

XVII LEGISLATURA

# BOLLETTINO

## DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

### INDICE

GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI .....	<i>Pag.</i>	3
COMMISSIONI RIUNITE (II e XII) .....	»	6
COMMISSIONI RIUNITE (VIII e X) .....	»	7
COMMISSIONI RIUNITE (IX e X) .....	»	11
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) .....	»	12
GIUSTIZIA (II) .....	»	37
AFFARI ESTERI E COMUNITARI (III) .....	»	67
DIFESA (IV) .....	»	79
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V) .....	»	90
FINANZE (VI) .....	»	102
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII) .....	»	107
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII) .....	»	118
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX) .....	»	120
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO (X) .....	»	127

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista: MDP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile: SI-SEL-POS; Scelta civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-Civici e Innovatori: Misto-CI; Misto-Direzione Italia: Misto-DI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-UDC-IDEA: Misto-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIpi; Misto-FARE!-PRI: Misto-FARE!-PRI; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

---

---

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI) .....	<i>Pag.</i>	128
AFFARI SOCIALI (XII) .....	»	135
AGRICOLTURA (XIII) .....	»	142
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (XIV) .....	»	174
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE .....	»	180
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE .....	»	182
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE .....	»	183
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL RAPIMENTO E SULLA MORTE DI ALDO MORO .....	»	215
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE .....	»	216
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI CASI DI MORTE E DI GRAVI MALATTIE CHE HANNO COLPITO IL PERSONALE ITALIANO IMPIEGATO IN MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO, NEI POLIGONI DI TIRO E NEI SITI DI DEPOSITO DI MUNIZIONI, IN RELAZIONE ALL'ESPOSIZIONE A PARTICOLARI FATTORI CHIMICI, TOSSICI E RADIOLOGICI DAL POSSIBILE EFFETTO PATOGENO E DA SOMMINISTRAZIONE DI VACCINI, CON PARTICOLARE ATTENZIONE AGLI EFFETTI DELL'UTILIZZO DI PROIETTILI ALL'URANIO IMPOVERITO E DELLA DISPERSIONE NELL'AMBIENTE DI NANOPARTICELLE DI MINERALI PESANTI PRODOTTE DALLE ESPLOSIONI DI MATERIALE BELLICO E A EVENTUALI INTERAZIONI .....	»	298
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SUGLI INVESTIMENTI COMPLESSIVI RIGUARDANTI IL SETTORE DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE .....	»	376
<i>INDICE GENERALE</i> .....	<i>Pag.</i>	378

## GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

### S O M M A R I O

Seguito della discussione sulle comunicazioni del Presidente rese nella seduta del 26 aprile 2017 .....	3
AVVERTENZA .....	5
ERRATA CORRIGE .....	5

*Mercoledì 19 luglio 2017. – Presidenza del Presidente Ignazio LA RUSSA.*

#### **La seduta comincia alle 15.15.**

**Seguito della discussione sulle comunicazioni del Presidente rese nella seduta del 26 aprile 2017.**

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, nel riassumere gli orientamenti sinora emersi dal dibattito, ricorda che il relatore, on. Chiarelli, ha esposto i fatti, come risultanti dalla documentazione prodotta dall'avv. Brigandì.

Ricorda che la deputata Carinelli, a nome del Gruppo del M5S, ha rilevato come il documento determinante per ogni valutazione sia costituito, a suo giudizio, dal verbale delle operazioni compiute in esecuzione del decreto di esibizione e consegna, atto pubblico dal quale non sembra emergere alcuna criticità. Da tale documento risulta come Stefano Stefani, allora parlamentare e tesoriere della Lega Nord, abbia messo a disposizione l'impiegata amministrativa addetta al bilancio e come quest'ultima, aderendo all'invito rivolto dalla polizia giudiziaria, abbia provveduto alla consegna della documentazione. Inoltre il verbale risulta sottoscritto, senza contestazioni, dagli intervenuti e dalla parte.

Ricorda altresì come la collega Rosso-mando, intervenendo per il Gruppo del PD, abbia rilevato come la questione si collochi nell'ambito di un processo penale in fase avanzata e come la Giunta disponga di alcuni elementi documentali certi, dai quali emerge che, in prima istanza, l'autorità giudiziaria aveva emesso un provvedimento di perquisizione e sequestro. Tale provvedimento, peraltro, non è stato eseguito perché la polizia giudiziaria si è resa conto che i locali nei quali avrebbero dovuto eseguirlo erano nella disponibilità di parlamentari. In seguito l'autorità giudiziaria, correttamente, al fine di acquisire la stessa documentazione, ha emesso un provvedimento di esibizione e consegna. L'onorevole Rossomando ha poi fatto presente come, a fronte delle predette evidenze documentali, la prospettazione difensiva, che trarrebbe spunto da elementi di prova ancora da valutare in giudizio, non sembri offrire alla Giunta particolari elementi di valutazione. Ha sottolineato, infatti, così come la collega Carinelli, come il verbale di esecuzione delle operazioni attesti, con forza e valore di atto pubblico, che le operazioni sono avvenute alla presenza del legale della Lega Nord e alla presenza dell'onorevole Stefani, parlamentare e Tesoriere della Lega Nord, che ha posto a disposizione

degli agenti l'impiegata amministrativa addetta al bilancio, senza avanzare contestazioni o sollevare eccezioni.

Dopo avere esposto le posizioni sinora espresse nel corso del dibattito, ricorda di avere invitato i colleghi della Giunta a valutare con estrema attenzione taluni aspetti delle modalità di esecuzione del decreto di esibizione e consegna, che vengono prospettate dall'avvocato Brigandì come delle « anomalie ».

Osserva al riguardo come la polizia giudiziaria non abbia eseguito il primo provvedimento, quello di perquisizione e sequestro, in quanto ha constatato che vi erano locali nella disponibilità di parlamentari. Ciò implica che l'autorità giudiziaria, nel momento in cui ha emesso il successivo provvedimento, quello di esibizione e consegna, fosse a conoscenza della circostanza che nella Sede della Lega vi fossero i predetti locali, dotati di una tutela rafforzata e direttamente prevista dalla Costituzione.

Secondo l'avvocato Brigandì, la polizia giudiziaria si sarebbe presentata dinanzi alla sede della Lega Nord, oltre che con « toni perentori », con uno spiegamento di forze sproporzionato rispetto a quello necessario al fine di eseguire un ordine di esibizione e consegna. In particolare, insieme ai due agenti di polizia giudiziaria, si è ritenuto necessario affiancare anche due consulenti tecnici.

Su questo punto è intervenuta la collega Rossomando, rilevando come l'impiego dei due consulenti tecnici accanto agli agenti di polizia giudiziaria, non sia, a suo giudizio, circostanza idonea a trasformare la natura sostanziale di un decreto di esibizione e consegna.

Dà quindi la parola alla deputata Rossomando, che ha chiesto di poter completare le sue valutazioni sulla questione in esame.

Anna ROSSOMANDO (PD) ribadisce di avere accolto l'invito del Presidente La Russa a valutare con estrema attenzione tutti gli elementi documentali a disposizione, in quanto il tema della salvaguardia delle prerogative previste dall'articolo 68

della Costituzione in relazione, nello specifico, ai provvedimenti di perquisizione e sequestro, richiede molta cautela ed approfondimento, con particolare riferimento alle caratteristiche della natura sostanziale degli atti posti in essere.

Sottolinea, quindi, come nell'affrontare la questione in esame il vero discrimine sia rappresentato dal fatto che il provvedimento giudiziario rientri o meno nell'alveo dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione: vi rientrano la perquisizione ed il sequestro, mentre è pacifico che non vi rientri il decreto di esibizione e consegna, riconducibile alla « Richiesta di consegna » di cui all'articolo 248 del codice di procedura penale.

La Corte costituzionale conferma questa valutazione allorché, nella sentenza n. 58 del 2004, richiede, ai fini della violazione della prerogativa, un vero e proprio « ingresso » diretto della polizia giudiziaria nel domicilio parlamentare: ingresso che, per definizione, manca nella citata « Richiesta di consegna ».

Osserva che, per poter sollevare un conflitto di attribuzione, si dovrebbe dimostrare che l'atto in esame non sia in realtà una richiesta di consegna ma, nella sostanza, qualcosa di diverso: un provvedimento sostanzialmente equiparabile alla perquisizione e al sequestro.

Tuttavia, dall'esame minuzioso della documentazione disponibile non emerge alcun elemento a sostegno di tale prospettazione, che possa fare ritenere la consegna avvenuta in modo non spontaneo.

Ricorda, d'altra parte, come l'articolo 248 del codice di procedura penale preveda la possibilità che alla richiesta di consegna sia opposto un rifiuto: in tal caso per l'autorità giudiziaria sarebbe possibile procedere alla perquisizione, ovvero ad un atto coattivo, sempre che la legge lo consenta.

Come già evidenziato, il verbale di esecuzione delle operazioni attesta invece, con forza e valore di atto pubblico, che le operazioni sono avvenute alla presenza del legale della Lega Nord – elemento, questo, di particolare garanzia – e dell'onorevole Stefani, allora parlamentare e Tesoriere

della Lega Nord, senza che sia stato opposto alcun rifiuto né avanzata alcuna contestazione.

Inoltre, la circostanza che siano stati impiegati, oltre ai due agenti di polizia giudiziaria, anche due consulenti tecnici, non solo non sembra sufficiente a far cambiare natura giuridica e sostanziale al provvedimento in questione, ma può essere considerata quale ulteriore elemento di garanzia, volto ad evitare l'acquisizione di atti non pertinenti.

In conclusione, non ritiene sussistenti i presupposti per sollevare un conflitto di attribuzione. In tal senso, ritiene determinanti sia la mancanza di un ingresso diretto nei locali da parte della polizia giudiziaria che la spontaneità della consegna.

Gianfranco CHIARELLI (Misto-DI), *relatore*, ritiene che le valutazioni della collega Rossomando siano obiettivamente in linea con i fatti che emergono dalla documentazione trasmessa. Tuttavia, esprime perplessità sul fatto che possa essere emessa una richiesta di esibizione con riferimento a documenti presenti in locali nella disponibilità di parlamentari.

Anna ROSSOMANDO (PD) ribadisce come il discrimine sia rappresentato dalla presenza o meno di un ingresso diretto della polizia giudiziaria in quei locali. Se vi è consegna spontanea, in assenza di ingresso nei locali, non vi è violazione della prerogativa parlamentare.

Ignazio LA RUSSA, *Presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, si riserva di predisporre una lettera per informare la Presidente della Camera delle valutazioni emerse nel corso del dibattito. Lettera i cui contenuti saranno esposti alla Giunta nel corso della prossima seduta.

Non essendovi obiezioni, rinvia il seguito della discussione.

**La seduta termina alle 15.45.**

#### AVVERTENZA

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

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

#### ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 31 maggio 2017, a pagina 5, seconda colonna:

a) riga diciannovesima, le parole da « In secondo luogo, » a « con le quali » sono sostituite dalle seguenti: « In secondo luogo, ribadisce le modalità anomale con le quali »;

b) riga ventinovesima, sostituire le parole « Ritiene, in particolare, » sono sostituite dalle seguenti: « L'avvocato Brigandì ritiene, in particolare, ».

## COMMISSIONI RIUNITE

### II (Giustizia) e XII (Affari sociali)

---

#### S O M M A R I O

#### COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati. C. 76 Realacci, C. 971 Gozi, C. 972 Gozi, C. 1203 Daniele Farina, C. 1286 Gozi, C. 2015 Civati, C. 2022 Ermini, C. 2611 Ferraresi, C. 2982 Daniele Farina, C. 3048 Turco, C. 3229 Nicchi, C. 3235 Giachetti, C. 3328 Turco, C. 3447 Bruno Bossio, C. 3993 Amato, C. 4009 Civati, C. 4020 Gigli e C. 4145 d'iniziativa popolare ..

6

#### COMITATO RISTRETTO

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

**Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati.**

**C. 76 Realacci, C. 971 Gozi, C. 972 Gozi, C. 1203 Daniele Farina, C. 1286 Gozi, C. 2015 Civati, C. 2022 Ermini, C. 2611 Ferraresi, C. 2982 Daniele Farina, C. 3048 Turco, C. 3229 Nicchi, C. 3235 Giachetti, C. 3328 Turco, C. 3447 Bruno Bossio, C. 3993 Amato, C. 4009 Civati, C. 4020 Gigli e C. 4145 d'iniziativa popolare.**

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 14.35 alle 15.10.

## COMMISSIONI RIUNITE

### VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

#### S O M M A R I O

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari. Atto n. 424 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	7
ALLEGATO ( <i>Proposta di parere</i> ) .....	8

##### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente della X Commissione Guglielmo EPIFANI.*

##### **La seduta comincia alle 15.45.**

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari.**

**Atto n. 424.**

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

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto legislativo in og-

getto, rinviato nella seduta di mercoledì 12 luglio 217.

Chiara BRAGA (PD), *relatrice per la VIII Commissione*, anche a nome del collega Benamati, relatore per la X Commissione, illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato*), nella quale si è tenuto conto delle principali questioni evidenziate nel corso delle audizioni svolte, manifestando comunque la disponibilità a valutare eventuali sollecitazioni da parte dei colleghi.

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

##### **La seduta termina alle 15.50.**

ALLEGATO

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari (Atto n. 424).**

**PROPOSTA DI PARERE**

Le Commissioni riunite VIII e X,

esaminato lo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari;

preso atto del parere espresso dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 6 luglio 2017;

rammentato che la direttiva 2009/71/Euratom ha introdotto l'obbligo per gli Stati membri di istituire e mantenere un quadro nazionale per la sicurezza nucleare, ai sensi di quanto stabilito negli strumenti internazionali (Convenzione sulla sicurezza nucleare del 1994) e negli standard di sicurezza fissati dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (International Atomic Energy Agency-IAEA);

rammentato altresì che, con l'adozione della direttiva 2014/87/Euratom, il Consiglio dell'UE ha deciso di elevare in tutta Europa il livello degli obiettivi di sicurezza nucleare previsti dalla direttiva 2009/71/Euratom, in tutte le fasi del ciclo di vita degli impianti nucleari. In particolare, è stato rafforzato il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione sia sotto il profilo delle competenze tecniche sia sotto il profilo dell'indipendenza, con la previsione di assegnare loro adeguate risorse umane e finanziarie;

ricordato che il decreto legislativo n. 45 del 2014, all'articolo 6, ha previsto l'istituzione dell'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN) quale autorità di regolamentazione competente in materia di sicurezza nucleare e di radioprotezione; nelle more dell'entrata in vigore del regolamento dell'ISIN, le funzioni e i compiti di autorità di regolamentazione competente per la sicurezza nucleare e la radioprotezione delle installazioni nucleari e delle attività di impiego delle sorgenti ionizzanti, ivi compresi i rifiuti radioattivi presenti e generati in Italia, sono attribuiti in via transitoria al Centro nazionale per la sicurezza e la radioprotezione di ISPRA;

rilevato che nella relazione illustrativa dello schema di decreto viene segnalato che la necessità di un rafforzamento dell'autonomia dell'ISIN è emersa anche all'esito di una recente visita effettuata in Italia nel mese di dicembre 2016 dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica;

osservato che l'articolo 2 dello schema di decreto è volto a modificare l'articolo 6 del decreto legislativo n. 45 del 2014, al fine di consentire all'ISIN di operare immediatamente in piena autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, amministrativa e contabile; è pertanto indispensabile assegnare all'ISIN le necessarie risorse umane ed economiche per svolgere le proprie funzioni istituzionali autorizzative e di controllo, al fine di



assicurare l'effettiva indipendenza da qualsiasi influenza indebita nei processi decisionali regolatori, prevenire e risolvere possibili conflitti di interesse, e garantire la necessaria informazione in materia di sicurezza nucleare;

sottolineato che, in ragione delle strette interconnessioni esistenti tra sicurezza nucleare e radioprotezione, nel sistema istituzionale italiano le funzioni attribuite all'ISIN riguardano le competenze di valutazione e di controllo, sia per gli aspetti di sicurezza sia per quelli di protezione; valutato altresì che, nel recepimento delle direttive 2014/87/Euratom e 2013/59/Euratom, risulta prioritario confermare questa impostazione ed individuare un'unica autorità competente, sia per gli aspetti di radioprotezione che di sicurezza riferiti agli impianti, ai rifiuti radioattivi e alle sorgenti di radiazioni ionizzanti;

sottolineato che, con riferimento al finanziamento dell'ISIN, l'articolo 2, comma 1, lettera g), prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, deve essere assicurato il versamento all'entrata di bilancio di un gettito annuo pari a 3,81 milioni di euro, corrispondente ad una quota degli introiti derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente A2 della tariffa elettrica, con contestuale riduzione di una somma di pari importo della quota erogata a Sogin Spa;

osservato che le modalità di finanziamento di Sogin Spa sono disciplinate sulla base di un sistema di regolazione deliberato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI), fondato sostanzialmente sul rimborso dei costi autorizzati e effettivamente sostenuti, che afferiscano al perimetro degli oneri nucleari, così come definito dalla normativa vigente;

sottolineato che i piani di smantellamento e i costi stimati (preventivo) e i costi effettivamente sostenuti (consuntivo) sono annualmente sottoposti all'approva-

zione dell'AEEGSI e, pertanto, le somme effettivamente erogate a Sogin Spa a valere sulla componente A2 sono esclusivamente quelle i cui importi sono riconosciuti e approvati espressamente dall'Autorità, in quanto funzionali allo svolgimento delle attività proprie della *mission* della società,

*esprimono*

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) si confermi la scelta di attribuire all'ISIN, quale unica autorità competente, i compiti di valutazione e controllo, sia per gli aspetti di radioprotezione che di sicurezza riferiti agli impianti, ai rifiuti radioattivi e alle sorgenti di radiazioni ionizzanti, nonché di controllo della radioattività nell'ambiente;

b) si garantisca un'adeguata dotazione di personale tecnico e giuridico qualificato, necessario allo svolgimento delle funzioni attribuite all'ISIN, attraverso il meccanismo del comando da altre amministrazioni così come stabilito dall'articolo 2 del presente schema di decreto e prevedendo la possibilità di iniziative anche normative volte a consentire l'assunzione di nuovo personale adeguatamente formato; al riguardo si presti particolare attenzione all'ingresso di nuove unità di tipo « esperti tecnici », con profili e competenze tecnico-scientifiche, al fine di garantire il necessario ricambio generazionale nell'ambito del personale preposto alle valutazioni tecniche per le licenze/autorizzazioni, nonché al possesso di profili tecnici, almeno per i due terzi del personale complessivo;

c) all'articolo 1, numero 5, capoverso ART. 37-*bis*, comma 2, al fine di meglio discernere fra le attività di controllo e monitoraggio degli impianti attivi e di quelli in smantellamento, aggiungere, in fine, la seguente lettera: « c) sono assunti a riferimento per gli impianti nucleari di cui è stata chiesta la disat-

tivazione, ai sensi dell'articolo 55 del presente decreto, nel piano delle operazioni da eseguire »;

d) all'articolo 2, comma 1, lettera g), si modifichi l'inciso: « con contestuale riduzione di una somma pari all'importo

della quota erogata alla Sogin Spa » in modo che tali costi siano o direttamente conteggiati fra gli oneri della componente A2 ovvero esigibili nell'ambito dei costi sostenuti da Sogin Spa nel corso dell'attività.

## COMMISSIONI RIUNITE

### IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

#### S O M M A R I O

#### AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori .....	11
Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio, in merito alle prospettive di soluzione della crisi di Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione</i> ) .....	11

#### AUDIZIONI

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente della IX Commissione Michele Pompeo META. — Interviene il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Graziano Delrio.*

#### La seduta comincia alle 14.05.

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Michele Pompeo META, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce quindi l'audizione.

**Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio, in merito alle prospettive di soluzione della crisi di Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A.**

*(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione).*

Il Ministro Graziano DELRIO svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per formulare quesiti ed osservazioni, i deputati Franco BORDO (MDP), Giorgio BRANDOLIN (PD), Stefano FASSINA (SI-SEL-POS), Paolo Nicolò ROMANO (M5S), Vincenzo GAROFALO (AP-CpE-NCD), Angelo SENALDI (PD), Davide CRIPPA (M5S), Simone BALDELLI (FI-PdL).

Il Ministro Graziano DELRIO risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Michele Pompeo META, *presidente*, ringrazia il Ministro per l'esauriente relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

#### La seduta termina alle 15.15.

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

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	13
AUDIZIONI INFORMALI:	
Nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 4002 Parisi e abbinate, recanti modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.	
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) .....	13
AUDIZIONI INFORMALI:	
Nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 3478 cost. Mazziotti di Celso e abb., recanti modifiche all'articolo 38 della Costituzione per assicurare l'equità intergenerazionale nei trattamenti previdenziali e assistenziali.	
Audizione di esperti .....	13
SEDE REFERENTE:	
Nuove norme per la concessione della Stella al merito del lavoro. C. 3211 Gnechchi ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	13
ALLEGATO 1 ( <i>Emendamento presentato</i> ) .....	26
ALLEGATO 2 ( <i>Emendamento approvato</i> ) .....	27
Disposizioni in materia di acquisto di veicoli di servizio elettrici da parte delle pubbliche amministrazioni. C. 4083 Gigli ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	14
ALLEGATO 3 ( <i>Emendamenti presentati</i> ) .....	28
ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:	
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione 2016 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. (COM(2017)239 final) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	14
ALLEGATO 4 ( <i>Proposta di documento finale del relatore</i> ) .....	30
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017. Emendamenti C. 4505-A Governo (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	15
Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi. C. 1994-B, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato (Parere alla II Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	15
ALLEGATO 5 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	33
Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni. Nuovo testo C. 4130 Ermini e abb. (Parere alla II Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	17

Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti all'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base del 27 giugno 1980, adottati a L'Aja l'11 dicembre 2014. C. 4470 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	19
ALLEGATO 6 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	34
Ratifica ed esecuzione dell'emendamento all'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a L'Aja con risoluzione ICC n. 2 del 26 novembre 2015. C. 4471 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	21
ALLEGATO 7 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	35
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla protezione dell'ambiente marino e costiero di una zona del Mare Mediterraneo (Accordo RAMOGE), tra Italia, Francia e Principato di Monaco, fatto a Monaco il 10 maggio 1976 ed emendato a Monaco il 27 novembre 2003. C. 4475 Governo (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) ..	22
ALLEGATO 8 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	36
AVVERTENZA .....	25

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

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14 alle 14.35.

**AUDIZIONI INFORMALI**

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

**Nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 4002 Parisi e abbinate, recanti modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.**

**Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.35 alle 15.

**AUDIZIONI INFORMALI**

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

**Nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 3478 cost. Mazziotti di Celso e abb., recanti modifiche all'articolo 38 della Costituzione per**

**assicurare l'equità intergenerazionale nei trattamenti previdenziali e assistenziali.**

**Audizione di esperti.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 15 alle 15.30.

**SEDE REFERENTE**

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Franca Biondelli.*

**La seduta comincia alle 15.30.**

**Nuove norme per la concessione della Stella al merito del lavoro.**

**C. 3211 Gnechi.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 luglio 2017.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente* ricorda che il termine per la presentazione di proposte emendative è scaduto alle ore 14 di lunedì 10 luglio;

comunica che è stato presentato un emendamento (*vedi allegato 1*).

Martina NARDI (PD), *relatrice*, esprime parere favorevole sull'emendamento Gneccchi 7.1.

La sottosegretaria Franca BIONDELLI esprime parere favorevole sull'emendamento Gneccchi 7.1, a condizione che sia riformulato nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Marco DI MAIO (PD) dichiara di sottoscrivere l'emendamento Gneccchi 7.1 e di riformularlo nei termini proposti dalla rappresentante del Governo.

Martina NARDI (PD), *relatrice*, esprime parere favorevole sull'emendamento Gneccchi 7.1, così come riformulato.

La Commissione approva l'emendamento Gneccchi 7.1 (*Nuova formulazione*) (*vedi allegato 2*).

