavoro pubblico e privato

COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni in materia di cumulabilità dei trattamenti pensionistici di reversibilità. C. 168 Bobba, C. 228 Fedriga, C. 1066 Rostellato e C. 2330 Tinagli	194
--	-----

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nuovo testo C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	194
<i>ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione)</i>	201
Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di limiti all'assunzione di incarichi presso imprese operanti nel settore della difesa da parte degli ufficiali delle Forze armate che lasciano il servizio con il grado di generale o grado equiparato. Nuovo testo C. 2428 Carlo Galli (Parere alla IV Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	199

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizioni nell'ambito dell'attività istruttoria connessa all'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2660, recante deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL	200
Audizione di rappresentanti di COBAS, CONFSAL, CUB e USB	200

XII Affari sociali**SEDE CONSULTIVA:**

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nuovo testo C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	202
---	-----

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sulle linee programmatiche del suo dicastero in materia di politiche sociali (<i>Seguito dello svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione</i>)	203
--	-----

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale. C. 2617 Governo, C. 2071 Maestri e C. 2095 Bobba (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	204
--	-----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	206
---	-----

XIII Agricoltura**SEDE REFERENTE:**

Sull'ordine dei lavori	207
Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare. Nuovo testo C. 348 Cenni e C. 1162 Verini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	207
<i>ALLEGATO (Proposte emendative)</i>	211

COMITATO RISTRETTO:

Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità. C. 77 Realacci, C. 1052 Caon e C. 1223 Gallinella	210
---	-----

XIV Politiche dell'Unione europea**SEDE CONSULTIVA:**

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nuovo testo C. 1658 Zampa (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	218
---	-----

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013 <i>bis</i> . C. 1864-C Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato	223
--	-----

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

Sui lavori della Commissione	224
Variazioni nella composizione della Commissione	224
Esame della proposta di relazione recante disposizioni per una revisione organica del codice antimafia di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159 (<i>Esame e rinvio</i>) ..	225

Seguito dell'esame e votazione della proposta di relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia (<i>Seguito dell'esame e approvazione</i>)	225
Audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Bernardo Petralia, del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo Dario Scaletta e del sostituto procuratore nazionale antimafia Maurizio De Lucia (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	225
COMITATO MAFIA, GIORNALISTI E MONDO DELL'INFORMAZIONE	226
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	226
COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA	
Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), ambasciatore Giampiero Massolo	227
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL RAPIMENTO E SULLA MORTE DI ALDO MORO	
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	228
COMMISSIONE PLENARIA:	
Comunicazioni del Presidente	228
<i>ALLEGATO (Deliberazione di acquisizione e informatizzazione di atti e documenti)</i>	231

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

€ 12,80



17SMC0003220