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, fa presente che il testo risultante dall'approvazione della proposta emendativa presentata sarà trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva ai fini dell'acquisizione dei prescritti pareri.

Martina NARDI (PD), *relatrice*, auspica il trasferimento del provvedimento alla sede legislativa, una volta verificata la sussistenza dei necessari requisiti.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Disposizioni in materia di acquisto di veicoli di servizio elettrici da parte delle pubbliche amministrazioni.**

**C. 4083 Gigli.**

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 luglio 2017.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che il termine per la presentazione di proposte emendative è scaduto alle ore 14 di lunedì 10 luglio; comunica sono stati presentati emendamenti e articoli aggiuntivi (*vedi allegato 3*). Avverte che il relatore, deputato Gigli, ha chiesto di rinviare alla prossima settimana l'esame delle proposte emendative al fine di disporre del tempo necessario per svolgere alcuni approfondimenti.

Non essendovi obiezioni, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.35.**

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Franca Biondelli.*

**La seduta comincia alle 15.35.**

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione 2016 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. (COM(2017)239 final).**

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 luglio 2017.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente* e relatore, presenta una proposta di documento finale (*vedi allegato 4*), che illustra. Al riguardo, nell'esprimere una valutazione positiva, raccomanda l'adozione di nuovi strumenti nonché l'utilizzo delle sanzioni, anche a tutela dei diritti e

non limitatamente ai casi riguardanti questioni finanziarie.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta comincia alle 15.40.**

**COMITATO PERMANENTE PER I PARERI**

*Mercoledì 19 luglio 2017 — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.*

**La seduta comincia alle 15.40.**

**Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017.**

**Emendamenti C. 4505-A Governo.**

(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione – Parere).*

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente e relatore*, rileva che gli emendamenti 2.100 del Governo, 2-bis.200 e 4.200 della Commissione non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

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

**Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi.**

**C. 1994-B, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato.**

(Parere alla II Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Marilena FABBRIO (PD), *relatrice*, segnala che la proposta di legge C. 1994-B – che torna all'esame della Camera in quarta lettura – detta disposizioni volte a razionalizzare le procedure di esecuzione delle demolizioni di manufatti abusivi. Ricorda che dopo l'approvazione del Senato il 22 gennaio 2014 il provvedimento è stato, infatti, modificato dalla Camera il 18 maggio 2016 e nuovamente modificato dal Senato il 17 maggio 2017. Ricorda altresì che nel corso della prima lettura alla Camera il Comitato aveva espresso, nella seduta del 12 maggio 2016, un parere favorevole con due condizioni, di cui la seconda recepita dalla Commissione di merito.

Osserva che le uniche modifiche introdotte dal Senato e sulle quali deve esprimersi il Comitato riguardano aggiustamenti di carattere tecnico derivanti dall'ormai superata copertura finanziaria, prevista inizialmente per il solo 2016. La Commissione giustizia non ha approvato modifiche al testo.

Ricorda sinteticamente il contenuto del provvedimento. La proposta di legge, composta da quattro articoli, conferma l'attuale sistema a doppio binario che, per la fase dell'esecuzione delle demolizioni, vede la competenza: dell'autorità giudiziaria, in presenza della condanna definitiva del giudice penale per i reati di abusivismo edilizio, ove la demolizione non sia stata ancora eseguita; delle autorità amministrative (Comuni, Regioni e Prefetture), che procedono con le forme del procedimento amministrativo. Quanto al primo profilo, relativo alla competenza dell'autorità giudiziaria, l'articolo 1, non modificato dal Senato, novella l'articolo 1 del decreto legislativo n. 106 del 2006, relativo alla riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero. L'articolo 2, anch'esso non modificato nel corso dell'esame al Senato, novella l'articolo 41 del testo unico edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, relativo alle procedure di demolizione attivate dalle autorità amministrative.

Gli articoli 3 e 4, come accennato, sono stati modificati dal Senato. L'articolo

3 istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo di rotazione, con una dotazione complessiva di 40 milioni di euro per il quadriennio 2017-2020 (dieci milioni di euro per ciascun anno), finalizzato all'erogazione di finanziamenti ai comuni per integrare le risorse necessarie per le opere di demolizione. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con i Ministri dell'ambiente, dei beni culturali e dell'economia, sentita la Conferenza unificata, sono definiti i criteri, le condizioni e le modalità operative per la gestione e l'utilizzo delle risorse del Fondo. L'erogazione dei finanziamenti è subordinata alla presentazione di richieste adeguatamente corredate della documentazione contabile e amministrativa relativa alle demolizioni da eseguire ovvero delle risultanze delle attività di accertamento tecnico e di predisposizione degli atti finalizzati all'acquisizione dei manufatti abusivi al patrimonio da parte dei comuni e delle regioni. In ogni caso, le somme dovranno essere restituite dall'amministrazione richiedente sulla base di un piano di ammortamento decennale a rate annuali costanti comprensive di quota capitale e quota interessi.

L'articolo 4, infine, prevede, entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della legge, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti della Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio, al fine di garantire la trasparenza, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa di repressione dell'abusivismo edilizio da parte degli enti competenti, nonché dell'azione giudiziaria di determinazione dei criteri nell'esecuzione delle demolizioni. Di tale banca dati possono avvalersi le amministrazioni statali, regionali e comunali, nonché gli uffici giudiziari competenti. La definizione delle modalità di accesso e di gestione della banca dati è demandata all'Agenzia per l'Italia digitale la quale deve altresì garantire l'interoperabilità dei soggetti coinvolti e la gestione dei rilievi satellitari. Tutte le autorità e gli uffici competenti sono tenuti a condividere e trasmettere le informazioni sugli illeciti

alla banca dati. Il tardivo inserimento dei dati nella banca dati è sanzionato con una pena pecuniaria pari a euro 1.000 per il dirigente o funzionario inadempiente. La disposizione prevede infine l'obbligatoria trasmissione alle Commissioni parlamentari, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di una relazione annuale sull'andamento dell'abusivismo edilizio, sulle demolizioni effettuate, sull'attuazione e l'efficacia delle norme di prevenzione e repressione del fenomeno. Gli oneri derivanti dalla costituzione della banca dati sono quantificati in 3 milioni di euro per il 2017.

Con riguardo al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, come già rilevato in occasione dell'esame da parte Comitato nel maggio 2016, il provvedimento è prevalentemente riconducibile alle materie «ordinamento penale e norme processuali», di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e alla materia «governo del territorio», di competenza concorrente tra Stato e regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi nonché le disposizioni che definiscono le categorie di interventi edilizi, «perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali» (sentenze n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011). Con riferimento all'articolo 4, che istituisce la Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio, deve essere altresì richiamata la competenza esclusiva statale in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale» ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 5*).



Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere della relatrice.

**Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni.**

**Nuovo testo C. 4130 Ermini e abb.**

(Parere alla II Commissione).

(Esame e rinvio).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), *relatrice*, fa presente che i cinque articoli del provvedimento all'esame della Commissione Affari costituzionali sono stati elaborati dalla Commissione Giustizia, chiamata ad affrontare il tema dell'inasprimento delle sanzioni penali per le condotte di truffa in danno degli anziani. In particolare, l'articolo 1, comma 1, del testo approvato dalla Commissione di merito introduce nel codice penale il nuovo delitto di frode patrimoniale in danno di soggetti vulnerabili. La fattispecie penale è inserita all'articolo 643-*bis*, nel titolo XIII – relativo ai delitti contro il patrimonio – e, in particolare, nel capo II, dedicato ai delitti contro il patrimonio mediante frode. L'illecito consiste nella condotta di chiunque (reato comune), con mezzi fraudolenti, induce una persona a dare o promettere indebitamente a sé o ad altri denaro, beni o altra utilità; il reato si caratterizza per le qualità personali della persona offesa, che deve versare in situazioni di vulnerabilità psicofisica in ragione dell'età avanzata. Dunque, non ricorre il reato in presenza di qualsiasi vulnerabilità, ma solo di quella causata (« in ragione ») dall'età avanzata, che la Commissione ha scelto di non collegare a priori al superamento di una specifica età. Spetterà al giudice valutare il ricorrere di entrambi i presupposti. Si applica questa fattispecie penale solo se il fatto è – alternativamente (« ovvero ») – commesso: nell'abitazione

della persona offesa, o in altro luogo di privata dimora, o all'interno o in prossimità di uffici postali o di sedi di istituti di credito, di luoghi di cura o di ritrovo di persone anziane o di case di riposo; simulando un'offerta commerciale di beni o servizi. Si tratta di un reato di pericolo, in quanto – diversamente dalla truffa (articolo 640 del codice penale) e dalla circonvenzione di incapaci (articolo 643 del codice penale) non è richiesto il danno. Il nuovo delitto è punito con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 400 a 3.000 euro. Stante l'innalzamento delle pene per il delitto di circonvenzione di incapaci (articolo 4-*bis*, che prevede la reclusione da 2 a 7 anni), la nuova fattispecie si caratterizza per minore gravità. Non è però prevista la clausola di salvaguardia (salvo che il fatto costituisca più grave reato). Il delitto è aggravato (secondo comma del nuovo articolo 643-*bis*) se il fatto è commesso, alternativamente (« ovvero »): con strumenti telefonici, informatici o telematici; avvalendosi di dati della vita privata della persona offesa, acquisiti fraudolentemente o senza il suo consenso. La proposta di legge, dunque, aggiunge una nuova fattispecie penale tra i delitti contro il patrimonio mediante frode, per colpire condotte di frode in danno di anziani, attualmente punite a titolo di truffa aggravata (articolo 640 del codice penale, con l'aggravante della minorata difesa) o di circonvenzione di persone incapaci (articolo 643 del codice penale).

Quanto al rapporto con la truffa e la circonvenzione di persone incapaci (articolo 643 del codice penale), la truffa è reato plurioffensivo, lesivo della libera formazione del consenso e del patrimonio della vittima. Elemento peculiare del reato – da cui deriva la lesione dell'interesse alla libertà della formazione del consenso – è la cooperazione della vittima; l'autore della truffa ottiene, infatti, l'ingiusto profitto patrimoniale attraverso un inganno e – pur in assenza di una specifica previsione – concorde giurisprudenza ritiene che il risultato dell'illecito (il danno patrimoniale e il profitto ingiusto) debba derivare dal compimento di un atto di

disposizione patrimoniale da parte della vittima (Cassazione, Sez. Unite, sentenza n. 1 del 16 dicembre 1998; Sez. II, sentenza n. 6022 del 30 gennaio 2008; Sez. Unite, Sentenza n. 155 del 29-09-2011). Come accennato, il numero 2-*bis* del secondo comma dell'articolo 640 del codice penale, introdotto dalla legge n. 94 del 2009, ha previsto che l'aggravante comune della minorata difesa, anche in relazione all'età della vittima (articolo 61, n. 5, del codice penale), costituisca aggravante speciale del delitto di truffa, così determinando un inasprimento della risposta sanzionatoria, anche dal punto di vista della applicabilità della disciplina dettata in caso di concorso di circostanze. Infatti, l'articolo 63 comma 3, del codice penale prevede che: « Quando per una circostanza la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o si tratta di circostanza ad effetto speciale, l'aumento o la diminuzione per le altre circostanze non opera sulla pena ordinaria del reato, ma sulla pena stabilita per la circostanza anzidetta. Sono circostanze ad effetto speciale quelle che importano un aumento o una diminuzione della pena superiore ad un terzo ». In base, poi, al successivo comma 4 dell'articolo 63: « Se concorrono più circostanze aggravanti tra quelle indicate nel secondo capoverso di questo articolo, si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave; ma il giudice può aumentarla ». Va ricordato come concorde giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che l'età non può di per sé costituire condizione autosufficiente ai fini della configurabilità dell'aggravante di cui all'articolo 61, n. 5, del codice penale, dovendo essere accompagnata da fenomeni di decadimento o di indebolimento delle facoltà mentali o da ulteriori condizioni personali (quali il basso livello culturale della vittima) che determinano un diminuito apprezzamento critico della realtà (Cassazione, Sez. II, sentenza n. 39023 del 2008). Su tale linea, Cassazione, II sez., sentenza n. 35997 del 2010 ha confermato la necessità di accertare « se si sia in presenza di una complessiva situazione di approfittamento della particolare vulnera-

bilità emotiva e psicologica propria dell'età senile » verificando in particolare « se la capacità di percezione e reazione della condotta antigiuridica, da parte della vittima anziana, risulti in concreto menomata, avendo riguardo alla ipotetica percezione e reattività di una persona più giovane, di mezza età. Con tale prova controfattuale sarà possibile determinare se, astrattamente, la condotta criminosa posta in essere avrebbe avuto le medesime probabilità di riuscita o se sia stata agevolata dalla scarsa lucidità e dalla sostanziale incapacità di orientarsi da parte delle vittime nella comprensione degli avvenimenti, secondo criteri di normalità ». La disciplina della minorata difesa è stata, quindi, uniformemente interpretata nel senso che l'aver approfittato di circostanze di tempo, di luogo o di persone tali da ostacolare la pubblica o privata difesa debba essere specificamente valutato anche in riferimento all'età senile della persona offesa, avendo voluto il legislatore assegnare rilevanza ad una serie di situazioni che denotano nel soggetto passivo una particolare vulnerabilità della quale l'agente trae consapevolmente vantaggio (v. Cassazione, sez. IV, sent. n. 1759 del 2013). In senso conforme, più recentemente, Cassazione, Sezione II, sent. n. 44951 del 2016. La giurisprudenza ha interpretato in senso ampio il riferimento allo stato di infermità o deficienza psichica della persona offesa (Cassazione, II sez., sent. n. 3458 del 2005); tale stato si sostanzia in tutte le forme, anche non morbose, di abbassamento intellettuale, di menomazione del potere di critica, di indebolimento della funzione volitiva ed affettiva, che rendono facile la suggestionabilità e diminuiscono i poteri di difesa contro le insinuazioni e le insidie. Secondo Cassazione, II sez., sent. n. 24192 del 2010, rientra nella nozione di « deficienza psichica » ex articolo del 643 codice penale la minorata capacità psichica, con compromissione del potere di critica ed indebolimento di quello volitivo, tale da rendere possibile l'altrui opera di suggestione, perché è « deficienza psichica » qualsiasi minorazione della sfera volitiva ed intel-

lettiva che agevoli la suggestionabilità della vittima e ne riduca i poteri di difesa contro le altrui insidie. Sul rapporto tra truffa (articolo 640 del codice penale) e circonvenzione di incapaci (articolo 643 del codice penale) recente giurisprudenza di legittimità (Cassazione, II sez., sent. 13 gennaio 2016, n. 945), scongiurando la violazione del principio del *ne bis in idem*, ha chiarito che la condotta tipica dell'abuso di cui all'articolo 643 del codice penale non esige che la qualità dell'azione raggiunga il livello degli artifici o raggiri (previsti per la truffa), ma neppure li esclude. Pertanto, ove la condotta del soggetto attivo sia riconducibile astrattamente ad entrambe le fattispecie richiamate, ma l'abuso si sostanzia in artifici o raggiri posti in essere in un lasso temporale unitario e circoscritto, connotato dalla condizione di deficienza psichica della persona offesa, la circonvenzione di incapace assorbe la truffa.

Il comma 2 dell'articolo 1 modifica l'articolo 640-*quater* del codice penale per prevedere, in caso di condanna per il reato di frode patrimoniale in danno di soggetti vulnerabili, la confisca, anche per equivalente, dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo. L'articolo 2 introduce nel codice penale l'articolo 643-*ter*, con l'obiettivo di limitare i casi di applicazione della sospensione condizionale della pena ai condannati per circonvenzione di incapaci (articolo 643 del codice penale) e frode in danno di soggetti vulnerabili (articolo 643-*bis* del codice penale). La disposizione stabilisce, infatti, che la concessione del beneficio debba essere subordinata: all'obbligo delle restituzioni e al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento (o provvisoriamente assegnata); all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato.

L'articolo 3 integra il contenuto del comma 2-*bis* dell'articolo 275 del codice procedura penale prevedendo che, in relazione al nuovo reato di frode in danno di soggetti vulnerabili, possa applicarsi la misura della custodia cautelare in carcere anche se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni.

L'articolo 4, modificando l'articolo 380 del codice di procedura penale, prevede l'arresto obbligatorio in flagranza dei delitti di circonvenzione di incapace (articolo 643 del codice penale) e di frode in danno di soggetti vulnerabili (nuovo articolo 643-*bis* del codice penale).

L'articolo 4-*bis* innalza la pena prevista per il delitto di circonvenzione di incapaci (articolo 643 del codice penale), prevedendo la reclusione da 2 a 7 anni (oggi da 2 a 6 anni) e la multa da 1.302 a 3.500 euro (oggi da 206 a 2.065 euro).

Quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, il provvedimento è riconducibile alla materia « ordinamento penale », di esclusiva competenza legislativa statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

Quanto al rispetto degli altri principi costituzionali, in relazione al rapporto tra reato di pericolo e rispetto del principio di offensività, ricorda che per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 109 del 2016) rientra nella discrezionalità del legislatore l'opzione per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, l'individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva.

Si riserva di presentare una proposta di parere nella prossima seduta.

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

**Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti all'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base del 27 giugno 1980, adottati a L'Aja l'11 dicembre 2014.**

**C. 4470 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, in sostituzione della relatrice, impossibilitata a partecipare alla seduta, fa presente che il Fondo comune dei prodotti di base (*Common Fund for Commodities-CFC*), con sede ad Amsterdam, è un organismo finanziario intergovernativo il cui accordo istitutivo, negoziato in seno all'UNCTAD (*United Nation Conference on Trade and Development*) tra il 1976 ed il 1980, fu firmato a Ginevra il 27 giugno 1980 ed è in vigore dal 19 giugno 1989. L'Italia ne ha autorizzato la ratifica con legge 6 agosto 1984, n. 584. Fanno parte del CFC 113 componenti: 103 Paesi, 12 dei quali appartenenti all'Ue e 10 organizzazioni internazionali. Finalità primaria del CFC è il consolidamento dello sviluppo socio-economico dei Paesi in via di sviluppo (PVS) e dei Paesi meno avanzati (PMA) produttori di materie prime, attraverso il finanziamento o cofinanziamento di progetti pilota nel settore delle materie prime destinati al miglioramento della produzione e del commercio di tali prodotti, rilevanti per le economie dei Paesi produttori. L'obiettivo è il miglioramento sia della capacità produttiva e qualitativa in un quadro di sostenibilità ambientale, sia dell'accesso al mercato. Il CFC è inoltre finalizzato allo sviluppo di prodotti innovativi ed al raggiungimento di condizioni stabili di operatività sui mercati per migliorare e sostenere le esigenze dei PVS e PMA, alla diversificare della produzione di materie prime, all'industrializzazione del settore produttivo nei paesi più poveri per incrementarne le quote di export, all'ottimizzazione dell'intera filiera delle materie prime. In esito a discussioni svoltesi nel corso di circa sei anni in seno al Consiglio esecutivo e ai *Working Group* appositamente istituiti, nel corso della 26<sup>a</sup> sessione del Consiglio dei Governatori, tenutasi a L'Aja il 10-11 dicembre 2014, è stata raggiunta l'intesa definitiva sugli emendamenti all'Accordo istitutivo che implicano una modifica dei capitoli I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII

e dell'appendice, nonché l'eliminazione dal testo originario dell'intero capitolo IV.

Con riferimento al contenuto, osserva che il testo dell'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base, come risultante dall'adozione degli emendamenti consta di un preambolo, 58 articoli organizzati in 12 capitoli e 6 allegati. Sulla base delle informazioni desumibili dalla relazione illustrativa, si segnalano tra le più rilevanti, le seguenti modifiche: introduzione del nuovo obiettivo del Fondo consistente nella promozione e sostegno dello sviluppo del settore dei prodotti di base in una prospettiva di sostenibilità delle tre dimensioni sociale, economica ed ambientale (nuova versione del Capitolo II, articolo 2, lettera *b*)); conferimento al Fondo della responsabilità di mobilitare risorse, operare come un fornitore di servizi, stimolare la cooperazione internazionale nel settore, diffondere conoscenze e informazioni su approcci innovativi nel campo dei prodotti di base, esercitare ulteriori funzioni sulla base delle decisioni di volta in volta assunte dal Consiglio dei Governatori (Capitolo II, articolo 3); estensione della possibilità di diventare membro del CFC non più solo alle organizzazioni intergovernative che si occupano di integrazione economica regionale ma anche a qualsiasi organizzazione intergovernativa la cui competenza attenga alle attività del Fondo (Capitolo III); in relazione alle risorse finanziarie, i due strumenti operativi del CFC, primo conto (*First Account*) e secondo conto (*Second Account*) sono rinominati rispettivamente Conto capitale (*Capital Account*) e Conto operazioni (*Operations Account*). Quanto all'utilizzo delle risorse del *Capital Account*, se ne prevede l'utilizzo esclusivamente a copertura delle spese amministrative del Fondo, alla riserva di garanzia ovvero in ogni altro modo che il Consiglio dei governatori deciderà; previsione di una nuova procedura più stringente per l'aumento delle quote di capitale, che implica l'approvazione della decisione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio

dei Governatori e l'entrata in vigore della decisione solo a seguito dell'accettazione della stessa da parte di tutti gli Stati membri. Viene trasferita dal Comitato esecutivo al Consiglio dei Governatori la facoltà di decidere a maggioranza qualificata il versamento delle quote di capitale sottoscritte dai Membri al momento dell'adesione al Fondo (articolo 10). È eliminata la previsione di concedere doni (*grants*). Il CFC potrà accettare risorse finanziarie messe a disposizione su base volontaria da uno o più membri allo scopo di stabilire Fondi fiduciari per la realizzazione degli obiettivi del Fondo; le risorse destinate ai *Trust Funds* dovranno essere gestite separatamente dalle altre risorse del CFC, sulla base delle decisioni del Consiglio esecutivo e di appositi accordi siglati caso per caso (Capitoli I, IV e V); introduzione di una specifica previsione sulla revisione periodica dell'Accordo in base alla quale il Consiglio dei Governatori è tenuto a proporre una revisione dell'Accordo ogni dieci anni a partire dal 2024 (Capitolo XII, articolo 54).

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica degli Emendamenti all'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base, consta di tre articoli che ineriscono, rispettivamente, all'autorizzazione alla ratifica (articolo 1), all'ordine di esecuzione (articolo 2) e all'entrata in vigore del testo a far data dal giorno successivo a quello della pubblicazione in *Gazzetta ufficiale* (articolo 3).

Sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie « politica estera e rapporti internazionali dello Stato », demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 6*).

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

**Ratifica ed esecuzione dell'emendamento all'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a L'Aja con risoluzione ICC n. 2 del 26 novembre 2015.**

**C. 4471 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, in sostituzione della relatrice, impossibilitata a partecipare alla seduta, fa presente che il provvedimento in esame reca la ratifica ed esecuzione dell'emendamento soppressivo dell'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, emendamento adottato a L'Aja con Risoluzione ICC n. 2 del 26 novembre 2015. La decisione di riesaminare l'articolo 124 era stata presa nel corso della sessione dell'Assemblea degli Stati Parte, tenutasi a New York nel dicembre 2014: a seguito del lavoro da parte del *Working Group* sugli Emendamenti del Bureau dell'Assemblea degli Stati Parte, la proposta di emendamento dell'articolo 124 è giunta allo stato di decisione in plenaria nel novembre dell'anno successivo. Con l'entrata in vigore dell'emendamento in esame, come precisato dall'Analisi tecnico-normativa che correda il disegno di legge, verrà meno la facoltà, per gli Stati che accedono allo Statuto, di sospendere per sette anni la giurisdizione della Corte per i crimini di guerra. Tale facoltà costituisce l'unica eccezione all'inaammissibilità dell'apposizione di riserve allo Statuto, che è principio sancito dall'articolo 120 dello Statuto di Roma. La clausola dell'articolo 124 era stata inserita nel corso dei negoziati precedenti l'adozione dello Statuto di Roma, come disposizione di compromesso finalizzata a favorire un maggior numero di adesioni allo Statuto. La clausola è espressione delle preoccupazioni manifestate da diversi Stati, e in particolare dai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, per l'assenza di previsioni che consentissero agli Stati di limitare la giurisdizione della

Corte. Francia e Stati Uniti, in particolare, avevano lamentato l'assenza di garanzie nei confronti di possibili incriminazioni delle truppe impegnate all'estero in missioni di *peace keeping*. Con l'eliminazione di tale disposizione dall'articolato dello Statuto di Roma, come sottolineato dalla relazione illustrativa, l'Assemblea degli Stati parti risponde all'obiettivo dell'integralità del testo fondatore della Corte Penale Internazionale, in quanto tutti gli atti previsti dallo Statuto e integranti una fattispecie criminosa saranno imputabili, senza possibili eccezioni rispetto ai crimini di guerra. L'emendamento in esame, in conformità con quanto previsto dal paragrafo 4 dell'articolo 121 dello Statuto di Roma, entrerà in vigore nei confronti di tutti gli Stati parti un anno dopo che sette ottavi di tali Stati abbiano depositato i loro strumenti di ratifica o di accettazione presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Alla data di oggi l'emendamento risulta ratificato da cinque Paesi, Finlandia, Norvegia, Slovacchia, Olanda e Portogallo, su 124 Stati parti dello Statuto di Roma.

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'emendamento all'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, si compone di 3 articoli che dispongono, rispettivamente, in merito all'autorizzazione alla ratifica (articolo 1), all'ordine di esecuzione (articolo 2) ed all'entrata in vigore, che è stabilita per il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (articolo 3).

Sotto il profilo del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie « politica estera e rapporti internazionali dello Stato », demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (vedi allegato 7).

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

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla protezione dell'ambiente marino e costiero di una zona del Mare Mediterraneo (Accordo RAMOGE), tra Italia, Francia e Principato di Monaco, fatto a Monaco il 10 maggio 1976 ed emendato a Monaco il 27 novembre 2003.**

**C. 4475 Governo.**

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Luigi FAMIGLIETTI (PD), *relatore*, fa presente che il provvedimento in esame reca l'autorizzazione alla ratifica dell'Accordo Italo-franco-monegasco concernente l'ambiente marino costiero di una zona del Mar Mediterraneo (cosiddetto Accordo RAMOGE) concluso il 10 maggio 1976, come emendato nella stessa sede il 27 novembre 2003.

La relazione introduttiva al disegno di legge ripercorre le tappe che hanno condotto dapprima alla sigla dell'Accordo del 1976 e successivamente all'emendamento all'esame della Commissione Affari Esteri, a partire dall'iniziativa dell'allora principe di Monaco Ranieri III di dare impulso ad azioni comuni per limitare l'inquinamento marino nel Mediterraneo con la creazione di una zona pilota.

A suo tempo l'Italia ha ratificato l'Accordo del 1976, la legge 24 ottobre 1980, n. 743, e la relazione introduttiva precisa che in tale occasione si ebbe l'ampliamento della zona originaria in modo da far coincidere le suddivisioni amministrative dell'Italia e della Francia – e segnatamente la regione francese della Provenza-Alpi-Costa Azzurra e la Regione Liguria – con il perimetro del mare territoriale interessato. L'estensione del perimetro all'alto mare si è avuta poi nel 1993 con l'attuazione del Piano RAMOGEPOL. Il testo emendato nel novembre 2003 introduce elementi di novità quali l'allargamento ulteriore della zona RAMOGE e l'estensione degli obiettivi dell'Accordo anche al contrasto del degrado marino costiero e alla tutela della biodiversità. In

particolare, l'Analisi tecnico-normativa che accompagna il disegno di legge evidenza come l'Accordo RAMOGE si collochi perfettamente nell'ordinamento giuridico nazionale vigente, con particolare riferimento alla legge 31 dicembre 1982, n. 979 «Disposizioni per la difesa del mare», nonché nell'ordinamento internazionale; viene qui ricordata la Convenzione di Barcellona ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1999, n. 175, volta a prevenire l'inquinamento del mare Mediterraneo da qualsiasi fonte di provenienza. Proprio la Convenzione di Barcellona raccomanda vivamente l'istituzione di accordi subregionali tra Stati vicini per la realizzazione dei propri obiettivi. Passando al contenuto precipuo dell'Accordo RAMOGE emendato, questo si compone di un breve preambolo e di 14 articoli.

L'articolo 1 prevede l'istituzione di una Commissione RAMOGE composta dalle delegazioni delle tre Parti, ciascuna delle quali designa un massimo di sette delegati e può essere assistita da esperti per le same di questioni particolari.

L'articolo 2 reca la nuova delimitazione della zona RAMOGE anche in riferimento alla porzione del litorale continentale e alle isole situate nei limiti del mare territoriale. L'estensione di tali limiti geografici può avvenire in seno alla Commissione RAMOGE su proposta di una delle Parti contraenti, del Comitato tecnico o del Segretariato, salvo obiezione di una delle tre Parti nei tre mesi successivi.

L'articolo 3 stabilisce che la Commissione RAMOGE ha quale propria missione lo stabilimento di una più stretta collaborazione tra i competenti servizi delle tre Parti contraenti e delle collettività territoriali rispettive per i fini previsti dall'Accordo RAMOGE emendato.

L'articolo 4 elenca dettagliatamente i compiti della Commissione RAMOGE, tra i quali figurano quelli di promuovere studi, ricerche e scambi di informazione, tenere aggiornato il Piano di prevenzione e di intervento italo-franco-monegasco sugli inquinamenti marini (Piano RAMOGE-POL), favorire l'informazione e la partecipazione del pubblico all'attuazione degli

obiettivi dell'Accordo, assicurare il necessario coordinamento con gli organismi internazionali e, infine, raccomandare ai tre Governi e alle collettività territoriali interessate ogni misura atta a perseguire gli scopi dell'Accordo, fornendo altresì ogni anno alle Parti contraenti un rapporto sulla gestione complessiva dell'Accordo.

In base all'articolo 5 ciascuna delle Parti presenta alla Commissione RAMOGE un rapporto biennale sull'attuazione delle raccomandazioni da questa formulate.

L'articolo 6 prevede che la Commissione RAMOGE sia assistita da un Comitato tecnico composto da esperti, e possa altresì costituire gruppi di lavoro per lo studio di specifici problemi.

L'articolo 7 prevede per la Commissione RAMOGE una presidenza biennale affidata al capo di ciascuna delle tre delegazioni.

L'articolo 8 prevede che la Commissione RAMOGE si riunisca ordinariamente almeno una volta all'anno, ma sessioni straordinarie possono essere convocata dal presidente su richiesta di una delle tre delegazioni. L'ordine del giorno è proposto dal presidente, ma in esso ciascuna delle tre delegazioni può far porre i punti di proprio interesse.

L'articolo 9 prevede che nella Commissione RAMOGE ogni delegazione dispone di un voto, e le deliberazioni sono adottate all'unanimità. La Commissione RAMOGE stabilisce altresì il proprio regolamento interno (articolo 10).

L'articolo 11 prevede l'istituzione di un Comitato direttivo della Commissione RAMOGE formato dai capi delle tre delegazioni.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari dell'Accordo, l'articolo 12 prevede che ciascuna delle Parti contraenti si assuma le spese della propria rappresentanza nella Commissione RAMOGE e nei relativi Comitati, oltre alle spese per le ricerche condotte sul proprio territorio e per l'attuazione delle diverse raccomandazioni. Il bilancio dell'Accordo in esame è costituito dai contributi ordinari delle Parti fissati, quanto all'ammontare, dalla

Commissione RAMOGE, nonché dai contributi volontari la cui accettazione è parimenti approvata dal Comitato direttivo della commissione. Le spese di comune interesse gravano sul bilancio dell'Accordo.

L'articolo 13 prevede l'assistenza alla Commissione RAMOGE da parte del Segretariato permanente, assicurato dai servizi governativi del Principato di Monaco. Vengono di seguito analiticamente elencate le funzioni del Segretariato.

L'articolo 14, infine, detta le procedure per l'entrata in vigore dell'Accordo, che potrà altresì essere emendato a seguito di intesa delle Parti firmatarie nel corso di una riunione straordinaria della Commissione RAMOGE. È prevista la possibilità di denuncia dell'Accordo non prima di tre anni dalla sua entrata in vigore, denuncia che avrà effetto tre mesi dopo la sua modifica al Governo depositario.

Il disegno di legge A.C. 4475 si compone di quattro articoli: i primi due, come di consueto, contengono l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo Italo-franco-monegasco del 10 maggio 1976 come emendato il 27 novembre 2003 a Monaco.

L'articolo 3 contiene una clausola di invarianza finanziaria in base alla quale (comma 1) dall'attuazione della legge di autorizzazione alla ratifica non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ciò viene ribadito nel comma 2, in base al quale le Amministrazioni interessate svolgeranno le attività previste dall'Accordo in esame con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 4, infine, prevede l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Oltre alla già richiamata relazione introduttiva, il disegno di legge è corredato da una relazione tecnica tutta incentrata sulla dimostrazione che dall'Accordo in esame non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: si cita a tale scopo l'articolo 11, asserendo che la partecipazione al Comitato direttivo implicherà at-

tività già svolte a legislazione vigente dai partecipanti italiani alla Commissione RAMOGE e dal Ministero dell'ambiente. Si cita poi l'articolo 12 il quale, anche nella sua parte innovativa (comma 2) si limita ad articolare maggiormente quanto già previsto nel vecchio testo in ordine alla ripartizione delle spese tra i tre Governi. In particolare la relazione tecnica ricorda poi come la Commissione RAMOGE abbia deliberato a partire dal 2003 il contributo annuo ordinario per l'Italia, già coperto dallo stanziamento di cui al capitolo 1617, piano di gestione 15 del bilancio del Ministero dell'ambiente; tale contributo ammonta, per il triennio 2017-2019, a 65.840 euro annui. Infine, il disegno di legge in esame è corredato da un'Analisi tecnico-normativa (ATN) che riporta analiticamente il quadro normativo nazionale e internazionale nel quale si inserisce la ratifica dell'Accordo in esame. L'ATN rileva come il provvedimento appaia conforme al principio della competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione. L'ATN rileva altresì come l'intervento normativo in esame non presenti profili di incompatibilità con le competenze delle Regioni e delle autonomie locali, prevedendo anzi il nuovo testo dell'Accordo il coinvolgimento delle collettività territoriali e ciò appare coerente nel diritto nazionale con la competenza concorrente stabilita nella materia dal Decreto legislativo n. 112 del 1998. Infine l'ATN rileva come l'Accordo del 2003 sia coerente con il diritto dell'Unione europea in materia di tutela del patrimonio ambientale in particolare con quanto previsto dal Decreto legislativo 190/2010 che ha recepito la Direttiva 2008/ 56/CE, recante il quadro per l'azione nel campo della politica dell'ambiente marino.

Quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie « politica estera e rapporti internazionali dello Stato » di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere a) della



Costituzione, demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 8*).

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

**La seduta termina alle 15.50.**

**AVVERTENZA**

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

*SEDE LEGISLATIVA*

*Istituzione della Giornata in memoria dei Giusti dell'umanità.  
C. 2019 Santerini.*

## ALLEGATO 1

**Nuove norme per la concessione della Stella al merito del lavoro  
(C. 3211 Gncchi).**

**EMENDAMENTO PRESENTATO**

ART. 7.

*Sostituire il comma 2 con i seguenti:*

2. Alle attività derivanti dall'attuazione del comma 1 si provvede a valere sulle risorse del Fondo per l'occupazione che è a tal fine rifinanziato per una somma pari a 250.000 euro annui a decorrere dal 2017. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio trien-

nale 2017-2019, 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 per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**7. 1.** Gncchi, Marco Di Maio.

## ALLEGATO 2

**Nuove norme per la concessione della Stella al merito del lavoro  
(C. 3211 Gnechi).**

**EMENDAMENTO APPROVATO**

ART. 7.

*Sostituire il comma 2 con i seguenti:*

2. Alle attività derivanti dall'attuazione del comma 1 si provvede a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge n.185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, che è a tal fine rifinanziato per una somma pari a 250.000 euro annui a decorrere dal 2017. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente

iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, 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 per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**7. 1. (Nuova formulazione) Gnechi, Marco Di Maio.**

## ALLEGATO 3

**Disposizioni in materia di acquisto di veicoli di servizio elettrici da parte delle pubbliche amministrazioni (C. 4083 Gigli).****EMENDAMENTI PRESENTATI**

## ART. 1.

*Sostituirlo con il seguente:*

## ART. 1.

La presente legge intende facilitare l'acquisto da parte delle pubbliche amministrazioni di veicoli elettrici, anche in progressiva sostituzione delle autovetture in dotazione, in modo da promuovere l'innovazione tecnologica e tutelare efficacemente la salute dei cittadini e l'ambiente.

**1. 1. Mazziotti di Celso.**

*Al comma 1 sostituire le parole: l'acquisto con le seguenti: la dotazione.*

*Conseguentemente:*

*all'articolo 2, comma 1, sostituire le parole: all'acquisto con le seguenti: di dotarsi;*

*al medesimo articolo 2 dopo il comma 3, aggiungere il seguente:*

« 3-bis. Nel caso in cui gli enti di cui al comma 2, nel rispetto degli obblighi di cui al comma 1, ricorrano alla riqualificazione elettrica, di cui all'articolo 17-terdecies del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, tale operazione è qualificabile come opera di manutenzione straordinaria del veicolo ».

**1. 2. Catalano.**

## ART. 2.

*Al comma 1, sostituire le parole da: di procedere fino alla fine del comma con le seguenti: di utilizzare, dal 1° gennaio 2020, veicoli adibiti al trasporto su strada esclusivamente alimentati ad energia elettrica, al contempo provvedendo alla contestuale e progressiva dismissione delle autovetture in dotazione secondo le disposizioni della normativa vigente.*

**2. 1. Cozzolino, Dieni, Cecconi, Dadone, D'Ambrosio, Toninelli.**

*Al comma 1, sostituire le parole da: di procedere fino alla fine del comma, con le seguenti: di utilizzare, dal 1° gennaio 2020, veicoli adibiti al trasporto su strada esclusivamente alimentati ad energia elettrica.*

**2. 2. Cozzolino, Dieni, Cecconi, Dadone, D'Ambrosio, Toninelli.**

*Al comma 1, sostituire le parole: dal 1° gennaio 2020 con le seguenti: dal 1° gennaio 2025.*

**2. 3. Sisto.**

*Apportare le seguenti modificazioni:*

a) *al comma 1 sopprimere la parola: esclusivamente;*

b) *dopo il comma 1 aggiungere il seguente:*

*1-bis. La percentuale di veicoli elettrici sul totale delle autovetture in dotazione, viene definita, anche in via progressiva e*

graduale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Tale percentuale viene definita dando priorità significativa alle autovetture di servizio, così come individuate dal censimento previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 settembre 2014, e tenendo conto della contestuale e progressiva dismissione delle autovetture in dotazione e della necessità di garantire la piena funzionalità operativa delle pubbliche amministrazioni;

c) *al comma 2 sostituire le parole:* le pubbliche amministrazioni sono con le seguenti: si intendono per pubbliche amministrazioni, e *sostituire le parole da:* il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sino alla fine del comma, con le seguenti: i servizi istituzionali di tutela dell'ordine della sicurezza pubblica e i servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della difesa;

d) *sopprimere i commi 3 e 4.*

**2. 4.** Mazziotti di Celso.

*Al comma 1, aggiungere, in fine, le parole:* per una quota non inferiore al 50 per cento della dotazione complessiva.

**2. 5.** Sisto.

*Al comma 1, aggiungere, in fine, le parole:* al contempo provvedendo alla contestuale e progressiva dismissione delle autovetture in dotazione secondo le disposizioni della normativa vigente.

**2. 6.** Dieni, Cozzolino, Cecconi, Dadone, D'Ambrosio, Toninelli.

*Al comma 3, dopo le parole:* offerta economicamente più vantaggiosa aggiun-

*gere le seguenti:* tenendo conto delle regole dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

**2. 7.** Galgano.

ART. 3.

*Dopo l'articolo 3, aggiungere il seguente:*

ART. 3-bis.

1. Dal 1° gennaio 2020 è fatto obbligo per i comuni di acquistare esclusivamente veicoli adibiti al trasporto su strada alimentati ad energia elettrica in sostituzione delle vetture in dotazione e in via di dismissione, a patto che il fatto non leda la piena funzionalità operativa del comune.

**3. 01.** Mazziotti di Celso.

ART. 5.

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 5.

1. Fatta salva la potestà delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di istituire ulteriori misure per l'incentivazione della mobilità sostenibile, vengono incrementate, con una dotazione pari a 2 milioni di euro per il triennio 2018-2020, le risorse previste dal fondo di cui al comma 8 dell'articolo 17-septies del capo IV-bis del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, volto a finanziare il « Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica ».

2. Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, vengono individuate modalità di contribuzione al fondo da parte di soggetti privati.

**5. 1.** Mazziotti di Celso.

## ALLEGATO 4

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione 2016 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (COM(2017)239 final).**

**PROPOSTA DI DOCUMENTO FINALE DEL RELATORE**

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni),

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera dei deputati, la Comunicazione concernente la relazione sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (COM(2017)239 final)

rilevato che:

la predisposizione di una Relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali discende da un impegno che la Commissione europea ha assunto già dal 2010 allo scopo di monitorare i progressi compiuti e gli eventuali ostacoli che impediscono una piena applicazione delle disposizioni della Carta. La presentazione della Relazione dovrebbe, inoltre, nelle intenzioni della Commissione europea, offrire un'occasione per un approfondito dibattito su questi temi con le altre istituzioni europee (Parlamento europeo e Consiglio);

l'iniziativa della Commissione europea appare meritoria in considerazione dell'importanza della Carta nell'ordinamento europeo. La Carta, giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'Unione europea e per gli Stati membri, insieme alle disposizioni dei Trattati, alle Costituzioni degli Stati membri e alla legislazione adottata nell'ambito dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, garantisce *standard* particolarmente elevati per quanto concerne la salvaguardia dello

Stato di diritto e dei diritti fondamentali che rappresentano un *unicum* a livello internazionale e costituiscono il fondamento imprescindibile della stessa costruzione europea;

la Relazione costituisce uno degli strumenti utili per garantire una puntuale verifica sulla effettiva condizione della tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto nell'Unione europea, concorrendo a rispondere all'esigenza, sempre più diffusa, di superare la contraddizione palese che si è venuta creando per cui se, per un verso, l'Unione europea è particolarmente attenta a verificare il rispetto delle regole di democrazia, libertà e garanzia dei diritti fondamentali nei Paesi terzi con i quali intrattiene rapporti politici e commerciali, per altro verso non si è dimostrata altrettanto tempestiva ed efficace nel prevenire e sanzionare gravi violazioni di tali principi da parte degli Stati membri;

la Relazione in esame reca alcune importanti innovazioni a partire dalla considerazione per cui nel 2016 i diritti fondamentali e i valori su cui si fonda l'Unione europea sono stati messi a dura prova per la crescente disaffezione e sfiducia dei cittadini europei nei confronti della capacità dell'UE di fronteggiare le emergenze costituite da: la crescita dei flussi migratori; l'aggravamento dei divari di sviluppo e le difficoltà di uscire dalla più grave crisi economico-finanziaria dal secondo dopoguerra che ha prodotto pe-

santi conseguenze sul piano sociale; il riacutizzarsi del fenomeno terroristico;

la stessa Commissione europea riconosce che le difficoltà e le criticità emerse hanno alimentato il diffondersi di spinte populiste e di atteggiamenti di intolleranza e xenofobia che impongono una più puntuale e coerente strategia a livello europeo e da parte degli Stati membri per evitare che si producano gravi e sistematiche lesioni dei valori fondamentali dell'Unione europea;

per questo motivo, appare condivisibile la scelta della Commissione europea di porre l'accento su alcune strategie avviate o in corso di elaborazione a livello europeo quali il Pilastro dei diritti sociali, la protezione dei dati personali e la riforma della disciplina in materia di asilo, considerati come elementi fondamentali per superare le situazioni di difficoltà che possono pregiudicare la concreta attuazione dei principi stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali;

tenuto conto della necessità che il presente documento finale sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime

#### UNA VALUTAZIONE POSITIVA

*con le seguenti osservazioni:*

a) fermo restando l'apprezzamento per lo sforzo compiuto dalla Commissione europea di svolgere un complessivo monitoraggio dello stato di attuazione della Carta dei diritti fondamentali attraverso un'analisi accurata dei progressi compiuti e delle eventuali difficoltà che ne possono ostacolare la piena applicazione, occorre tuttavia definire quanto prima una procedura unitaria che consenta di individuare per tempo eventuali rischi e di intervenire con la necessaria fermezza per prevenire e, se del caso, sanzionare le più gravi violazioni. A tal fine, occorre prendere

atto che l'esperienza sino ad oggi maturata in sede di Consiglio affari generali dell'UE per quanto concerne i cosiddetti dialoghi annuali sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali appare decisamente deludente per la genericità delle discussioni svolte e per le resistenze di alcuni Paesi membri. D'altro canto, la proposta del Parlamento europeo di adottare un patto interistituzionale sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali sembra costituire l'iniziativa più avanzata al riguardo laddove prevede il pieno coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutte le istituzioni europee, così come dei Parlamenti nazionali. Per questo motivo, è auspicabile che la Commissione europea provveda entro il prossimo mese di settembre a presentare, come richiesto dal Parlamento europeo, una proposta puntuale per la traduzione concreta del patto interistituzionale;

b) la Commissione europea, in attesa che si definisca e che trovi attuazione la proposta di patto interistituzionale, deve comunque utilizzare senza remore gli strumenti che già la disciplina vigente a livello europeo le mette a disposizione, a cominciare dall'attivazione di procedure di infrazione, e dalla conseguente applicazione di sanzioni nei confronti dei Paesi che si siano resi responsabili di gravi e sistematiche violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali;

c) le considerazioni in precedenza svolte valgono in particolare in una materia, qual è quella costituita dagli impegni assunti e tuttavia non rispettati da diversi Paesi membri relativamente ai programmi di *relocation e resettlement* dei migranti, in cui l'insufficiente fermezza sino ad oggi dimostrata dalla Commissione europea ha fortemente penalizzato Paesi, come l'Italia, più esposti per ragioni geografiche ai flussi migratori;

d) la stessa coerenza da parte della Commissione europea è necessaria al fine di assicurare che i principi stabiliti a livello europeo in materia di salvaguardia dello Stato di diritto e dei diritti fonda-

mentali trovino piena e puntuale attuazione. Per questo motivo è indispensabile che le discipline in corso di definizione, cui la stessa Commissione europea attribuisce particolare importanza, quali quelle relative al Pilastro sociale ovvero alla protezione dei dati personali, assumano lo stesso livello di vincolatività delle regole

previste in materia di finanza pubblica. Conseguentemente, le eventuali violazioni degli obblighi in capo agli Stati membri in materia di rispetto delle regole sullo Stato di diritto e di diritti fondamentali devono essere sanzionate con lo stesso rigore applicato per il mancato rispetto delle regole in materia di finanza pubblica.



## ALLEGATO 5

**Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi (C. 1994-B, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo della proposta di legge C. 1994-B, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato, recante « Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi »;

ribadito il parere espresso da questo Comitato nella seduta del 12 maggio 2016 nel corso dell'esame del provvedimento in prima lettura alla Camera;

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili alle materie « ordinamento penale e norme processuali », di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione e alla materia governo del territorio, di competenza concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

rilevato che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi nonché le disposizioni che definiscono le categorie di interventi edilizi, « perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali » (sentenze n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011);

evidenziato che, con riferimento all'articolo 4, che istituisce la Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio, deve essere altresì richiamata la competenza esclusiva statale in materia di « coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale », ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

ALLEGATO 6

**Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti all'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base del 27 giugno 1980, adottati a L'Aja l'11 dicembre 2014 (C. 4470 Governo, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 4470 Governo, approvato dal Senato, recante « Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti all'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base del 27 giugno 1980, adottati a L'Aja l'11 dicembre 2014 »

considerato che l'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, riserva la materia « politica estera e rapporti internazionali dello Stato » alla competenza legislativa esclusiva dello Stato,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

ALLEGATO 7

**Ratifica ed esecuzione dell'emendamento all'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a L'Aja con risoluzione ICC n. 2 del 26 novembre 2015 (C. 4471 Governo, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 4471 Governo, approvato dal Senato, recante « Ratifica ed esecuzione dell'emendamento all'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a L'Aja con risoluzione ICC n. 2 del 26 novembre 2015 »;

considerato che l'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, riserva la materia « politica estera e rapporti internazionali dello Stato » alla competenza legislativa esclusiva dello Stato,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

## ALLEGATO 8

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla protezione dell'ambiente marino e costiero di una zona del Mare Mediterraneo (Accordo RAMOGE), tra Italia, Francia e Principato di Monaco, fatto a Monaco il 10 maggio 1976 ed emendato a Monaco il 27 novembre 2003 (C. 4475 Governo).**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 4475 Governo, recante « Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla protezione dell'ambiente marino e costiero di una zona del Mare Mediterraneo (Accordo RAMOGE), tra Italia, Francia e Principato di Monaco, fatto a Monaco il 10 maggio

1976 ed emendato a Monaco il 27 novembre 2003 »;

considerato che l'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, riserva le materie « politica estera e rapporti internazionali dello Stato » alla competenza legislativa esclusiva dello Stato,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

- Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate. C. 1039-1138-1189-2580-2737-2786-2956-B approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato (*Esame e rinvio*) ..... 37
- Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni. C. 4130 Ermini, C. 40 Cirielli, C. 257 Fucci, C. 407 Caparini e C. 4362 Ferraresi (*Rinvio del seguito dell'esame*) ..... 61

##### SEDE CONSULTIVA:

- Norme in materia di domini collettivi. C. 4522 approvata dal Senato (Parere alla XIII Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) ..... 61

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

- Indagine conoscitiva in merito all'esame della proposta di legge C. 2669 Morani, recante Modifiche al codice civile e altre disposizioni in materia di accordi prematrimoniali.
- Audizione di Franca Mangano, presidente della Prima sezione civile del Tribunale di Roma, di Manuela Maccaroni, presidente dell'Associazione avvocati matrimonialisti e per le famiglie di fatto, di rappresentanti dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF), e di Claudio Togna, notaio (*Svolgimento e conclusione*) ..... 66

##### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

##### La seduta comincia alle 14.

**Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.**

**C. 1039-1138-1189-2580-2737-2786-2956-B approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Mattiello, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, fa presente che il provvedimento all'esame della Commissione è composto da 38 articoli, la gran parte dei quali riformano in più punti la disciplina del

Codice antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011). La proposta di legge è divisa in sette Capi: Capo I, Misure di prevenzione personali; Capo II, Misure di prevenzione patrimoniali; Capo III, Amministrazione, gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati; Capo IV, Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali; Capo V, Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; Capo VI, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legislazione complementare. Deleghe al governo per la disciplina del regime di incompatibilità relativo agli uffici di amministratore giudiziario e di curatore fallimentare e per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate; Capo VII, Disposizioni di attuazione e transitorie.

Tra i punti più qualificanti del provvedimento segnala: l'ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali agli indiziati del reato di assistenza agli associati e di associazione a delinquere finalizzata a numerosi reati contro la pubblica amministrazione; la trattazione prioritaria del procedimento di prevenzione patrimoniale; il passaggio della competenza per l'adozione delle misure di prevenzione dal tribunale del capoluogo della provincia al tribunale del distretto; l'istituzione, in sede distrettuale, di sezioni o collegi giudicanti specializzati per le misure di prevenzione; l'introduzione di limiti di eccepibilità dell'incompetenza territoriale e della competenza dell'organo proponente la misura; le modifiche procedurali alla disciplina delle misure di prevenzione; la revisione della disciplina dell'amministrazione giudiziaria; la dettagliata disciplina del controllo giudiziario dell'azienda; le norme sulla trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari; le disposizioni in tema di sgombero e liberazione di immobili sequestrati; le forme di sostegno volte a consentire la ripresa delle aziende sequestrate, la loro continuità produttiva e le misure a tutela dei lavoratori; la revisione della disciplina sulla tutela dei terzi

di buona fede; la riorganizzazione e il potenziamento dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati, con competenza nell'amministrazione e destinazione dei beni solo dalla confisca di secondo grado; l'estensione della cosiddetta confisca allargata e la sua assimilazione alla disciplina della confisca di prevenzione antimafia.

Rammenta che la prima parte della riforma modifica la disciplina sulle misure di prevenzione contenuta negli articoli da 4 a 8 del Codice antimafia. In particolare, l'articolo 1 – nel testo approvato dalla Camera – modifica l'articolo 4 del Codice ampliando il catalogo dei possibili destinatari delle misure di prevenzione personali (e patrimoniali, in forza del rinvio di cui all'articolo 16, comma 1, lett. a), del Codice). Il testo trasmesso al Senato ha previsto che tali misure possano essere applicate anche a coloro i quali: fuori dei casi di concorso e favoreggiamento, sono indiziati di prestare assistenza agli associati alle organizzazioni a delinquere e mafiose (articolo 418 del codice penale); sono indiziati di una serie di reati contro la pubblica amministrazione. Rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati, il Senato ha ulteriormente esteso l'ambito soggettivo di applicazione delle misure di prevenzione, ricomprendendovi anche: gli indiziati di uno dei delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo (articolo 51, comma 3-*quater*, c.p.p.); coloro che, isolatamente o in gruppi, pongano in essere «atti esecutivi» diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato mediante la commissione di una serie di delitti (i delitti di comune pericolo mediante violenza, tra cui strage, incendio, disastro aereo o ferroviario, naufragio; insurrezione armata contro i poteri dello Stato; devastazione, saccheggio e strage; guerra civile; banda armata; epidemia; avvelenamento di acque o di sostanze alimentari; sequestro di persona, anche a scopo di estorsione); terrorismo, anche internazionale; coloro che partecipino a conflitti in territorio estero a sostegno di organizzazioni terroristiche internazionali (cosiddetti *foreign fighters*); attualmente il Codice fa riferimento ai soli atti preparatori; coloro che

compiano atti esecutivi (a legislazione vigente sono previsti unicamente gli «atti preparatori») diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della «legge Scelba» (legge 654/1952); gli indiziati per il delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (articolo 640-*bis* c.p.); gli indiziati del delitto di atti persecutori, cd. *stalking* (articolo 612-*bis* c.p.).

Per quanto riguarda gli indiziati di una specifica serie di reati contro la pubblica amministrazione, rammenta che una modifica approvata dal Senato ha introdotto il collegamento di tali delitti con il reato associativo; ha escluso dal catalogo dei delitti contro la p.a. il peculato d'uso, già individuato dal testo della Camera dei deputati (articolo 314, secondo comma, c.p.). Le misure di prevenzione personali e patrimoniali potranno quindi essere applicate nei confronti degli indiziati di associazione a delinquere (articolo 416 c.p.) finalizzata alla commissione di taluno dei seguenti delitti contro la pubblica amministrazione: peculato (articolo 314, primo comma), peculato mediante profitto dell'errore altrui (articolo 316), malversazione a danno dello Stato (articolo 316-*bis*), indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (articolo 316-*ter*), concussione (articolo 317), le diverse ipotesi di corruzione (artt. 318, 319, 319-*ter*, 320, 321, 322, 322-*bis*), induzione indebita a dare o promettere utilità (319-*quater*). Si tratta, sostanzialmente, dello stesso catalogo di reati contro la p.a. alla cui condanna consegue la confisca allargata di cui all'articolo 12-*sexies* del DL 306/1992.

Segnala che l'articolo 2 della proposta di legge modifica gli articoli da 5 a 8 del Codice relativi al procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali. La disposizione: all'articolo 5 del Codice prevede – a seguito delle novelle introdotte dal Senato – che: le funzioni e le competenze del procuratore della Repubblica presso il tribunale capoluogo del distretto sono attribuite «anche» al procuratore della Repubblica del tribunale del circondario (il testo della Camera prevedeva che l'attribuzione avesse luogo in

esclusiva al procuratore della Repubblica presso il tribunale circondariale); tali funzioni e competenze, relative alla titolarità della proposta di misure di prevenzione personale, riguardi anche gli indiziati di associazione finalizzata alla commissione dei citati reati contro la pubblica amministrazione, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e atti persecutori; la proposta debba essere adottata previo coordinamento con il procuratore della Repubblica del capoluogo del distretto (il testo-Camera prevedeva la sola comunicazione). Sempre all'articolo 5 modifica la competenza del giudice delle misure di prevenzione, che appartiene attualmente al tribunale del capoluogo di provincia del territorio ove la persona proposta dimora (articolo 5, comma 4, del Codice); la competenza viene ora trasferita a livello di tribunale del distretto. In base ad altra modifica introdotta dal Senato all'articolo 5, si prevede una eccezione alla nuova regola generale secondo cui la proposta di misura di prevenzione antimafia debba essere depositata presso le cancellerie delle istituende sezioni o dei collegi speciali per le misure di prevenzione del tribunale distrettuale nel territorio del quale la persona dimora (sezioni e collegi istituiti dal successivo articolo 31 della p.d.l.); infatti, tali sezioni e collegi sono istituiti anche presso i tribunali circondariali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere, dove quindi andranno proposte le misure (anziché presso i tribunali distrettuali di Palermo e Napoli). All'articolo 6 del Codice, si prevede che il divieto di soggiorno possa essere applicato anche in relazione a una o più regioni (anziché a più province). All'articolo 7 del Codice il Senato ha previsto, rispetto al testo Camera, che il tribunale, dopo l'accertamento della regolare costituzione delle parti, ammette le prove rilevanti escludendo quelle vietate dalla legge o superflue e che anche il legittimo impedimento del difensore costituisce motivo di rinvio dell'udienza.

Sempre con riguardo al giudizio di primo grado, rammenta che l'articolo 2 introduce sette nuovi commi all'articolo 7

del Codice. Più nel dettaglio i nuovi commi 10-*bis*, 10-*ter* e 10-*quater* recano un'articolata regolamentazione delle questioni concernenti la competenza territoriale, il 10-*quinquies* sulle spese processuali, mentre commi 10-*sexies*, 10-*septies* e 10-*octies* hanno per oggetto i termini processuali. Infine, la disposizione in esame modifica l'articolo 8 del Codice, coordinandone il contenuto con le modifiche all'articolo 6, comma 2, del Codice, in modo da prevedere che il decreto del tribunale possa contenere, tra le prescrizioni, il divieto di soggiorno in una o più regioni; è poi previsto che la decisione del tribunale debba essere comunicata anche al difensore del proposto. L'articolo 3 interviene sui commi 1 e 3 dell'articolo 10 del Codice, in materia di impugnazione delle misure di prevenzione personali, permettendo la proposizione del ricorso in appello e in Cassazione anche al difensore dell'interessato (attualmente tale facoltà compete al solo legittimato).

Osserva che nel corso dell'esame al Senato sono stati aggiunti nuovi commi all'articolo 10: – il comma 1-*bis*, che prevede in capo al PM obblighi di rapida trasmissione al PG presso la corte d'appello del proprio fascicolo nel quale, al termine del procedimento di prevenzione di primo grado, deve inserire tutti gli eventuali elementi di prova sopravvenuti dopo la decisione del tribunale (da portare a conoscenza delle parti); – il comma 2-*bis*, che stabilisce l'annullamento del decreto di primo grado in caso di incompetenza del tribunale, riproposta in appello; si precisa tuttavia la validità degli elementi acquisiti nonostante la dichiaratoria di incompetenza; – il comma 2-*ter*, che stabilisce che si applicano le citate disposizioni del comma 2-*bis* anche se la proposta sia stata avanzata da soggetti che non ne avevano la titolarità in base all'articolo 5 del Codice e l'eccezione di incompetenza sia stata riproposta con il gravame; – il comma 3-*bis*, che prevede, in caso di ricorso per cassazione, l'applicazione delle indicate disposizioni di cui ai nuovi commi 2-*bis* e 2-*ter*. L'articolo 4 integra con due commi aggiuntivi (2-*bis* e

2-*ter*) l'articolo 14 del Codice, relativo a decorrenza e cessazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. La disciplina sulla sorveglianza speciale viene, in particolare, adeguata alle indicazioni della Corte costituzionale (sentenza n. 291 del 2013). Ai sensi del nuovo comma 2-*bis*, l'esecuzione della sorveglianza speciale resta sospesa durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto alla misura della custodia cautelare. Il termine di durata della misura di prevenzione continua a decorrere dal giorno nel quale è cessata la misura cautelare, con redazione di verbale di sottoposizione agli obblighi. Il comma 2-*ter*, modificato dal Senato – oltre a prevedere che l'esecuzione della sorveglianza speciale resta sospesa durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto a detenzione per espiazione di pena – stabilisce che il tribunale, dopo la cessazione della detenzione ove protratta per almeno due anni, debba verificare la pericolosità anche sentendo il PM che ha esercitato le relative funzioni nel corso della camera di consiglio. Il Senato ha inoltre precisato che a tal fine sono assunte informazioni anche presso gli organi di polizia giudiziaria, oltre che presso l'amministrazione penitenziaria e l'autorità di P.S. Se la pericolosità sociale è cessata, il Tribunale emette decreto con cui revoca la misura di prevenzione; se, invece, persiste la pericolosità sociale, il Tribunale emette decreto con cui ordina l'esecuzione della misura di prevenzione, il cui termine di durata continua a decorrere dal giorno in cui il decreto stesso è comunicato all'interessato. L'articolo 5 della proposta di legge modifica la disciplina del Codice sul procedimento di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali.

Più nel dettaglio, segnala che il comma 1 dell'articolo interviene, attraverso modifiche all'articolo 17 del Codice, sulla titolarità della proposta di misura, precisando che il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo è comunque titolato a proporre la misura di prevenzione patrimoniale (indipendentemente dall'esercizio dei poteri di impulso e coordinamento delle procure distrettuali antimafia, previsti dal-



l'articolo 371-*bis*, c.p.p.). Una modifica introdotta al Senato ha poi previsto che – nel caso di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali a persone indiziate per alcuni dei reati indicati dall'articolo 1 della proposta di legge (articolo 4 del Codice) – truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, atti preparatori alla ricostituzione del partito fascista, reati associativi contro la pubblica amministrazione, agevolazione alle manifestazioni di violenza nel corso di manifestazioni sportive, atti persecutori – le funzioni di coordinamento spettanti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del distretto sono attribuite anche al procuratore della Repubblica del tribunale nel cui circondario dimora la persona, previo coordinamento con il procuratore distrettuale. In questi stessi casi, per coordinamento, le funzioni di PM nelle udienze relative ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione, possono essere esercitate anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente. Infine la disposizione aggiunge un comma 3-*bis* all'articolo 17 del Codice, che prevede che il procuratore della Repubblica presso il tribunale distrettuale, attraverso il raccordo con il questore e il direttore della DIA, curi che l'applicazione delle misure patrimoniali non rechi intralcio ad altre indagini in corso. Per evitare i citati, possibili intralci a indagini parallele, in capo al questore competente e al direttore della DIA sono in tal senso assegnati dal comma 3-*bis* precisi obblighi di informazione, comunicazione e aggiornamento nei confronti del citato procuratore della Repubblica distrettuale. Tali obblighi informativi, nel testo trasmesso dalla Camera, dovevano invece essere assolti nei confronti del procuratore della Repubblica circondariale competente per territorio. Il comma 2 dell'articolo 5 della proposta di legge modifica poi il comma 4 dell'articolo 19 del Codice in materia di indagini patrimoniali, consentendo senza ulteriori oneri per la finanza pubblica (comma 3) – alle autorità titolari del potere di proposta sulle misure di prevenzione patrimoniali (PM

circondariale, distrettuale, procuratore nazionale antimafia, questore, direttore della DIA) di accedere anche al Sistema di interscambio flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate e richiedere quanto ritenuto utile ai fini della indagini. Il comma 4 dell'articolo 5 modifica l'articolo 20 del Codice precisando, anzitutto, che il tribunale ordina con decreto il sequestro dei beni di cui la persona « nei cui confronti è stata presentata la proposta » risulta poter disporre. Attualmente il Codice prevede che il sequestro colpisce i beni della persona « nei cui confronti è iniziato il procedimento ». La precisazione conferma la prassi giudiziaria (v. Cass., sent. n. 37263/2014), dell'ammissibilità del sequestro da parte del tribunale « inaudita altera parte » cioè prima dell'udienza davanti al tribunale; diversamente, parte della dottrina ritiene che solo dalla fissazione dell'udienza il procedimento può dirsi iniziato. Il nuovo articolo 20 prevede inoltre che, oltre al sequestro di valori ingiustificati ritenuti probabile frutto di attività illecita, il decreto del tribunale può disporre anche l'amministrazione giudiziaria di aziende nonché di beni strumentali all'esercizio delle relative attività economiche (articolo 34 del Codice) e il controllo giudiziario dell'azienda (articolo 34-*bis*, introdotto nel Codice dalla proposta di legge in esame). La disposizione prevede, inoltre, che il sequestro di partecipazioni sociali totalitarie si estende *ex lege* a tutti i beni aziendali e che, nel decreto di sequestro, il tribunale debba indicare i conti correnti e i beni aziendali a cui si estende la misura ablativa. Altra disposizione aggiuntiva (nuovo comma 2 dell'articolo 20) stabilisce l'obbligo del tribunale, prima di ordinare il sequestro (o, a seguito di un'integrazione del Senato, le altre misure dell'amministrazione o controllo giudiziario dell'azienda) e fissare la relativa udienza, di restituire gli atti all'autorità che propone la misura ove ritenga necessarie ulteriori indagini anche patrimoniali per verificare i requisiti di applicazione. Il comma 3 dell'articolo 20 (ex comma 2) è integrato con una precisazione in base a cui: – il tribunale ordina le trascrizioni e annota-

zioni sul registro delle imprese, libri sociali e pubblici registri conseguenti all'eventuale revoca del sequestro; — sia il sequestro che la sua eventuale revoca, anche parziale, devono essere comunicati anche in via telematica all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (da ora in poi: «l'Agenzia nazionale»). Il comma 5 dell'articolo 5 interviene sulla disciplina dell'esecuzione del sequestro di cui all'articolo 21 del Codice. La disposizione inverte, anzitutto, le competenze in materia di apprensione dei beni sequestrati tra ufficiale giudiziario e polizia giudiziaria, stabilendo che all'immissione dell'amministratore giudiziario nel loro possesso provvede la polizia giudiziaria (anziché l'ufficiale giudiziario), con l'eventuale assistenza dell'ufficiale giudiziario («ove opportuno»).

Rammenta che una modifica introdotta dal Senato interviene sulla disciplina dello sgombero degli immobili sequestrati. Viene previsto che spetti — anziché al tribunale (come attualmente) — al giudice delegato alla procedura (nominato dal tribunale ai sensi dell'articolo 35 del Codice), sentito l'amministratore giudiziario e previa valutazione delle circostanze, l'onere di provvedere allo sgombero con l'ausilio della forza pubblica degli immobili occupati senza titolo ovvero sulla scorta di titolo privo di data certa anteriore al sequestro. Il testo-Camera prevedeva la competenza dello stesso tribunale su proposta del giudice delegato. Sono stati soppressi dal Senato i nuovi commi da *2-bis* a *2-quinquies* dell'articolo 21 del Codice che prevedevano: l'ipotesi di sgombero di immobili occupati dal proposto alla misura di prevenzione (o dai suoi familiari o conviventi) nonché le diverse ipotesi di differimento della misura (*2-bis*); la trasmissione al questore del provvedimento di sgombero per l'esecuzione e la relativa comunicazione al prefetto (comma *2-ter*); la possibile opposizione allo sgombero (comma *2-quater*); l'applicazione della disciplina dell'articolo 41 del Codice in caso di sequestro di aziende. Il comma 6 dell'articolo 5 della proposta di legge inter-

viene sull'articolo 22 del Codice prevedendo, al comma 2, che il decreto che dispone il sequestro urgente perde efficacia se non è convalidato dal tribunale entro 30 gg. (attualmente, entro 10 gg.). Ai fini del termine per la convalida del sequestro, si tiene conto delle cause di sospensione previste dall'articolo 24, comma 2, del Codice (accertamenti peritali, eventuale richiesta di ricusazione). Il Senato ha soppresso la previsione del testo-Camera che stabiliva, per il sequestro ex articolo 20 (anticipato e d'urgenza), la disciplina procedimentale di cui all'articolo 7 del Codice (ove compatibile), dimezzando il termine per l'avviso di fissazione dell'udienza (5 giorni anziché 10). Il comma 7 interviene sul procedimento di prevenzione patrimoniale di cui all'articolo 23 del Codice prevedendo, con riguardo all'udienza per l'applicazione della misura, anche il possibile intervento dei terzi che vantino sul bene in sequestro diritti reali di garanzia (attualmente l'intervento è possibile ai titolari di diritti reali o personali di godimento sul bene). Il comma 8 dell'articolo 5 modifica l'articolo 24 del Codice, in materia di confisca, escludendo che la legittima provenienza dei beni possa essere giustificata adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego di evasione fiscale. Viene poi introdotta, con un nuovo comma *1-bis* dell'articolo 24, una disposizione analoga a quella relativa al sequestro di prevenzione relativo a partecipazioni sociali totalitarie (cfr nuovo articolo 20 del Codice): è stabilito che la confisca di tali beni si estenda anche ai beni aziendali; anche in tal caso vanno precisati i conti correnti e i beni aziendali a cui si estende la confisca. Il comma 2 dell'articolo 24 del Codice conferma in un anno e sei mesi dalla data d'immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario il termine per l'emissione del decreto di confisca da parte del Tribunale, pena la perdita di efficacia del sequestro. Una modifica è introdotta all'attuale disciplina in caso d'indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti: mentre attualmente il Codice prevede una possi-

bile proroga con decreto motivato del tribunale per periodi di sei mesi e per non più di due volte, la nuova formulazione del comma 2 stabilisce una sola proroga semestrale. Ai fini del computo dei termini suddetti si tiene conto delle cause di sospensione dei termini di durata della custodia cautelare, previste dal codice di procedura penale, in quanto compatibili. Analoga sospensione è confermata ove siano necessari accertamenti peritali sui beni del soggetto proposto alla misura di prevenzione; detta sospensione viene però limitata a un periodo massimo di 90 giorni. Il termine stabilito per il deposito del decreto di sequestro da parte del tribunale resta altresì sospeso anche per il tempo decorrente dalla morte del proposto alla citazione degli eredi o aventi causa ai sensi dell'articolo 18, comma 2, dello stesso Codice; il Senato ha integrato la disciplina della sospensione dei termini, prevedendola anche durante la pendenza dei termini previsti dai commi 10-*sexies*, 10-*septies* e 10-*octies* dell'articolo 7 del Codice. Sempre nel corso dell'esame al Senato: è stata soppressa la disposizione che, in caso di annullamento del decreto di confisca con rinvio al tribunale, prevedeva che il nuovo termine di 18 mesi decorresse dalla ricezione degli atti presso la cancelleria del tribunale stesso; è stata aggiunta una disposizione (comma 2-*bis*) che ha stabilito che con il provvedimento di revoca o di annullamento definitivi del decreto di confisca venga ordinata la cancellazione di tutte le trascrizioni e le annotazioni.

Il comma 9 dell'articolo 5 della proposta di legge riformula integralmente l'articolo 25 del Codice, apportando significative modifiche alla disciplina relativa a sequestro e confisca per equivalente, attualmente possibile ove il proposto distrae, occulta o svaluta i beni allo scopo di eludere le misure. L'adozione della misura, nel nuovo testo, anzitutto prescinde dalle finalità di dispersione e occultamento dei beni. Si prevede che, ogni qualvolta dopo la presentazione della proposta non risulti possibile procedere al sequestro dei beni, perché il proposto non ne ha la

disponibilità, diretta o indiretta, anche ove trasferiti legittimamente in qualunque epoca a terzi in buona fede, il sequestro e la confisca hanno a oggetto altri beni di valore equivalente, di cui viene precisata la legittima provenienza, dei quali il proposto ha la disponibilità anche per interposta persona. È, inoltre, ampliato l'ambito di applicazione degli istituti anche ai soggetti nei cui confronti prosegue o inizia il procedimento con riferimento a beni di legittima provenienza loro pervenuti dal proposto. L'articolo 6 interviene sull'articolo 27 del Codice, apportando numerose modifiche alla disciplina delle impugnazioni delle misure di prevenzione patrimoniali. In particolare, rispetto alla normativa vigente, si prevede l'impugnabilità: – del decreto che dispone o nega il sequestro (attualmente si può impugnare solo la revoca del sequestro); – del rigetto della richiesta di confisca anche qualora non sia stato ancora disposto il sequestro (tale previsione risolve un contrasto in giurisprudenza sull'appellabilità di tale provvedimento o della sola proponibilità del ricorso per cassazione). Il Senato ha soppresso i tre nuovi commi che il testo-Camera aveva aggiunto all'articolo 27 (commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*), al fine di coordinare il regime delle impugnazioni con l'introduzione dei commi 10-*bis* e seguenti dell'articolo 7 del Codice; le disposizioni prevedevano la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale competente, da parte della corte di appello, nel caso di accoglimento della questione di incompetenza territoriale riproposta in secondo grado. In base alle nuove norme la corte di appello annulla il decreto di primo grado e ordina la restituzione degli atti all'organo competente non solo qualora riconosca che il tribunale era incompetente e l'incompetenza sia stata riproposta nei motivi di impugnazione (nuovo comma 2-*bis*), ma anche qualora la proposta non sia stata avanzata dal procuratore della Repubblica o dal questore o dagli altri soggetti legittimati ai sensi dell'articolo 5 e l'eccezione sia stata riproposta nei motivi di appello (nuovo comma 2-*ter*). Se il

decreto impugnato è confermato, anche solo in parte, il pagamento delle spese processuali è posto a carico di chi ha proposto il gravame (nuovo comma 2-*quater*).

Fa presente che l'articolo 6 della proposta di legge introduce, ancora, un nuovo comma 3-*bis* all'articolo 27 che contempla la possibilità di sospendere, nelle more del giudizio di Cassazione, la decisione con cui la corte d'appello, in riforma del decreto di confisca emesso dal tribunale, abbia disposto la revoca del sequestro (analogamente a quanto già previsto per i provvedimenti del tribunale). Il Senato ha soppresso la disposizione del comma 4-*bis* introdotta dalla Camera, in materia di trasmissione del fascicolo da parte del procuratore della Repubblica al Procuratore generale presso la corte d'appello, nell'ipotesi in cui, al termine del procedimento di primo grado, è proposta impugnazione; in base al comma 4-*bis* il fascicolo avrebbe dovuto contenere anche nuovi elementi investigativi e probatori eventualmente sopravvenuti dopo la decisione di primo grado (atti da portare a conoscenza delle parti mediante deposito nella segreteria del PG). Il Senato ha confermato l'introduzione di un comma 6-*bis* concernente il decorso del termine di un anno e sei mesi per l'emissione del decreto di confisca, in caso di annullamento dell'originario decreto con rinvio al tribunale; il termine decorre nuovamente dalla ricezione degli atti presso la cancelleria del tribunale stesso. È stata soppressa dal Senato la modifica del comma 6 dell'articolo 27 del Codice. Il testo della Camera aveva previsto la perdita immediata di efficacia del provvedimento di confisca in caso di appello; il bene non avrebbe, quindi, potuto essere destinato, rimanendo tuttavia soggetto a sequestro. Dall'applicazione dell'articolo 24, comma 2, del Codice, derivava – in caso di mancata pronuncia sull'appello entro 18 mesi – il venir meno anche del sequestro. Con la conferma del testo vigente del Codice da parte del Senato, è mantenuta la perdita di efficacia della confisca se la corte d'appello non si pronuncia entro un anno

e sei mesi dal deposito del ricorso (in tale periodo, quindi, il bene può anche essere destinato). Anche in tal caso, dall'applicazione dell'articolo 24, comma 2, consegue la perdita di efficacia anche del sequestro.

Rammenta che l'articolo 7 interviene sull'articolo 28, comma 1, del Codice prevedendo che la revocazione della confisca sia richiesta, nelle forme previste dagli articoli 630 e ss. c.p.p., in quanto compatibili. La novità introdotta riguarda la corte di appello competente, che viene individuata secondo i criteri di cui all'articolo 11 c.p.p. Attraverso una modifica al comma 4 dell'articolo 28 si attribuisce alla stessa corte di appello, nel caso in cui accolga la richiesta di revocazione, di provvedere direttamente ai sensi dell'articolo 46 con la restituzione per equivalente, evitando che gli atti siano trasmessi per questa incombenza al Tribunale.

Osserva che l'articolo 8 interviene sulla disciplina prevista nel caso di misure di prevenzione antimafia disposte su beni già sequestrati nel corso di un procedimento penale (articolo 30 del Codice). La proposta di legge stabilisce che, in caso di revoca del sequestro o della confisca di prevenzione, il giudice del procedimento penale, anziché nominare (come ora) un nuovo custode, può confermare quello nominato nel procedimento di prevenzione. L'articolo inoltre prevede che, se la sentenza di condanna definitiva in sede penale che dispone la confisca interviene prima della confisca definitiva di prevenzione, il tribunale, se ha già disposto il sequestro ed è ancora in corso il procedimento di prevenzione, dichiara, con decreto, che la confisca è stata già eseguita in sede penale (attualmente, invece, nella stessa ipotesi, il tribunale dichiara la confisca già eseguita in sede penale solo quando disponga la confisca di prevenzione).

Evidenzia che l'articolo 9 interviene in materia di cauzione e garanzie reali a carico del proposto (articolo 31 del Codice), prevedendo che il Tribunale possa « disporre, in relazione alle condizioni economiche della persona sottoposta alla misura di prevenzione, che la cauzione sia pagata in rate mensili ».

Segnala che l'articolo 10 della proposta di legge riscrive l'articolo 34 del Codice in materia di amministrazione giudiziaria di attività economiche e aziende. Nel dettaglio, il nuovo comma 1 dell'articolo 34 riguarda le ipotesi in cui, anche a seguito delle verifiche disposte ai sensi dell'articolo 213 del nuovo Codice dei contratti pubblici dall'Autorità nazionale anticorruzione – oltre che, come ora, a seguito delle indagini patrimoniali (articolo 19) o di quelle compiute per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa (articolo 92) – sussistano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle a carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di assoggettamento o condizionamento mafioso o possa agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale. In tali ipotesi, il tribunale competente, su proposta del PM presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona, dal procuratore nazionale antimafia, dal questore o dal direttore della DIA, dispone l'amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche. A seguito del trasferimento al comma 1 del contenuto del vigente comma 2 dell'articolo 34, si prevede che analoga misura è disposta quando, non ricorrendo i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione (si precisa: « patrimoniali »), il tribunale ritenga che il libero esercizio delle stesse attività economiche possa agevolare l'attività di persone sottoposte a procedimento penale per una serie di delitti, considerati spia di infiltrazione mafiosa; a quelli già previsti sono aggiunti ulteriori delitti: quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lett. *a)*, *b)* e *i-bis*), del Codice (per i quali cfr. ante articolo 1 della proposta di legge); il delitto di caporalato (articolo 603-*bis* c.p.). Il comma 2 del nuovo articolo 34 stabilisce che l'amministrazione giudiziaria è adottata per un periodo non superiore a un anno (ora è di sei mesi), prorogabile di

ulteriori sei mesi per un periodo non superiore complessivamente a due anni (ora è un anno), a richiesta del PM (è aggiunta la possibile adozione d'ufficio). Integrando il testo-Camera, il Senato ha previsto che la misura debba essere disposta a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzi la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e diritto che avevano determinato la misura (il testo approvato dalla Camera si limitava a prevedere che la proroga potesse essere prevista solo nel caso in cui persistessero le condizioni in base alle quali la misura era stata adottata la prima volta). Confermando che, con l'emanazione del provvedimento di amministrazione straordinaria, sono nominati il giudice delegato e l'amministratore giudiziario, la formulazione del comma 3 (corrispondente all'attuale comma 4) dell'articolo 34, è integrata prevedendosi: che l'amministratore esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura; che, nel caso di imprese esercitate in forma societaria, questi – senza percepire ulteriori emolumenti – può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività di impresa. Il nuovo comma 4 dell'articolo 34 prevede che il provvedimento di amministrazione giudiziaria è eseguito sui beni aziendali con l'immissione in possesso dell'amministratore e con l'iscrizione nel registro tenuto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura presso il quale è iscritta l'impresa. Confermando il contenuto dell'attuale comma 5, la proposta di legge prevede che, qualora oggetto della misura siano beni immobili o altri beni soggetti a pubblica registrazione, il provvedimento deve essere trascritto presso i pubblici registri. Ai sensi del comma 5, l'amministratore giudiziario adempie agli obblighi di relazione e segnalazione di cui all'articolo 36, comma 2, anche nei confronti del PM. Una nuova

disposizione, per garantire la corretta gestione dei beni in questione, al fine di salvaguardare, in vista di un risanamento, tanto le potenzialità produttive quanto i livelli occupazionali dell'azienda, rinvia in quanto applicabili ai meccanismi previsti dal codice antimafia per l'amministrazione e gestione dei beni sotto sequestro. Il comma 6 stabilisce che, entro la data di scadenza dell'amministrazione giudiziaria dei beni o del sequestro (attualmente, 15 gg. prima di tale data), il tribunale, qualora non opti per il rinnovo del provvedimento, sceglie tra tre opzioni. Il procedimento si svolge con le modalità previste, in quanto compatibili, per il procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali da parte dell'autorità giudiziaria con udienza camerale. Alla camera di consiglio partecipano il giudice delegato (la cui presenza diventa obbligatoria) e il PM. Le tre diverse tipologie di decisioni da parte del tribunale sono le seguenti: la revoca della misura; la confisca dei beni; la revoca della misura con contestuale applicazione del controllo giudiziario (tale ultima previsione è contenuta nel vigente comma 8 dell'articolo 34, che risulta soppresso dalla proposta di legge). Il tribunale dispone la revoca della misura quando sono venuti meno i pericoli di agevolazione descritti. Alla revoca può seguire il controllo giudiziario (v. *ultra*, articolo 34-*bis*), quando il pericolo dell'agevolazione non sia completamente escluso e non sussistano i presupposti della confisca. Il tribunale dispone invece la confisca dei beni quando ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego (comma 6). Sempre nell'ambito della c.d. fase cautelare, l'articolo 34, comma 7, stabilisce la possibilità di adottare il sequestro dei beni in amministrazione giudiziaria qualora sussista il concreto pericolo che detti beni vengano dispersi, sottratti o alienati; rispetto al testo vigente, si prevede che la misura è applicata anche quando si abbia motivo di ritenere che i beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. Il sequestro è possibile fino alla

scadenza del termine stabilito ai sensi del comma 2 (un anno rinnovabile fino ad un massimo di ventiquattro mesi).

Fa presente che l'articolo 11 della proposta di legge introduce, con il nuovo articolo 34-*bis* del Codice, l'istituto del « controllo giudiziario », destinato a trovare applicazione in luogo della « amministrazione giudiziaria » nei casi in cui l'agevolazione dell'attività delle persone proposte o soggette a misure di prevenzione conseguente all'esercizio dell'attività aziendale « risulta occasionale e sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose » idonee a condizionare l'attività di impresa (comma 1 dell'articolo 34-*bis*). L'adozione della misura risulta quindi condizionata dall'occasionalità dell'agevolazione e dall'accertamento delle circostanze che fanno presumere il condizionamento dell'impresa. Si tratta di una misura non inedita ma con caratteristiche proprie rispetto al controllo giudiziario che, ai sensi del vigente articolo 34, comma 8, del Codice, segue, in alcuni casi, l'amministrazione giudiziaria dell'azienda. Tale misura non determina lo spossessamento della gestione dell'impresa dando luogo, per un periodo minimo di un anno e massimo di tre anni, ad un intervento meno invasivo, di « vigilanza prescrittiva » affidata ad un commissario giudiziario nominato dal tribunale, con il compito di monitorare dall'interno dell'azienda l'adempiimento delle prescrizioni dell'autorità giudiziaria.

Rammenta che l'articolo 12 della proposta di legge, al comma 1, introduce il capo V-*bis* nel titolo II del libro I del Codice antimafia, consistente nel solo articolo 34-*ter*, con cui si garantisce la trattazione prioritaria dei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali. Più nel dettaglio, il comma 1 del nuovo articolo 34-*ter* sancisce la priorità assoluta nella trattazione dei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali. Al fine di assicurare la trattazione e definizione prioritaria di tali procedimenti e il rispetto dei termini previsti, i dirigenti degli uffici

giudicanti e requirenti adottano i provvedimenti organizzativi necessari. Tali provvedimenti sono tempestivamente comunicati al Consiglio giudiziario e al Consiglio superiore della magistratura. Con cadenza annuale, il dirigente dell'ufficio è tenuto a comunicare al Consiglio superiore della magistratura e al Ministero della giustizia i dati sulla durata dei relativi procedimenti, sulla base delle indicazioni del Consiglio superiore della magistratura. Detto organo valuta gli effetti dei provvedimenti adottati dai dirigenti degli uffici sulla trattazione prioritaria, sulla durata e sul rispetto dei termini dei procedimenti. La norma prevede inoltre che il Ministro della giustizia, in occasione delle annuali comunicazioni sull'amministrazione della giustizia, riferisca al Parlamento anche in merito alla trattazione prioritaria dei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali (comma 2 dell'articolo 34-ter). È stato soppresso dal Senato il comma 2 dell'articolo 12. Integrando l'articolo 146-bis delle disposizioni di attuazione del c.p.p., il comma estendeva le ipotesi di partecipazione al dibattimento a distanza al procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali o patrimoniali, quando l'interessato fosse detenuto o internato in luogo posto fuori della circoscrizione del giudice e ne facesse tempestiva richiesta.

Osserva che l'articolo 13 della proposta di legge interviene sulle norme del Codice antimafia che definiscono i criteri per la scelta degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati e regolano gli adempimenti connessi alla cessazione del loro incarico. Sono introdotte nell'articolo 35 del Codice un complesso di disposizioni che mira a superare le difficoltà connesse alla mancata operatività dell'Albo degli amministratori giudiziari, nonostante l'adozione del DM attuativo del 2013. Il comma 1 dell'articolo – recependo una prassi giudiziaria già esistente – modifica l'articolo 35 del Codice sulla nomina e revoca dell'amministratore giudiziario prevedendo che: qualora la gestione dei beni in sequestro sia particolarmente complessa, il tribunale può nominare più am-

ministratori giudiziari, eventualmente stabilendo se possono operare disgiuntamente (comma 1 dell'articolo 35). Il comma 2 dell'articolo 35, come modificato dalla proposta in esame, prevede che l'amministratore giudiziario di beni immobili sequestrati venga scelto, nell'ambito degli iscritti all'apposito albo, secondo criteri di trasparenza, di rotazione degli incarichi e di corrispondenza tra i profili professionali del professionista individuato e la tipologia e l'entità (requisito quest'ultimo inserito dal Senato) dei beni appresi in via cautelare. L'individuazione dei criteri di nomina degli amministratori giudiziari e dei coadiutori viene demandata a un successivo decreto del Ministro della giustizia (di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dello sviluppo economico) che comunque deve tenere conto del numero degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiore a tre. A tale decreto è, altresì, demandata l'individuazione dei casi in cui è vietato il cumulo degli incarichi contraddistinti dalla particolare complessità o dall'eccezionalità del valore del patrimonio immobiliare da amministrare. L'amministratore giudiziario è nominato con decreto motivato e al momento della nomina è tenuto a comunicare al tribunale l'eventuale titolarità di altri incarichi di analoga natura. Il nuovo comma 2-bis dell'articolo 35 precisa che l'incarico di amministratore giudiziario di aziende sequestrate deve essere scelto fra i soggetti iscritti nella nell'apposita sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari. Il Senato ha introdotto un ulteriore comma 2-ter dell'articolo 35 del Codice, che prevede che l'amministratore giudiziario può essere anche nominato tra il personale dipendente dell'Agenzia nazionale. In tale caso l'amministratore giudiziario per lo svolgimento dell'incarico non ha diritto a emolumenti aggiuntivi, ad eccezione del rimborso spese (l'articolo 35 della proposta di legge prevede che l'Agenzia nazionale debba adottare i criteri per l'individuazione di detto personale; v. ultra). Il comma 3 dell'articolo 35 amplia le cause ostative all'assunzione dell'inca-

rico di amministratore giudiziario (nonché di coadiutore dello stesso nell'attività di gestione). Alle cause già previste sono aggiunte le seguenti: — l'essere incorso nelle pene accessorie previste dalla legge fallimentare; — l'aver svolto attività lavorativa o professionale in favore del proposto o delle sue imprese; — l'essere in rapporto di coniugio, parentela (fino al quarto grado) o affinità (entro il secondo grado) con il magistrato che conferisce l'incarico nonché essere conviventi o commensali abituali di quest'ultimo. Potrebbe essere opportuno, al comma 3, aggiungere tra le cause ostative alla nomina l'essere parte dell'unione civile con la persona nei cui confronti è disposto il sequestro. Si segnala che analoga previsione è contenuta all'articolo 34, comma 3, lett. *b*), della proposta di legge. Il Senato ha aggiunto tra coloro che sono incompatibili con la nomina ad amministratore giudiziario: i creditori e i debitori del magistrato (che conferisce l'incarico), di sua moglie o dei suoi figli; le persone legate da collaborazione professionale stabile con il coniuge o i figli del magistrato; i prossimi congiunti, i conviventi, i creditori o debitori del dirigente di cancelleria che assiste il magistrato. Anche in tal caso, recependo una prassi già esistente, il comma 4 dell'articolo 35 prevede che l'amministratore giudiziario può organizzare, su autorizzazione del giudice delegato, un proprio ufficio di coaudizione; i compiti di conservazione dei beni sequestrati in capo all'amministratore giudiziario debbono essere da questi esercitati anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, sotto la direzione del giudice delegato. L'amministratore giudiziario riveste la qualifica di pubblico ufficiale e deve adempiere con diligenza ai compiti del proprio ufficio. Egli ha il compito di provvedere alla gestione, alla custodia e alla conservazione dei beni sequestrati anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, sotto la direzione del giudice delegato, al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni medesimi (comma 5). Con una modifica del comma 8 dell'articolo 35, si prevede che l'ammi-

nistratore giudiziario che, anche nel corso della procedura, cessa dal suo incarico, è tenuto a rendere il conto della gestione ai sensi dell'articolo 43 (come modificato dall'articolo 17 della p.d.l. Il comma 2 dell'articolo 13 della p.d.l. introduce nel Codice un nuovo articolo 35-*bis*, relativo alla responsabilità nella gestione e controlli della P.A. In particolare si prevede che, fatti salvi i casi di dolo o colpa grave, sono esenti da responsabilità civile l'amministratore giudiziario, il coadiutore nominato ai sensi dell'articolo 35 e l'amministratore nominato per gli atti di gestione compiuti durante la vigenza del provvedimento di sequestro. Il comma 3 dell'articolo 13 della proposta di legge modifica l'articolo 36 del Codice sulla relazione dell'amministratore giudiziario. In particolare, in relazione alle novità introdotte: si prevede che la relazione debba indicare anche i provvedimenti da adottare per la liberazione dei beni sequestrati; si stabilisce l'indicazione delle forme di gestione più idonee e redditizie dei beni da parte dell'amministratore giudiziario anche ai fini delle determinazioni che saranno assunte dal tribunale; è disciplinato il procedimento concernente il deposito della relazione dell'amministratore giudiziario, la possibilità di visionarla ed estrarne copia nonché le modalità per le eventuali contestazioni delle parti sul valore di mercato dei beni, che deve essere quindi accertato dal tribunale con perizia. Il comma 4 dell'articolo 13 della proposta di legge interviene sull'articolo 37, comma 3, del Codice, relativo ai compiti dell'amministratore giudiziario, demandando a un decreto del Ministro dell'economia (di concerto con i ministri della giustizia e dell'interno) l'individuazione di disposizioni per la gestione dei ricavi derivanti dall'amministrazione dei beni immobili. Il comma 5 reca modifiche all'articolo 38 del Codice, relativo a ruolo e compiti che l'Agenzia nazionale svolge nel corso del procedimento. In particolare: l'attività di supporto dell'Agenzia nazionale nei confronti dell'autorità giudiziaria è prorogata fino al decreto di confisca di secondo grado (e non più, come ora, di primo



grado) emesso dalla corte di appello nei procedimenti di prevenzione; le competenze esclusive sull'amministrazione dei beni sono, però, conferite all'Agenzia nazionale solo «dopo» che la confisca è divenuta definitiva (attualmente, invece, l'Agenzia esercita tale competenza già dopo la confisca di primo grado) e permane fino all'emissione del provvedimento di destinazione. L'Agenzia nazionale si avvale, per la gestione, di un coadiutore che deve essere individuato nell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale, salvo che ricorrano le ipotesi di incompatibilità previste o che non sussistano altri giusti motivi (attualmente, invece, la scelta dei coadiutori è rimessa all'Agenzia e la nomina dell'amministratore giudiziario è solo eventuale); l'incarico va comunicato al tribunale e dura fino alla destinazione del bene, salvo che non intervenga revoca espressa (attualmente è di durata annuale, tacitamente rinnovabile); si precisa che le l'Agenzia nazionale è tenuta a effettuare le comunicazioni con l'autorità giudiziaria in via telematica attraverso il proprio sistema informativo, inserendo tutti i dati necessari (la mancata comunicazione comporta responsabilità dirigenziale); l'amministratore giudiziario, divenuta irrevocabile la confisca, provvede agli adempimenti relativi a spese, compensi e rimborsi e all'approvazione del rendiconto della gestione giudiziale dinanzi al giudice delegato; per l'amministrazione condotta sotto la direzione dell'Agenzia nazionale, il coadiutore predisporrà separato conto di gestione; l'Agenzia nazionale, entro un mese dalla comunicazione del deposito del provvedimento di confisca di secondo grado, deve pubblicare nel proprio sito Internet l'elenco dei beni immobili confiscati definitivamente al fine di facilitare la richiesta di utilizzo da parte degli aventi diritto (a oggi l'Agenzia nazionale, operando fino al decreto di confisca di primo grado, doveva pubblicare l'elenco dei beni immobili entro sei mesi da tale decreto). Infine, il comma 6 dell'articolo 13 della proposta di legge inserisce un comma all'articolo 39 del Codice, relativo all'assistenza legale

all'amministratore giudiziario, da parte dell'Avvocatura dello Stato, nelle controversie relative a beni sequestrati. Il nuovo comma 1-*bis* prevede che, dopo che il giudice delegato lo ha autorizzato a stare in giudizio, l'amministratore giudiziario inoltri richiesta per via telematica all'Avvocatura dello Stato; qualora l'Avvocato generale dello Stato non si esprima entro cinque giorni, il giudice delegato può autorizzare la nomina di un libero professionista.

Rileva che l'articolo 14 della proposta di legge modifica la disciplina della gestione di beni e aziende sequestrati. Più nel dettaglio, il comma 1 della disposizione interviene sull'articolo 40 del Codice al fine di consentire, in primo luogo, l'utilizzo per fini sociali e istituzionali dei beni immobili e delle aziende fin dalla fase del sequestro, con l'ausilio dell'Agenzia nazionale (comma 1 dell'articolo 40 del Codice). Ai sensi del nuovo comma 2-*bis* dell'articolo 40, se oggetto del sequestro è la casa di proprietà della persona sottoposta alla procedura, il tribunale, con decreto revocabile in ogni momento, dispone che lo sgombero possa essere differito non oltre la confisca definitiva. Il beneficiario, pena la revoca del provvedimento, è tenuto a corrispondere l'indennità eventualmente determinata dal tribunale e a provvedere a sue cure alle spese e agli oneri inerenti all'unità immobiliare. I successivi commi dell'articolo 40, come modificati dalla proposta di legge, mirano a disciplinare l'attività del Tribunale e del giudice delegato in ordine alla gestione dei beni. Con riguardo ai beni immobili sequestrati, tre nuovi commi prevedono che: – autorizzato dal giudice delegato, l'amministratore giudiziario può dare in locazione o in comodato i beni immobili, prevedendo la cessazione non oltre la data di confisca definitiva (comma 3-*bis*); stante detta cessazione, in via prioritaria i beni immobili liberi ovvero liberati (in seguito alla esecuzione dello sgombero ovvero per la cessazione della locazione o del comodato) possono essere concessi in comodato agli enti territoriali (comma 3-*ter*) fino alla confisca definitiva; se non si è già prov-

veduto, il tribunale dispone l'esecuzione immediata dello sgombero revocando, ove necessario, il decreto di differimento della misura già adottato; – nel caso di locazione o comodato con data certa anteriore al sequestro, l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, pone in essere gli atti necessari per ottenere la cessazione dei contratti alla scadenza naturale (comma 3-*quater*). La proposta di legge modifica poi il comma 4 dell'articolo 40 del Codice in materia di reclamo degli atti dell'amministratore giudiziario posti in essere in assenza di autorizzazione scritta del giudice delegato. La disposizione come modificata prevede che il PM, il proposto e ogni altro interessato possano avanzare reclamo nel termine perentorio di 15 giorni dalla data in cui ne hanno avuto effettiva conoscenza al giudice delegato che, entro i 10 giorni successivi, provvede ai sensi dell'articolo 127 c.p.p. Per quel che riguarda, invece, i beni mobili sequestrati, sono introdotte disposizioni più stringenti finalizzate a non perpetuare costose, inutili custodie di beni privi di redditività. La riforma interviene su diversi aspetti: disciplinando più precisamente i compiti dell'amministratore giudiziario, soprattutto in relazione alla possibile prosecuzione dell'attività d'impresa; prevedendo specifiche forme di sostegno con appositi fondi; modificando la disciplina dei crediti anteriori al sequestro dell'azienda; delegando il Governo all'adozione di normative volta a tutelare i lavoratori delle aziende. Di notevole rilievo appare il contenuto del comma 1-*ter* dell'articolo 41 del Codice, che testimonia la centralità della decisione inerente alla prosecuzione dell'attività d'impresa. Si intende, infatti, permettere al tribunale una valutazione ponderata imponendo all'amministratore giudiziario l'obbligo di allegare alla proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività una specifica documentazione. Si segnalano, tra gli obblighi documentali previsti: quello di distinguere tra beni personali del proposto e beni aziendali (così da permettere gestioni separate dei beni e impedire commistioni con il patrimonio personale

dell'imprenditore); l'elenco dei creditori dell'impresa; l'elenco dei lavoratori impiegati; le proposte di prosecuzione dell'attività avanzate da sindacati interni all'azienda.

Rammenta che l'articolo 15, comma 1, della proposta di legge introduce nel Codice l'articolo 41-*bis*, che prevede strumenti finanziari volti al sostegno e alla valorizzazione delle aziende sequestrate, necessari per la legalizzazione delle attività non irreversibilmente inquinate dai capitali o dai metodi illeciti. La disposizione è stata profondamente modificata dal Senato in quanto gran parte dell'articolo 41-*bis*, nella formulazione approvata dalla Camera dei deputati, era stato trasfuso in alcune disposizioni della legge di stabilità 2016 (i commi da 192 a 198 (escluso il 194) dell'articolo 1 della legge 208 del 2015). L'articolo 41-*bis*, come riformulato, prevede in primo luogo che l'accesso alle risorse del Fondo di garanzia e del Fondo per la crescita sostenibile di cui all'articolo 1, comma 196, della legge di stabilità 2016 deve essere richiesto dall'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato o dall'Agenzia, dopo l'adozione dei provvedimenti di prosecuzione dell'attività dell'azienda, adottati dal Tribunale sulla base delle concrete prospettive di ripresa (comma 1). Il comma 196 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016 ha previsto l'istituzione di: – un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese destinata alla concessione di garanzie per operazioni finanziarie, erogate in favore di imprese sequestrate o confiscate (3 milioni di euro annui); – un'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile per l'erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle medesime imprese (7 milioni di euro annui). Il comma 2 dell'articolo 41-*bis* stabilisce che i crediti derivanti dai finanziamenti agevolati erogati a valere sull'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile hanno privilegio sugli immobili, sugli impianti e su ogni loro pertinenza, sui macchinari e sugli utensili dell'impresa. Il privilegio è annotato presso gli uffici dei registri immobiliari e gli uffici

tavolari competenti in relazione al luogo in cui si trovano i beni nonché (ex articolo 1524 c.c.) nel registro tenuto presso la cancelleria del tribunale competente in relazione al luogo ove ha sede l'impresa finanziata (comma 5). Dopo la data di annotazione, il privilegio può essere esercitato anche nei confronti dei terzi che abbiano acquistato diritti sugli stessi beni. Nell'ipotesi in cui non sia possibile fare valere il privilegio nei confronti del terzo acquirente, il privilegio si trasferisce sul corrispettivo (comma 3). Il privilegio è preferito a ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, anche se preesistente alle annotazioni, fatta eccezione per i privilegi per spese di giustizia e per quelli per crediti per retribuzioni e provvigioni, crediti dei coltivatori diretti, delle società o enti cooperativi e delle imprese artigiane (comma 4). Ai sensi del comma 6 dell'articolo 41-*bis* del Codice, il Tribunale, anche su proposta dell'Agenzia, ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione dell'attività dell'azienda sequestrata (o confiscata), può impartire le direttive per la sua ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese. Dopo la confisca definitiva, provvede nello stesso modo l'Agenzia nazionale. Il comma successivo (comma 7) reca poi norme « speciali » per l'amministrazione relativa a sequestro (o confisca) di « aziende di straordinario interesse socio-economico, tenuto conto della consistenza patrimoniale e del numero degli occupati, o aziende concessionarie pubbliche o che gestiscono pubblici servizi », individuate sulla base dei criteri adottati dall'Agenzia nazionale. In tali casi l'amministratore giudiziario può essere nominato tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, indicati dalla società INVITALIA s.p.a. tra i suoi dipendenti. L'amministratore giudiziario, dipendente della società INVITALIA Spa, per lo svolgimento dell'incarico non ha diritto a emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento. I dipendenti della società INVITALIA s.p.a. che abbiano svolto, nei tre anni antece-

denti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, attività di gestione diretta di aziende in crisi possono iscriversi, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, alla sezione dell'Albo degli amministratori giudiziari. Il dipendente della società INVITALIA s.p.a., nominato amministratore giudiziario, svolge le proprie funzioni sotto la direzione del giudice delegato, avvalendosi dell'organizzazione della società INVITALIA s.p.a. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dell'articolo 15 in esame, l'Agenzia nazionale, con delibera del Consiglio direttivo adotta i criteri per l'individuazione delle aziende sequestrate e confiscate di straordinario interesse socio-economico e per la definizione dei piani di valorizzazione (comma 8). Il comma 2, dell'articolo 15 della proposta di legge, infine, integra il comma 2 dell'articolo 23 del decreto-legge n. 83 del 2012 (Misure urgenti per la crescita del Paese), inserendo fra le finalità del Fondo per la crescita sostenibile anche la definizione e l'attuazione dei piani di valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata.

Fa presente che l'articolo 16 introduce nel Codice il nuovo articolo 41-*ter* con il quale, presso le prefetture, debbono essere istituiti tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, alla cui attuazione le amministrazioni provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente (comma 5 dell'articolo 41-*ter*). Di tali tavoli la disposizione disciplina analiticamente le funzioni e la composizione. Il prefetto, su richiesta di una delle associazioni dei datori di lavoro o delle organizzazioni sindacali dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale interessate, può convocare apposite riunioni tra le medesime associazioni e organizzazioni sindacali e l'amministratore giudiziario. Le parti sono tenute a operare nel rispetto delle norme in materia di diritto del lavoro e di relazioni sindacali. Il medesimo comma 1 dell'articolo 16 della proposta di legge introduce poi nel Codice l'ulteriore articolo 41-*quater*, il quale, con l'obiettivo di assicurare ulteriori opportunità alle

aziende sequestrate, prevede che l'amministratore giudiziario, sentito il competente tavolo provinciale permanente, previa autorizzazione del giudice delegato, e l'Agenzia nazionale (dopo la confisca di secondo grado) possono avvalersi del supporto tecnico, a titolo gratuito, di imprenditori attivi nel medesimo settore o in settori affini a quelli in cui opera l'azienda sequestrata o non definitivamente confiscata, specificando presupposti e criteri. L'effettivo e utile svolgimento dell'attività di supporto tecnico risultante dalla relazione dell'amministratore giudiziario, per un periodo non inferiore a dodici mesi, determina l'attribuzione agli imprenditori del diritto di prelazione da esercitare, a parità di condizioni, al momento della vendita o dell'affitto dell'azienda e altri benefici. Inoltre l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato, e l'Agenzia (dopo la confisca di secondo grado) possono avvalersi del supporto tecnico delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per favorire il collegamento dell'azienda sequestrata o confiscata in raggruppamenti e in reti d'impresa.

Evidenzia che l'articolo 17 del provvedimento modifica gli articoli 43 e 44 del Codice, relativi, rispettivamente: al rendiconto di gestione che l'amministratore dovrà presentare al giudice delegato; alla gestione dei beni confiscati da parte dell'Agenzia. Più nel dettaglio, all'articolo 43 del Codice, il Senato ha modificato il comma 1 (comma 1 dell'articolo 17 della proposta di legge): — ripristinando, come dettato dal testo vigente, al momento successivo alla confisca di primo grado (e non alla confisca di secondo grado, come previsto dal testo della Camera) l'obbligo per l'amministratore giudiziario di presentare il conto della gestione al giudice delegato. — introducendo un termine di sessanta giorni dal deposito del citato provvedimento per la presentazione del conto. Un nuovo comma 5-*bis* dell'articolo 43 prevede, poi, che, se il sequestro è revocato, è l'Agenzia nazionale, subentrata nell'amministrazione, a provvedere al rendiconto. In ogni altro caso, l'Agenzia trasmette al

giudice delegato una relazione sull'amministrazione dei beni, esponendo anche le spese sostenute per consentire la determinazione del limite di garanzia patrimoniale previsto dall'articolo 53 (il 60 per cento del valore dei beni, v. *ultra*, articolo 20 della proposta di legge); il giudice delegato, all'esito degli eventuali chiarimenti richiesti, prende atto della relazione. Il comma 2 dell'articolo 17 della p.d.l. modifica invece il primo periodo del comma 1 dell'articolo 44 del Codice in materia di gestione dei beni confiscati. In particolare, si prevede che: — in coordinamento con le modifiche introdotte, la gestione dei beni confiscati da parte dell'Agenzia nazionale decorre dalla confisca pronunciata in secondo grado (anziché in primo grado); — la gestione avvenga in base alle linee guida adottate dall'Agenzia nazionale con delibera del Consiglio direttivo, previo parere del Comitato consultivo di indirizzo (organo di nuova istituzione, v. *ultra*, articolo 29 della p.d.l., di modifica dell'articolo 111 del Codice)

Segnala che l'articolo 18 interviene sulla disciplina in materia di destinazione dei beni confiscati. Viene, a tal fine, introdotto nel Codice un nuovo articolo e sono modificati gli articoli da 46 a 48. Più nel dettaglio, il comma 1 dell'articolo 18, modificato dal Senato, inserisce nel Codice l'articolo 45-*bis* che disciplina la liberazione e lo sgombero degli immobili ancora occupati nonostante la confisca definitiva. La disposizione prevede che l'Agenzia, con provvedimento revocabile in ogni momento, può differire l'esecuzione dello sgombero o dell'allontanamento ovvero qualora lo ritenga opportuno in vista dei provvedimenti di destinazione da adottare. La norma coordina il testo con la soppressione delle disposizioni sullo sgombero degli immobili confiscati previste all'articolo 21 del Codice (articolo 5, comma 5, della p.d.l.). Il comma 2 dell'articolo 18 della proposta in esame modifica l'articolo 46 del Codice prevedendo la possibile restituzione per equivalente di beni confiscati; anche quando i beni medesimi sono stati assegnati per finalità istituzionali o sociali, per fini di giustizia o di

ordine pubblico o di protezione civile (la norma vigente prevede le sole finalità istituzionali). La disposizione inoltre modifica il comma 2 dell'articolo 46 del Codice nella parte in cui prevede l'applicazione della restituzione anche per equivalente quando il bene sia stato venduto. Il comma 3 dell'articolo 18 interviene sull'articolo 47 del Codice, relativo al procedimento di destinazione, disponendo che, se si attivano le procedure a salvaguardia dei terzi o dei creditori, l'Agenzia deve adottare il provvedimento di destinazione entro 90 giorni dalla comunicazione del progetto di pagamento dei crediti (termine prorogabile di ulteriori 90 gg. in caso di operazioni molto complesse). Consistenti modifiche sono apportate dal comma 4 dell'articolo 18 della proposta di legge all'articolo 48 del Codice in materia di destinazione dei beni e delle somme. Le principali modifiche riguardano: — le condizioni per la vendita delle partecipazioni societarie e la destinazione dei relativi beni immobili; — l'attribuzione al Presidente del Consiglio — in luogo del Ministro dell'interno — del potere di autorizzare il mantenimento al patrimonio dello Stato dei beni immobili; — le modalità e i presupposti per il trasferimento dei beni agli enti territoriali; — l'alienazione di beni mobili di terzi rinvenuti in immobili confiscati; — la possibilità di affidare i beni aziendali in comodato; — la destinazione a finalità istituzionali delle aziende. Il Senato ha soppresso l'originario articolo 19 della p.d.l. che introduceva nel Codice l'articolo 48-bis. Tale disposizione prevedeva la possibilità che i beni immobili mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile potessero essere dati in locazione dall'amministrazione assegnataria dell'immobile, su proposta dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, a personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Si ricorda che il vigente articolo 48 del Codice prevede, al comma 6, che cooperative edilizie formate da personale delle Forze armate e di

polizia abbia diritto di priorità sull'acquisto degli immobili confiscati da destinare alla vendita.

Osserva che l'articolo 19 interviene sull'articolo 51 del Codice, concernente il regime fiscale dei beni sequestrati per specificare, con più puntuale formulazione, che se il sequestro si protrae oltre il periodo d'imposta in cui ha inizio, il reddito derivante dal bene è determinato dall'amministratore giudiziario in via provvisoria, ai soli fini fiscali.

Rileva che l'articolo 20 della proposta di legge interviene sugli articoli da 52 a 56 del Codice in materia di tutela dei terzi. Le modifiche sono volte a superare alcune criticità esistenti, con particolare riguardo alla liquidazione dei crediti aziendali. La novella rende più severe le condizioni per la tutela dei diritti dei terzi rispetto alla disciplina vigente: quest'ultima infatti prevede che il creditore possa opporre il suo credito nei confronti dello Stato dimostrando soltanto la propria buona fede, anche ove il credito sia stato strumentale all'attività illecita del debitore.

Fa presente che l'articolo 21 detta disposizioni relative all'accertamento dei diritti dei terzi, modificando gli articoli da 57 a 61 del Codice e che l'articolo 22 della proposta di legge in esame reca disposizioni in materia di rapporti con le procedure concorsuali.

Osserva che l'articolo 23 apporta modifiche all'articolo 71 del Codice che prevede un'aggravante di pena (aumento da un terzo alla metà) per un catalogo di delitti commessi da chi è sottoposto in via definitiva a una misura di prevenzione personale durante il periodo di applicazione e fino ai tre anni successivi all'esecuzione della misura. Ai delitti già previsti dall'articolo 71, il Senato ha aggiunto quelli di scambio elettorale politico mafioso (articolo 416-ter c.p.) e di assistenza agli associati (articolo 418 c.p.) nonché una serie di delitti contro la pubblica amministrazione. L'elenco dei delitti contro la P.A. introdotto nell'articolo 71 corrisponde — (esclusa, all'articolo 314, la limitazione del peculato d'uso) — a quello previsto dall'articolo 4, comma 1, lett.

i-bis) del Codice (v. articolo 1 della p.d.l.), che fa conseguire la possibile applicazione delle misure di prevenzione al collegamento di tali delitti con l'associazione a delinquere.

Rammenta che l'articolo 24 della proposta di legge modifica l'articolo 76 del Codice: — sostituendo il comma 6, conferma la sanzione della pena della reclusione da uno a quattro anni e la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti per cui è stata la comunicazione per coloro che — sottoposti a controllo giudiziario della propria azienda — omettono di adempiere ai doveri informativi nei confronti dell'amministratore giudiziario previsti dal nuovo articolo 34-bis, comma 2, lett. a) (non si fa più rinvio al soppresso articolo 34, comma 8); si tratta dell'obbligo di comunicare gli atti di disposizione, gli acquisti e pagamenti effettuati, quelli ricevuti, gli incarichi professionali conferiti, ecc. (v. ante, articolo 11 della p.d.l.); — aumentando da 5 a 6 anni il limite massimo di pena per il sorvegliato speciale che contravviene al divieto di svolgere propaganda elettorale.

Rileva che i successivi articoli del provvedimento riguardano la disciplina sulla documentazione antimafia. L'articolo 25 interviene sull'articolo 83 del Codice relativo all'ambito di applicazione della documentazione antimafia. In particolare: — è più specificamente formulato il comma 1 in relazione all'obbligo di acquisire detta documentazione da parte dei concessionari di lavori o di servizi pubblici prima di stipulare, autorizzare o approvare contratti o subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici; — al comma 3, relativo all'esonero dalla richiesta di documentazione antimafia, viene soppresso il riferimento alle erogazioni il cui valore complessivo non superi i 150.000 euro; — è introdotto un nuovo comma 3-bis che prevede sempre l'obbligo di acquisire la documentazione antimafia per le concessioni di terreni agricoli e zootecnici demaniali di qualunque valore che ricadano nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune nonché su tutti i terreni agricoli che usufruiscano di

fondi europei. L'articolo 26 della proposta di legge interviene sull'articolo 84 del Codice, attribuendo valore significativo di una situazione di pericolo di infiltrazione mafiosa anche al coinvolgimento in procedimenti penali per il reato di caporalato, di cui all'articolo 603-bis del codice penale. L'articolo 27, introdotto dal Senato, modifica l'articolo 85 del Codice, precisando che la documentazione antimafia per le società di capitali anche consortili deve riferirsi, in ogni caso, a ciascuno dei consorziati (sono, in particolare, eliminati dalla disposizione vigente i riferimenti ai limiti numerici di partecipazione al consorzio). L'articolo 28, anch'esso introdotto dal Senato, interviene sull'articolo 91 del Codice, stabilendo l'obbligo di richiesta dell'informazione antimafia per le concessioni di terreni agricoli demaniali che ricadano nell'ambito dei regimi a sostegno della politica agricola comune nonché su tutti i terreni agricoli che usufruiscano di fondi europei. L'articolo 29 della proposta di legge, di riforma della disciplina dell'Agenzia nazionale, è stato oggetto di significative modifiche volte, in particolare, a potenziare le dotazioni organiche dell'ufficio e a coordinarne le disposizioni con le modifiche introdotte dalla riforma. L'articolo 29 interviene sugli articoli da 110 a 113-bis del Codice e inserisce una nuova disposizione (articolo 113-ter). Di seguito, si da conto delle principali novità introdotte. All'articolo 110: la sede principale dell'Agenzia nazionale è trasferita a Roma (attualmente è a Reggio Calabria, che diventa sede secondaria). Oltre a quest'ultima, il Senato ha previsto nuove sedi secondarie dell'Agenzia a Palermo, Catania, Napoli, Bologna e Milano (il testo approvato dalla Camera prevedeva una sola sede secondaria a Reggio Calabria); si prevede, inoltre, che le sedi dell'Agenzia siano poste, ove possibile, all'interno di immobili confiscati alle mafie; l'Agenzia nazionale è mantenuta nel testo del Senato sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno (Il testo licenziato dalla Camera attribuiva, invece, la vigilanza alla Presidenza del Consiglio); i compiti attribuiti all'Agenzia sono ridefiniti, ai fini del miglior svolgi-

mento dei compiti d'istituto, con particolare riferimento alla necessità dello scambio dei flussi informativi (dati, documenti e informazioni) con il Ministero della giustizia, l'autorità giudiziaria, con le banche dati delle prefetture, degli enti territoriali, di Equitalia ed Equitalia-giustizia, delle agenzie fiscali e con gli amministratori giudiziari. La proposta di legge prevede un finanziamento di 850.000 euro all'anno nel triennio 2018-2020 per l'espletamento di tali compiti; Si ricorda che dal 1° luglio 2017, ai sensi del decreto-legge n. 193 del 2016 (articolo 1), Equitalia è stata sciolta (non così Equitalia-Giustizia, che si occupa del Fondo unico giustizia) e le competenze e il personale passano all'Agenzia delle Entrate Riscossione, ente pubblico economico vigilato dal Ministero dell'economia. Si precisa che l'ausilio all'autorità giudiziaria sia nella fase del procedimento di prevenzione patrimoniale sia nel corso dei procedimenti penali per i gravi reati di cui agli artt. 51, comma 3-bis, c.p.p. e 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992 (reati che consentono la c.d. confisca allargata) è finalizzato a rendere possibile fin dal sequestro l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali a enti, associazioni, cooperative, ferma restando la valutazione del giudice delegato sulle modalità di assegnazione; l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati da parte dell'Agenzia nazionale inizia dal provvedimento di confisca di secondo grado emesso all'esito del procedimento di prevenzione o di quello penale per i reati di cui ai citati artt. 51, comma 3-bis c.p.p. e 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992. All'articolo 111: agli organi dell'Agenzia nazionale (Direttore, Consiglio direttivo e Collegio dei revisori) è aggiunto il « Comitato consultivo di indirizzo », presieduto dal Direttore dell'agenzia e nominato con DPCM. Il nuovo organo dell'Agenzia esprime una serie specifica di pareri motivati e può presentare proposte; il Comitato è composto: da rappresentanti dei Ministeri (sviluppo economico; lavoro; istruzione), di regioni e comuni, delle associazioni del terzo settore,

delle associazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, delle cooperative, delle associazioni dei datori di lavoro, da un esperto in politica di coesione territoriale (designato dal Dipartimento per le politiche di coesione), da un responsabile dei fondi del Programma operativo nazionale « sicurezza » (designato dal Ministro dell'interno). Alle riunioni del Comitato possono essere chiamati a partecipare anche rappresentanti degli enti territoriali ove sono ubicati i beni e le aziende sequestrate e confiscate; non è più previsto che il Direttore sia necessariamente scelto tra i prefetti (il riferimento alla necessaria provenienza dalla carriera prefettizia, presente nel testo-Camera, è stato soppresso dal Senato) ed è indicata una platea cui attingere, in cui figurano, oltre ai prefetti, anche i dirigenti dell'Agenzia del demanio, i magistrati « che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità » e i magistrati delle magistrature superiori; viene introdotto per la nomina uno specifico requisito di competenza (esperienza professionale specifica, almeno quinquennale, nella gestione di beni e aziende). La proposta di nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri – per una modifica del Senato – torna, come attualmente, nella competenza del Ministro dell'interno e non più del Presidente del Consiglio, come nel testo-Camera; la composizione del Consiglio direttivo è ampliata di due unità: sono previsti come membri un rappresentante designato dal Ministro dell'interno e un esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali (quest'ultimo, previsto a seguito di una modifica introdotta dal Senato); coerentemente con il mantenimento delle competenze in materia in capo al Ministero dell'interno, ripristinate dal Senato, sia i componenti del Consiglio direttivo che il Collegio dei revisori sono designati non con DPCM ma con decreto del Ministro dell'interno; analogamente, sono determinati i compensi degli organi dell'Agenzia nazionale. All'articolo 112: coerentemente con le modifiche introdotte, si prevede che l'Agenzia nazio-

nale collabora con l'autorità giudiziaria nella gestione dei beni sequestrati fino alla confisca di secondo grado (come detto, attualmente, ciò avviene fino alla confisca di primo grado, a decorrere dalla quale subentra nell'amministrazione); viene stabilito che l'Agenzia nazionale, per le attività di competenza, « si avvale » (nel testo vigente del Codice, tale avvalimento è discrezionale) delle prefetture territorialmente competenti. Il testo approvato dal Senato demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'interno la definizione della composizione del nucleo di supporto alle attività connesse ai beni sequestrati e confiscati (nucleo la cui istituzione è già prevista dal Codice) e il relativo contingente di personale in base a criteri flessibili che tengano conto del numero dei beni oggetto di sequestro e confisca antimafia sul territorio di riferimento; si prevede, poi, che i prefetti, in base alle linee guida adottate dal Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale, individuano enti e associazioni che partecipano con propri rappresentanti all'attività del nucleo di supporto; l'utilizzo delle informazioni acquisite dall'Agenzia nazionale è volto a facilitare le collaborazioni tra amministratori giudiziari e coadiutori e a favorire sul territorio, soprattutto in relazione alle aziende, l'instaurazione e prosecuzione di rapporti commerciali tra imprese oggetto di sequestro e confisca; l'Agenzia nazionale predispone meccanismi di analisi aziendale per verificare la possibilità di proseguire l'attività imprenditoriale o avviare la liquidazione o la ristrutturazione del debito; stipula protocolli d'intesa, anche con associazioni di categoria per individuare professionalità necessarie alla ripresa dell'attività dell'azienda (anche avvalendosi dei nuclei territoriali di supporto istituiti presso le prefetture) e protocolli operativi nazionali con l'ABI per garantire la rinegoziazione dei rapporti bancari in corso con le aziende sequestrate e confiscate; a seguito di una integrazione introdotta dal Senato si prevede una verifica continua e sistematica della conformità dell'utilizzo dei beni ai relativi provvedimenti di assegnazione e destinazione.

All'articolo articolo 113 del Codice: viene precisato che il regolamento di organizzazione dell'Agenzia nazionale debba prevedere che la selezione del personale avvenga privilegiando le specifiche competenze in materia di gestione aziendale, accesso al credito e finanziamenti europei. L'articolo 113-*bis* del Codice (non oggetto di modifiche nel testo trasmesso dalla Camera) è stato modificato dal Senato. La disposizione, ora rubricata « Disposizioni in materia di organico dell'Agenzia »: aumenta a 200 unità complessive la dotazione organica dell'Agenzia (attualmente 30 unità); 170 posti sono coperti mediante il ricorso a procedure di mobilità; i nominativi del personale sono inseriti nel sito Internet dell'Agenzia nazionale; – prevede che, fino al completamento delle procedure di mobilità, resta in servizio presso l'Agenzia nazionale il personale comandato e distaccato o fuori ruolo proveniente da altre amministrazioni; – prevede la possibilità, per il Direttore dell'Agenzia nazionale, di ricorrere a contratti a tempo determinato, per il conferimento di incarichi di particolare specializzazione a professionisti esperti in gestioni aziendali e patrimoniali (attualmente è possibile il ricorso al comando o al distacco – fino a 100 unità – di personale delle pubbliche amministrazioni; la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato nei limiti delle dotazioni finanziarie disponibili, era possibile fino al 31 dicembre 2016).

Osserva che completa gli interventi sulla disciplina dell'Agenzia nazionale, il nuovo articolo 113-*ter* del Codice, introdotto dal Senato. La disposizione prevede – in aggiunta alla dotazione organica – il possibile ricorso a un contingente massimo di 10 unità per incarichi speciali. Si tratta di particolari professionalità, con qualifica dirigenziale, che vengono comandate o distaccate dalla pubblica amministrazione e che operano alle dirette dipendenze funzionali del Direttore dell'Agenzia nazionale. L'articolo 113-*ter* precisa che restano fermi i diritti acquisiti dal personale inquadrato nei ruoli organici dell'Agenzia nazionale al momento dell'entrata in vigore del provvedimento in esame.



Fa presente che l'articolo 30 è stato modificato dal Senato, che ha anzitutto soppresso al comma 1 – per motivi di coordinamento – il nuovo articolo 603-*quater* c.p., introdotto dal testo della Camera. La disposizione imponeva la confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato di l'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, il cd. caporalato (articolo 603-*bis* c.p.). La confisca obbligatoria, relativa anche al prezzo, al prodotto al profitto del citato reato, poteva essere disposta anche in relazione a beni diversi di cui il reo aveva la disponibilità (confisca per equivalente) e scattava a seguito della sentenza definitiva di condanna, o dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (patteggiamento). Tale previsione è, infatti, ora contenuta nell'articolo 603-*bis*.2 c.p. introdotto dalla legge di riforma del caporalato (legge n. 199 del 2016). Il nuovo comma 1 dell'articolo 30 inasprisce la pena della reclusione (attualmente da uno a sei anni) prevista per il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche di cui all'articolo 640-*bis* c.p. La reclusione viene portata a due anni nel minimo e a sette anni nel massimo. Il comma 2 novella l'articolo 104-*bis* delle disposizioni di attuazione del c.p.p., inserendo, da un lato – per coordinamento – al comma 1 il riferimento alla nomina da parte dell'autorità giudiziaria di un amministratore giudiziario dell'azienda sequestrata, scelto tra gli iscritti al relativo albo di cui all'articolo 35 del Codice antimafia e, dall'altro, aggiungendo due ulteriori commi i quali prevedono che: – il giudice che dispone il sequestro nomina un amministratore giudiziario ai fini della gestione dell'azienda sequestrata (comma 1-*bis*); – i compiti del giudice delegato alla procedura sono svolti dal giudice che ha emesso il decreto di sequestro ovvero, nel caso di provvedimento emesso da organo collegiale, dal giudice delegato nominato dal tribunale ai sensi dell'articolo 35, comma 1, del Codice (comma 1-*ter*). Un'ulteriore modifica è apportata all'articolo 132-*bis* delle norme di attuazione del c.p.p. con l'inserimento, al comma 1, di

una lettera f-*bis*) attraverso cui si assicura priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi anche ai processi nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca allargata di cui all'articolo 12-*sexies* del DL 306/1992 (articolo 30, comma 3, della proposta di legge). Ha, invece, natura di coordinamento la soppressione da parte del Senato della modifica dell'articolo 25-*quinquies* del decreto legislativo n. 231 del 2001 (sulla responsabilità amministrativa degli enti). Identica modifica – che introduce sanzioni pecuniarie e interdittive in relazione alla commissione del delitto di caporalato (articolo 603-*bis*, c.p.) – è, infatti, stata già introdotta dalla legge n. 199 del 2016 (Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo). L'articolo 30, comma 4, della proposta di legge modifica poi lo stesso decreto legislativo n. 231 del 2001, introducendo sanzioni pecuniarie e interdittive in relazione alla commissione dei delitti di procurato ingresso illecito e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di cui all'articolo 12 del TU immigrazione (D.Lgs. 286/1998).

Rammenta che l'articolo 31, al quale il Senato ha apportato limitate modifiche di coordinamento, interviene sull'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito dalla legge 356/1992, in materia di confisca allargata o per sproporzione. L'articolo 12-*sexies*, frutto di una stratificazione normativa, permette in estrema sintesi la confisca dei beni di cui il condannato per associazione mafiosa e per una lunghissima serie di ulteriori gravi delitti non possa giustificare la legittima provenienza e di cui anche per interposta persona risulti essere titolare o avere la disponibilità in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica. Notevoli le novità introdotte alla disciplina della confisca penale di valori ingiustificati, sia in relazione ai presupposti della misura che al procedimento; si introduce poi una nuova confisca senza condanna. Oltre alla citata mo-

difica all'articolo 132-*bis* delle norme di attuazione del c.p.p. che assicura la priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi anche ai processi nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca allargata di cui all'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 31, riformulando il comma 1 del citato articolo 12-*sexies*: – estende il catalogo dei reati per i quali è possibile procedere alla confisca allargata; sono, in particolare, direttamente richiamati i gravi reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p.; l'abrogazione dell'attuale comma 2 dell'articolo 12-*sexies* consegue all'inserimento dei reati ivi previsti nell'elenco del comma 1; – esclude esplicitamente che la legittima provenienza dei beni possa essere giustificata adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego di evasione fiscale. Strettamente collegate alla riformulazione del comma 1 dell'articolo 12-*sexies* sono le modifiche apportate al comma 2-*ter* (lettera *c*) relativo alla confisca per equivalente (analogamente a quanto previsto dall'articolo 25 del Codice nella confisca per equivalente nel procedimento di prevenzione è precisato che i beni che ne sono oggetto debbono essere di legittima provenienza) e l'abrogazione, oltre che del citato comma 2, dei commi 2-*bis* (lettera *b*), 2-*quater*, 3 e 4 (lettera *d*) dell'articolo 12-*sexies* previste dal medesimo comma 1 dell'articolo 31 in esame. In particolare, viene confermata con finalità di coordinamento l'abrogazione, già prevista dal testo della Camera, del comma 2-*bis*, relativo all'applicabilità a una serie di reati contro la p.a. della vecchia disciplina sulla confisca, già superata dal Codice; La lettera *e*) interviene, poi, sul comma 4-*bis* dell'articolo 12-*sexies* per procedere all'assimilazione della disciplina della confisca allargata a quella del Codice antimafia. Si stabilisce, così, che possano essere applicate alla confisca allargata – oltre alle disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati – anche quelle in materia di tutela dei terzi ed esecuzione del sequestro con-

tenute nel Codice antimafia. Come nella procedura di prevenzione dettata dal Codice antimafia, l'Agenzia nazionale: – coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e nella custodia dei beni sequestrati, sino al provvedimento di confisca emesso dalla corte d'appello nei procedimenti penali; – successivamente a tale provvedimento, ne amministra i beni. La lettera *f*) aggiunge in fine cinque nuovi commi (da 4-*quinquies* a 4-*novies*) all'articolo 12-*sexies*. Il nuovo comma 4-*quinquies* stabilisce che i terzi, titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni sequestrati di cui l'imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo, devono essere citati nel processo di cognizione al fine di garantire piena tutela ai loro diritti difensivi. Il comma 4-*sexies* individua – come già ammesso dalla giurisprudenza (es: Cass., sentenze n. 5018/2011, n. 4116/2014 e n. 2057/2015) – nel giudice dell'esecuzione il giudice competente ad adottare sia la confisca allargata ordinaria che quella per equivalente. Il giudice provvede senza formalità con ordinanza comunicata al PM e notificata all'interessato; contro il provvedimento si può proporre opposizione entro 30 giorni. Viene richiamato il procedimento di cui all'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale (dove però il termine di opposizione è di soli 15 giorni.). Il comma 4-*septies* introduce una nuova ipotesi di confisca senza condanna, stabilendo l'applicazione della disciplina della confisca allargata (escluso il comma 2-*ter*) quando, pronunciata condanna in uno dei gradi di giudizio, il giudice di appello o la cassazione dichiarino l'estinzione del reato per prescrizione o amnistia (ma non per morte dell'indagato-imputato). La previsione risolve un contrasto in giurisprudenza relativo al caso di estinzione per prescrizione, risolta da una decisione di Cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 31617 del 2015); la Suprema Corte ha, infatti, ritenuto possibile la confisca allargata di cui all'articolo 12-*sexies* purché sia intervenuta almeno condanna in primo grado e la responsabilità penale sia stata accertata nei gradi successivi del giudizio, anche se il reato è

dichiarato estinto per prescrizione. Diversamente, giurisprudenza unanime non consente che sia proseguito il procedimento in caso di morte dell'indagato o imputato (Cass., sent. n. 43766/2013). Il comma 4-*octies* prevede – anche qui recependo un costante orientamento giurisprudenziale (tra le altre, Cass., sent. n. 9576/2008) – che, anche in caso di morte del soggetto nei cui confronti è stata disposta una confisca con sentenza di condanna definitiva, il procedimento inizia o prosegue nei confronti degli eredi o degli aventi causa. Il successivo comma 4-*novies* individua nel giudice che ha disposto il sequestro (o il giudice delegato dal collegio, se il sequestro è disposto da organo collegiale) l'autorità giudiziaria competente ad amministrare i beni sequestrati e disciplina l'opposizione ai provvedimenti da questi adottati.

Evidenzia che l'articolo 32, introdotto dal Senato, modifica l'articolo 4 della legge n. 512 del 1999 relativo all'accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, richiedendo per l'accesso al Fondo da parte degli enti costituiti parte civile, ai fini del rimborso delle spese processuali, determinati requisiti per comprovare l'affidabilità e la capacità operativa in favore delle vittime di reati. Sono esonerati da detta disciplina le associazioni od organizzazioni aventi tra i propri scopi quello di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive, ove iscritte nell'apposito elenco tenuto dal prefetto ai sensi dell'articolo 13 della legge n.44/1999.

Segnala che l'articolo 33 reca in primo luogo modifiche all'articolo 7-*bis* dell'ordinamento giudiziario. Vi è introdotto il comma 2-*sexies*, al fine di individuare i collegi o le sezioni del tribunale del distretto e della corte d'appello da destinare in via esclusiva alla trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale, al fine di assicurarne un più celere svolgimento da parte dei magistrati dotati di particolare competenza per materia (« specifica esperienza nella materia della prevenzione o dei reati di criminalità organizzata, o che abbiano svolto funzioni

civili, fallimentari e societarie »). Analoga previsione riguarda i soli tribunali circondariali di Trapani e di Santa Maria Capua Vetere. La disposizione prevede poi ulteriori norme di dettaglio volte ad assicurare la copertura delle sezioni o collegi e particolari modalità di composizione. Più in particolare, a tali collegi o sezioni, ai quali è garantita una copertura prioritaria delle eventuali carenze di organico, è assegnato un numero di magistrati rispetto all'organico complessivo dell'ufficio pari alla percentuale che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura e comunque non inferiore a tre componenti. Ove, per le dimensioni dell'ufficio, i magistrati addetti alle sezioni e ai collegi dovessero occuparsi di altre materie, il relativo carico di lavoro sarà proporzionalmente ridotto nella misura da stabilire con delibera del Consiglio superiore della magistratura (comma 1). Inoltre, il comma 2 dell'articolo 33 della proposta di legge delega il Governo ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante disposizioni per disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministrazione giudiziaria, nonché di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali, secondo stringenti principi e criteri direttivi: Il comma 3 disciplina la procedura di adozione del decreto legislativo, sul cui schema sono chiamate ad esprimersi le Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

Fa presente che l'articolo 34 disciplina la delega al Governo per l'adozione di norme su alcuni profili della tutela del lavoro nelle imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria, con riferimento al periodo precedente l'assegnazione delle medesime. La disposizione, modificata dal Senato, ha anzitutto soppresso il riferimento alla previsione di incentivi sotto forma di premialità fiscale e contributiva, stabilendo che la normativa delegata debba sia realizzare (comma 1) misure per l'emersione del

lavoro irregolare e per il contrasto del caporalato, sia salvaguardare l'accesso all'integrazione salariale ed agli altri ammortizzatori sociali. Le norme in oggetto sono definite mediante (comma 2): una completa ricognizione delle discipline vigenti sui summenzionati istituti; l'armonizzazione ed il coordinamento delle stesse con quella sulle misure di prevenzione patrimoniali, posta dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, l'adeguamento alle disposizioni adottate dall'Unione europea. Sono dettati, poi, dal comma 3 gli specifici principi di delega (tra questi, il Senato ha previsto l'esclusione dalle misure di sostegno ai lavoratori della parte dell'unione civile con il proposto alla misura di prevenzione antimafia). Rispetto al testo licenziato dalla Camera dei deputati, il Senato ha soppresso numerosi principi di delega (lettere *g*, *h*, *i*, *l*, *m*, *n*) e *p*) del comma 4) nonché il riferimento alla possibile neutralità finanziaria derivante dall'attuazione. Viene, invece, previsto dalla proposta di legge, un onere finanziario (a valere sul Fondo sociale per l'occupazione) per il sostegno al lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate nel limite di 7 milioni all'anno nel biennio 2018- 2019 e nel limite di 6 milioni nel 2020. La delega deve essere esercitata entro quattro mesi dall'entrata in vigore della riforma in esame secondo le modalità di cui al comma 4. È stato soppresso dal Senato il riferimento all'applicazione dell'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) che prevede che, se il decreto attuativo comporti nuovi oneri finanziari, lo stesso decreto vada emanato solo dopo o contestualmente all'entrata in vigore delle leggi di che stanzino le relative risorse.

Rammenta che l'articolo 35, modificato dal Senato, detta i tempi per l'attuazione della riforma prevedendo in primo luogo che, entro 30 giorni (dalla vigenza della riforma), il CSM debba attuare la disposizione dell'ordinamento giudiziario sulle sezioni specializzate e che entro i successivi 60 giorni i dirigenti degli uffici giudiziari debbano garantire la priorità nella

trattazione dei procedimenti di prevenzione patrimoniale (comma 1). Ai sensi del comma 2 dell'articolo 35, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della riforma devono essere emanati i decreti ministeriali previsti dal Codice, ivi compresi quelli relativi al Fondo unico giustizia, nonché istituiti o nominati gli organi. Infine, entro 120 giorni il Presidente del Consiglio è tenuto a presentare una relazione al Parlamento sull'attuazione della riforma (comma 3). Il Senato ha aggiunto un comma 4 secondo cui, entro 30 gg dalla data di entrata in vigore della legge in esame, l'Agenzia nazionale debba adottare i criteri per l'individuazione del proprio personale, da nominare come amministratore giudiziario (v. ante, comma 2-ter dell'articolo 35 del Codice; articolo 13 della proposta di legge).

Fa presente che l'articolo 36 reca modifiche alle disposizioni transitorie per l'applicazione di specifiche disposizioni del Codice antimafia. Tra le altre, si precisa che la nuova disciplina dell'Agenzia nazionale non si applica se l'amministrazione dei beni confiscati è stata assunta dall'Agenzia in base alle disposizioni del Codice antimafia vigenti fino all'entrata in vigore della riforma in esame.

Evidenzia che l'articolo 37 contiene, infine, una norma d'interpretazione autentica di una disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012), che escludeva la possibilità' di avviare azioni esecutive su beni confiscati prima dell'entrata in vigore del Codice antimafia (13 ottobre 2011). Viene precisato che tale disciplina si applica anche in riferimento ai beni confiscati mediante confisca allargata di cui all'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, all'esito di procedimenti iscritti nel registro delle notizie di reato prima della citata data di entrata in vigore.

Rammenta, infine, che l'articolo 38, introdotto dal Senato, reca disposizioni finanziarie. È stabilita la neutralità finanziaria della riforma in esame ad eccezione di quanto previsto per le risorse necessarie alla riforma dell'Agenzia nazionale (articolo 29 della proposta di legge) e per il sostegno dei lavoratori delle aziende se-

questrate e confiscate (articolo 34 della proposta di legge). È, infine, ribadita l'acquisizione all'entrata del bilancio dello Stato della quota del Fondo unico giustizia derivante da risorse riassegnate.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni.**

**C. 4130 Ermini, C. 40 Cirielli, C. 257 Fucci, C. 407 Caparini e C. 4362 Ferraresi.**

*(Rinvio del seguito dell'esame).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 18 luglio 2017.

Donatella FERRANTI, *presidente*, non essendo ancora pervenuti i pareri da parte delle Commissioni competenti, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.10.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Norme in materia di domini collettivi.**

**C. 4522 approvata dal Senato.**

(Parere alla XIII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI (PD), *presidente e relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare, nella seduta odierna, la proposta di legge C. 4522,

recante « Norme in materia di domini collettivi », approvata dal Senato il 31 maggio 2017.

Al riguardo, ai fini di un inquadramento sistematico della materia, rammenta che non esiste una definizione normativa dei « domini collettivi », ma che con tale termine si intende, generalmente, indicare una situazione giuridica in cui una determinata estensione di terreno (di proprietà sia pubblica che privata) è oggetto di godimento da parte di una collettività determinata, abitualmente per uso agrosilvopastorale. Le difficoltà di inquadramento sistematico dei domini collettivi, appartenenti originariamente ad una comunità, derivano anche dall'irriducibilità dell'istituto all'attuale concezione privatistica, di derivazione romanistica, basata sulla proprietà privata. Si consideri, a tal proposito, anche il contenuto dell'articolo 42, primo comma, della Costituzione secondo il quale « La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati ». I domini collettivi costituiscono, in particolare, i beni oggetto del diritto di uso civico. Gli usi civici integrano un residuo di antiche figure di diritti *sui generis* a contenuto reale, spettanti ad una collettività organizzata ed insediata su di un territorio e a ogni suo membro che può quindi esercitarlo *uti singulus*. Il contenuto consiste nel trarre utilità da terre di appartenenza pubblica o privata per il perseguimento di finalità di interesse generale; tali utilità consistono, generalmente, in raccolta di legna, di erba, di funghi, uso di acque, semina, pascolo, caccia, ecc. In relazione alla natura del diritto, va segnalato come, ove questo sia esercitato su terre di proprietà di un privato, si potrà avvicinarsi al modello conosciuto del diritto reale di godimento su cosa altrui; al contrario, ove il bene gravato sia di proprietà pubblica, l'uso civico potrebbe avere la qualificazione giuridica di « comunione senza quote ».

Segnala che la disamina dell'istituto può trarsi dalla sentenza n. 19792 del 28 settembre 2011, con cui la Cassazione civile ha ritenuto non assoggettabile a

espropriazione forzata un bene soggetto a uso civico. Il principale riferimento normativo è dato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, di riordinamento degli usi civici (e dal relativo regolamento di attuazione di cui al regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332). Tale corpo normativo è stato poi integrato da numerose leggi regionali, a seguito del decentramento amministrativo del 1977 (decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, articolo 66, commi 1 e 4). I beni gravati da uso civico sono stati sovente, soprattutto nelle impostazioni più risalenti, ricostruiti come terre in dominio collettivo, la cui negoziazione e circolazione presupponeva l'assenso di tutti i *cives*, talvolta perfino fondata sul malagevole criterio dell'unanimità, nel senso cioè che nessun membro della collettività civica nel momento negoziale poteva mancare, né essere di contrario avviso, affinché la popolazione non si privasse dei suoi secolari diritti senza un'apprezzabile contropartita (Cassazione 11 febbraio 1974, n. 387): non veniva riconosciuta al Comune o all'associazione agraria una rappresentanza negoziale della collettività, ma soltanto la qualificazione di centro d'imputazione per il godimento collettivo delle terre e per l'inizio di determinate procedure tutte intese alla conservazione degli usi civici. L'originaria destinazione sembra ampiamente modificata, una volta che gli usi civici sono stati compresi nella specifica tutela paesistico-ambientale (secondo la previsione del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, articolo 1, convertito in legge 8 agosto 1985, n. 431, con cui è stato tra l'altro imposto – integrandosi il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, articolo 82 – il vincolo paesaggistico; si veda da ultimo il Codice dei beni culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (articolo 142, comma 1, lettera h). È stato, inoltre, prevista la sussistenza dell'uso civico come vincolo ostativo alla sanatoria degli abusivismi edilizi. Nel sistema della legge del 1927, il riordino degli usi civici è modellato su una procedura, governata dai commissari per la liquidazione degli usi civici, che ha previsto

sostanzialmente un accertamento di carattere amministrativo volto a verificare l'esistenza degli usi civici (la cui prova può essere fornita con ogni mezzo), finalizzato alla liquidazione del bene (o all'estinzione del diritto) attraverso le seguenti fasi: denuncia delle terre gravate da uso civico; verifica, accertamento e liquidazione dell'uso civico stesso.

Rammenta che in giurisprudenza è corrente l'assimilazione del bene gravato da uso civico a quello demaniale, talvolta con semplice avvicinamento del relativo regime (Cassazione, 12 ottobre 1948, n. 1739; Cassazione 12 dicembre 1953, n. 3690), più spesso con una equiparazione tendenzialmente piena tra i due regimi (Cassazione 8 novembre 1983, n. 6589; Cassazione 28 settembre 1977, n. 4120; Cassazione 15 giugno 1974, n. 1750). Nello stesso senso, più recentemente, il TAR Sardegna, con la sentenza n. 546 del 17 luglio 2013, ha ritenuto principio consolidato che «l'espressa previsione dell'inalienabilità, ...prima del completamento dei procedimenti di liquidazione o c.d. sclassificazione, connota il regime giuridico dei beni di uso civico dei caratteri propri della demanialità». I beni assoggettati a uso civico possono «perdere tale loro qualità soltanto mediante i procedimenti di liquidazione o liberazione dagli usi civici disciplinati dalla legge 1766/1927 e dalle altre leggi regionali: pertanto, non è immaginabile l'applicazione della cosiddetta sdemanializzazione di fatto o tacita». Come ribadito dalla citata sentenza della Cassazione del 2011, il regime di circolazione di tali beni prevede rigorose limitazioni: è principio consolidato che l'espressa previsione dell'inalienabilità, per entrambe le categorie di terreni e prima del completamento dei procedimenti di liquidazione o cosiddetta «sclassificazione», connota dei caratteri propri della demanialità il regime giuridico dei beni di uso civico, sicché detti beni sono da reputarsi inalienabili ed incommerciabili, nonché insuscettibili di usucapione. Soltanto una volta completate le procedure volte a far perdere all'immobile la sua destinazione all'uso civico sorge in favore

del possessore (quand'anche abusivo) un diritto soggettivo di natura privatistica: i beni perdono la natura di beni assoggettati a proprietà collettiva ed il diritto di uso civico degrada, secondo l'interpretazione della giurisprudenza, al rango di diritto affievolito (Cassazione 8 novembre 1983, n. 6589). Sempre nella citata sentenza della Suprema Corte del 2011 si legge come tale complessivo regime comporta che i beni gravati da uso civico non sono suscettibili di espropriazione forzata: l'incommerciabilità derivante dalle suddette norme della legge nazionale comporta come inevitabile conseguenza che, al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieta qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere superindividuale e *lato sensu* pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; tale divieto comporta la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento, che ne è quello iniziale.

Nel passare all'esame del contenuto del provvedimento, segnala che l'articolo 1, comma 1, riconosce i domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie. Le caratteristiche connotative sono esplicitate nelle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*. I domini collettivi sono soggetti a Costituzione (lettera *a)* e trovano il loro fondamento negli articoli 2 (che riconosce le formazioni sociali dove l'individuo svolge la sua personalità), 9 (il quale assegna alla Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione), 42, secondo comma (il quale riconosce la funzione sociale della proprietà privata), e 43 della Costituzione (secondo il quale possono essere riservate originariamente o trasferite allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori ed

utenti determinate imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali, a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale). Essi sono dotati di capacità di produrre norme vincolanti valevoli sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale (lettera *b)*). Hanno la gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che coincide con la base territoriale della proprietà collettiva (lettera *c)*). Si caratterizzano per l'esistenza di una collettività che è proprietaria collettivamente dei beni e che esercita, individualmente o congiuntamente, i diritti di godimento sui terreni sui quali insistono tali diritti. Il Comune svolge di norma funzioni di amministrazione di tali terreni salvo che la comunità non abbia la proprietà pubblica o collettiva degli stessi (lettera *d)*). Il comma 2 prevede che gli enti esponenziali delle collettività titolari del diritto d'uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

Fa presente che l'articolo 2 riconosce come compito della Repubblica quello di valorizzare i beni collettivi di godimento in quanto: fondamentali per lo sviluppo delle collettività locali; strumentali per la tutela del patrimonio ambientale nazionale; insistenti su territori che hanno costituito la base di istituzioni storiche finalizzate alla salvaguardia del patrimonio culturale e naturale degli stessi territori; fondativi di strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; patrimonio di risorse rinnovabili da utilizzare a favore della collettività degli aventi diritto (comma 1). Il comma 2 riconosce che la Repubblica riconosce e tutela i diritti di uso e di gestione collettivi preesistenti allo costituzione dello Stato italiano. Sono, altresì, riconosciute le comunioni familiari esistenti nei territori montani le quali mantengono il diritto a godere e a gestire i beni in esame conformemente a quanto previsto negli statuti e nelle consuetudini loro riguardanti. Il comma 3 prevede che sussiste un diritto sulle terre di collettivo godimento quando: esso ha ad oggetto lo

sfruttamento del fondo dal quale ricavare una qualche utilità; è riservato ai componenti della comunità (o collettività), salvo diversa decisione dell'ente collettivo.

Osserva che l'articolo 3 della proposta di legge provvedimento definisce i beni collettivi (comma 1) che costituiscono il patrimonio civico (comma 2) e afferma la loro inalienabilità, indivisibilità, inusufruttabilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (comma 3). Su tali beni è inoltre imposto il vincolo paesaggistico (comma 6). In particolare, il comma 1 qualifica i seguenti beni come beni collettivi: le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni o associazioni agrarie comunque denominate (lettera *a*); le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati (lettera *b*); le terre derivanti da scioglimento delle promiscuità ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 1766 del 1927, sul riordinamento degli usi civici. Si fa riferimento alla disposizione che ha sciolto senza compenso tutte le comunioni per servitù reciproche e per condominio attribuendo a ciascun Comune o a ciascuna frazione una parte delle terre in piena proprietà, corrispondente in valore all'entità ed estensione dei reciproci diritti sulle terre, tenuto conto della popolazione, del numero degli animali mandati a pascolare e dei bisogni di ciascun Comune e di ciascuna frazione (Cassazione, sentenza n. 10748 del 1992, ha riconosciuto in materia una soggettività diversa della frazione da quella dell'ente di appartenenza ed autonomamente esercitabile); le terre derivanti da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927 (lettera *c*). Si ricorda che l'articolo 29 della legge n. 1766 del 1927 prevede la possibilità in ogni fase del procedimento di liquidazione degli usi civici, di

promuovere un esperimento di conciliazione, sia per iniziativa del commissario, sia per richiesta delle parti, le quali, per questo oggetto, potranno farsi rappresentare da persona di loro fiducia munita di speciale mandato; le terre derivanti dallo scioglimento di associazioni agrarie (lettera *c*), ovverosia le « associazioni di cui alla legge n. 397 del 1894 », il cui elenco indica a titolo esemplificativo le Università Agrarie del Lazio, ricomprendendo, però, tutte le Associazioni od Università agrarie d'Italia; le terre derivanti dall'acquisto ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (lettera *c*); il riferimento all'articolo 22 della legge del 1927 sembra richiamare la possibilità, in caso di terreni poco estesi e necessità di divisione tra più famiglie, di aumentare la massa da dividere, consentendo a Comuni e associazioni di fruire delle agevolazioni per l'acquisto di nuovi terreni; l'articolo 9 della legge del 1971 prevede che le Regioni, le Comunità montane e i comuni possano acquistare ed espropriare terreni compresi nei rispettivi territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati per destinarli alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali; le terre derivanti da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici (lettera *c*); le terre derivanti da permuta o da donazione (lettera *c*); anche tale previsione pare meritevole di essere meglio circostanziata in relazione ai soggetti coinvolti nei citati negozi giuridici; le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, su cui i residenti del comune e della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati (lettera *d*). In base al comma 2, tutti tali beni, con la sola eccezione delle terre di proprietà pubblica o privata sui quali gli usi civici non siano stati ancora liquidati (lettera *d*), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico. L'utilizzazione di tale patrimonio dovrà essere effettuata in conformità alla destinazione dei beni e



secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo (comma 5). I commi 3 e 6 definiscono il regime giuridico dei beni collettivi prevedendo: inalienabilità; indivisibilità; inusufruttibilità; perpetua destinazione agro-silvo-pastorale; la loro sottoposizione a vincolo paesaggistico.

Rammenta che l'articolo 142 del Codice dei beni culturali (decreto legislativo n. 42 del 2004), appositamente richiamato, prevede infatti che siano di interesse paesaggistico e sottoposti alla disciplina della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici, « le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici » (comma 1, lettera *h*). Il provvedimento precisa che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Inoltre, la proposta di legge precisa che il vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici. Il comma 4 stabilisce che, in relazione alle proprietà collettive di organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane e le regole cadorine, sono fatte salve le previsioni dell'articolo 11, terzo comma, della legge n. 1102 del 1971. Il primo comma di tale disposizione stabilisce l'inalienabilità, indivisibilità e vincolatività delle attività agro-silvo-pastorali come patrimonio antico delle comunioni, trascritto o intavolato nei libri fondiari. Il riferimento alla salvezza delle previsioni del terzo comma dell'articolo 11 è alla possibilità di libera contrattazione dei soli beni acquistati dalle comunioni montane dopo il 1952; per tutti gli altri beni la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'autorità forestale della regione. Il comma 7 prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge in esame – nell'ambito del riordino della disciplina

delle comunità montane di cui al comma 4 – le regioni debbano, nel rispetto degli statuti di tali organizzazioni, esercitare le competenze loro attribuite dalla legge n. 97 del 1994 (articolo 3, comma 1, lettera *b*), nn. da 1 a 4) cioè disciplinare con legge i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvopastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvopastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; 2) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate; 3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate; 4) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale. Decorso il citato termine annuale, ai citati adempimenti provvedono con atti amministrativi – poi resi esecutivi con deliberazione della Giunta regionale – gli enti esponenziali delle collettività titolari sul territorio dei beni collettivi. Il comma 7 stabilisce, infine, l'abrogazione della norma transitoria di cui al comma 2 dell'articolo 3 della citata legge del 1994 che prevede che, fino alla data di entrata in vigore delle norme

regionali indicate al comma 1, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 97 del 1994, in quanto con essa compatibili. Il comma 8 stabilisce che nell'assegnazione di terre-beni collettivi ai sensi della legge in esame, gli enti esponenziali delle collettività debbano dare priorità ai giovani agricoltori, come definiti a sensi della normativa UE.

Al riguardo, rammenta che il Reg (CE) 17 dicembre 2013, n. 1305/2013 definisce un giovane agricoltore come « una persona di età non superiore a quaranta anni al momento della presentazione della domanda, che possiede adeguate qualifiche e competenze professionali e che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda (articolo 2).

Ciò premesso, propone di esprimere sul provvedimento in titolo parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta della presidente e relatrice.

**La seduta termina alle 14.15.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.*

**La seduta comincia alle 15.10.**

**Indagine conoscitiva in merito all'esame della proposta di legge C. 2669 Morani, recante Modifiche al codice civile e altre disposizioni in materia di accordi prematrimoniali.**

**Audizione di Franca Mangano, presidente della Prima sezione civile del Tribunale di Roma, di Manuela Maccaroni, presidente dell'Associazione av-**

**vocati matrimonialisti e per le famiglie di fatto, di rappresentanti dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF), e di Claudio Togna, notaio.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.

Svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione Franca MANGANO, *presidente della Prima sezione civile del Tribunale di Roma*, Manuela MACCARONI, *Presidente dell'Associazione avvocati matrimonialisti e per le famiglie di fatto*, Alessandro SIMEONE, *Componente della Giunta esecutiva dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF)*, Alessandro SARTORI, *Presidente dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF)*, e Claudio TOGNA, *notaio*.

Interviene per porre quesiti e formulare osservazioni la deputata Sofia AMODIO (PD).

Rispondono ai quesiti posti Claudio TOGNA, *notaio*, Franca MANGANO, *presidente della Prima sezione civile del Tribunale di Roma*, e Manuela MACCARONI, *Presidente dell'Associazione avvocati matrimonialisti e per le famiglie di fatto*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.10.**

---

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

## III COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari esteri e comunitari)

#### S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE SUGLI ITALIANI NEL MONDO E LA PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE	
AUDIZIONI INFORMALI:	
Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), Tito Boeri ..	68
COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI	
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva sulla tutela dei diritti delle minoranze per il mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale.	
Audizione di difensori dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	68
SEDE REFERENTE:	
Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010. C. 4466 Governo, approvato dal Senato ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	68
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014. C. 4468 Governo, approvato dal Senato ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	69
INTERROGAZIONI:	
5-04782 Sibilia: Sul rientro in Italia di un bambino italo-filippino affetto da una grave cardiopatia .....	69
ALLEGATO 1 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	72
5-08150 Pinna: Sulla condizione in Italia dei titolari del cosiddetto « passaporto grigio » emesso dalle autorità dell'Estonia .....	69
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	73
5-08675 Manlio Di Stefano: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia.	
5-11233 Scotto: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia.	
5-11345 Cristian Iannuzzi: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia .	70
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	75
5-11143 Sgambato: Sulle violazioni dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia.	
5-11787 Quartapelle Procopio: Sulle violazioni dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia .....	71
ALLEGATO 4 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	77
ERRATA CORRIGE .....	71

**COMITATO PERMANENTE SUGLI ITALIANI NEL MONDO E LA PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE****AUDIZIONI INFORMALI***Mercoledì 19 luglio 2017.***Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), Tito Boeri.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 8.40 alle 9.50.

**COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI****INDAGINE CONOSCITIVA***Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza della presidente Pia Elda LOCATELLI.***La seduta comincia alle 14.05.****Indagine conoscitiva sulla tutela dei diritti delle minoranze per il mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale.****Audizione di difensori dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia.***(Svolgimento e conclusione).*Pia Elda LOCATELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.Igor KOCHETKOV, *Direttore dell'associazione Russian LGBT Network*, e Yuri GUAIANA, *Responsabile delle questioni transnazionali dell'Associazione Radicale Certi Diritti*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'indagine.

Intervengono quindi Alessandro ZAN (PD), Lia QUARTAPELLE PROCOPIO

(PD), Maria Edera SPADONI (M5S) e Pia Elda LOCATELLI, *presidente*.Igor KOCHETKOV, *Direttore dell'associazione Russian LGBT Network*, e Yuri GUAIANA, *Responsabile delle questioni transnazionali dell'Associazione Radicale Certi Diritti*, rispondono ai quesiti posti e forniscono ulteriori precisazioni.Pia Elda LOCATELLI, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.**La seduta termina alle 15.05.***N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.***SEDE REFERENTE***Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del vicepresidente Erasmo PALAZZOTTO. — Interviene il sottosegretario agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Vincenzo Amendola.***La seduta comincia alle 15.05.****Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010.****C. 4466 Governo, approvato dal Senato.***(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 21 giugno scorso.

Erasmo PALAZZOTTO, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni Affari Costituzionali, Difesa e Bilancio.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire al relatore, onorevole Stefano Quintarelli, il

mandato di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Erasmus PALAZZOTTO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014.**

**C. 4468 Governo, approvato dal Senato.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 21 giugno scorso.

Erasmus PALAZZOTTO, *presidente*, avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni Affari Costituzionali, Giustizia, Difesa, Bilancio e Attività produttive.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire alla relatrice, onorevole Lia Quartapelle Procopio, il mandato di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Erasmus PALAZZOTTO, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**La seduta termina alle 15.10.**

#### INTERROGAZIONI

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del vicepresidente Erasmo PALAZZOTTO. — Interviene il sottosegretario agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Vincenzo Amendola.*

**La seduta comincia alle 15.10.**

**5-04782 Sibilìa: Sul rientro in Italia di un bambino italo-filippino affetto da una grave cardiopatia.**

Il sottosegretario Vincenzo AMENDOLA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Carlo SIBILIA (M5S), replicando, si dichiara parzialmente soddisfatto per la risposta illustrata dal sottosegretario Amendola ma insoddisfatto per l'azione degli ulteriori soggetti istituzionali coinvolti nella vicenda. Ricordando, infatti, che l'interrogazione in oggetto è stata presentata nel mese di febbraio 2015, segnala che la questione si è necessariamente risolta in altro modo, dovendo prescindere dall'azione del Governo. Pur apprezzando la sensibilità e l'umanità dimostrata di consueto in simili casi dalle strutture della Farnesina, riscontra la perdurante carenza e lentezza dell'azione degli altri organi preposti all'iscrizione del bambino italo-filippino nel registro anagrafico del comune di Latina, sottolineando che tale iscrizione è avvenuta addirittura dopo un anno dalla richiesta. Riservandosi di svolgere ulteriori verifiche, auspica che, nel frattempo, la famiglia del bambino italo-filippino coinvolto nella vicenda descritta dalla sua interrogazione abbia trovato una soluzione alternativa, magari recandosi in un altro Paese. Nel sottolineare di nuovo la gravità della tardiva iscrizione del bambino italo-filippino nel registro anagrafico del comune di Latina, auspica altresì che il Governo adotti gli opportuni provvedimenti al fine di accelerare questo tipo di procedure, soprattutto quando riguardano minori gravemente malati. Segnala, infine, che la lentezza delle procedure burocratiche non aiuta il nostro Paese ad avere una buona reputazione all'estero.

**5-08150 Pinna: Sulla condizione in Italia dei titolari del cosiddetto « passaporto grigio » emesso dalle autorità dell'Estonia.**

Il sottosegretario Vincenzo AMENDOLA risponde all'interrogazione in titolo

nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Paola PINNA (PD), replicando, si dichiara soddisfatta della risposta del Governo per quanto attiene i profili di politica estera, ossia l'interesse dimostrato dal nostro Paese e dall'Europa nei confronti della situazione dei titolari del cosiddetto « passaporto grigio ». Tuttavia, si dichiara insoddisfatta per quanto attiene il profilo interno. Infatti, segnala che nel nostro Paese persistono ancora notevoli difficoltà di carattere burocratico per i titolari di « passaporto grigio », ad esempio per questioni attinenti domande di lavoro o di cittadinanza. A tale proposito dichiara che avrebbe auspicato una risposta più approfondita da parte del Governo come pure la disponibilità ad adeguare determinati *iter* burocratici. Segnala, ad esempio, che persistono delle difficoltà in merito alla compilazione dei moduli per la richiesta di cittadinanza, in quanto i titolari del « passaporto grigio », nel momento in cui devono dichiarare la loro condizione, non possono essere inseriti in alcuna categoria, poiché non sono né europei, né extraeuropei, né apolidi. Segnala, poi, che a molti titolari di « passaporto grigio », che avevano ottenuto permessi di soggiorno nell'Unione europea anche a lungo termine, è stata revocata la possibilità di movimento all'interno dell'Unione europea a causa dell'intervento del Governo estone, che ha affermato che essi non possono essere considerati propri cittadini. Tali questioni producono effetti negativi anche ai fini della cumulabilità dei periodi di lavoro prestato in Italia.

**5-08675 Manlio Di Stefano: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia.**

**5-11233 Scotto: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia.**

**5-11345 Cristian Iannuzzi: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia.**

Erasmus PALAZZOTTO, *presidente*, avverte che le interrogazioni in titolo, ver-

tendo sulla stessa materia, saranno svolte congiuntamente.

Il sottosegretario Vincenzo AMENDOLA risponde alle interrogazioni in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Manlio DI STEFANO (M5S), replicando, si dichiara insoddisfatto per la risposta del Governo pur comprendendo le difficoltà che incontra l'Unione europea oggi per avere un rapporto alla pari con la Turchia di Erdogan, soprattutto in quelle politiche in cui vengono in rilievo i principi inderogabili dell'Unione. Si tratta di un rapporto ormai malato le cui redini non sono più né in mano dell'Europa, né, tantomeno, dell'Italia, poiché, con la minaccia di aprire e chiudere i flussi migratori verso il continente, Erdogan può influenzare notevolmente e a proprio favore il rapporto di forza tra Turchia ed Europa. Sottolinea, inoltre, che sarebbe meglio parlare di un rapporto tra Turchia e Germania, in quanto la Germania influenza fortemente le decisioni dell'Europa riguardo alla Turchia. Ritiene che nel concedere finanziamenti alla Turchia per bloccare i flussi migratori, l'Europa dovrebbe tenere maggiormente conto delle gravi violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali del Governo di Erdogan e delle profonde differenze valoriali. Auspica, dunque, che il nostro Paese assuma un ruolo più attivo nella definizione dei rapporti tra Turchia e Unione europea, senza indulgere oltre in dinamiche basate sul doppio standard, tenuto conto di quanto invece si chiede a Paesi come la Russia o l'Arabia Saudita, e senza subire scelte altrui, onerose sul piano politico, in cui siano accettate le condizioni e l'assenza di garanzie imposte da Ankara. Ritiene, infine, che sia necessario fare in modo che la Turchia rimanga un partner strategico dell'Europa, mantenendo fermo il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali come condizione per un dialogo proficuo.

Cristian IANNUZZI (Misto), replicando, si dichiara soddisfatto riservandosi di at-

tivarsi in ulteriori sedi parlamentari per mantenere alta l'attenzione sulla situazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Turchia.

**5-11143 Sgambato: Sulle violazioni dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia.**

**5-11787 Quartapelle Procopio: Sulle violazioni dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia.**

Erasmus PALAZZOTTO, *presidente*, avverte che le interrogazioni in titolo, vertendo sulla stessa materia, saranno svolte congiuntamente.

Il sottosegretario Vincenzo AMENDOLA risponde alle interrogazioni in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD), replicando, si dichiara soddisfatta, soprattutto perché il sottosegretario Amendola è il primo membro del Governo italiano che si esprime in modo complessivo sulla vicenda oggetto della sua interrogazione. Sottolineando la sensibilità e l'attenzione del Parlamento rispetto alla condizione delle persone LGBTI nella Federazione Russa, auspica che il Governo possa mostrare maggiore attenzione alla situazione descritta. Ricorda che il Comitato sui diritti umani ha appena svolto l'audizione di testimoni sulla condizione della comunità LGBTI nella Federazione Russa, che hanno riportato la drammatica situazione che vivono tali persone in Cecenia e in Russia. Auspica che il Governo possa sollevare la questione del rispetto dei diritti delle persone LGBTI nel dialogo con la Russia. Infine, nel segnalare che altri Paesi europei hanno dato ospitalità a cittadini

ceceni e russi perseguitati per il proprio orientamento sessuale, auspica che l'Italia possa fare lo stesso, in analogia con quanto già facciamo per casi analoghi in Paesi come, ad esempio, la Siria.

Camilla SGAMBATO (PD), replicando, si dichiara a sua volta soddisfatta e si associa alle considerazioni della collega Quartapelle Procopio. Evidenziando preoccupazione per le recenti dichiarazioni di Putin sul tema oggetto delle interrogazioni in titolo, assicura che l'attenzione del Parlamento sulla questione rimarrà alta.

Erasmus PALAZZOTTO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 15.40.**

#### ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 853 del 13 luglio 2017, a pagina 27, prima colonna, dopo la settima riga aggiungere i seguenti periodi:

#### Sui lavori della Commissione.

Erasmus PALAZZOTTO, *presidente*, anche a nome della Commissione, esprime soddisfazione alla collega Marietta Tidei per la recente elezione a vicepresidente dell'Assemblea parlamentare dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), che conferma il riconoscimento a livello internazionale dell'impegno profuso dalla collega in tale consesso.

La Commissione si associa.

## ALLEGATO 1

**Interrogazione n. 5-04782 Sibilìa: Sul rientro in Italia di un bambino italo-filippino affetto da una grave cardiopatia.****TESTO DELLA RISPOSTA**

La Farnesina ha prestato costante attenzione a questa vicenda, seguendo, non solo nel pieno rispetto della legge, le procedure per gli accertamenti sullo *status civitatis* del bambino nato nelle Filippine nel giugno 2014, ma anche sin da subito le questioni di salute del minore stesso e la possibilità per il medesimo di accedere ai servizi sanitari *in loco*.

L'Ambasciata d'Italia a Manila, contattata dal padre che aveva segnalato le particolari condizioni di salute del figlio Emilio, si è interessata da subito alla questione. In parallelo, si era comunque attivata anche per effettuare i dovuti accertamenti sulla documentazione presentata, come da prassi in casi di questo tipo.

L'Ambasciata d'Italia a Manila, conformemente a quanto previsto dalle disposizioni di legge vigenti, aveva provveduto a trasmettere al Comune di Latina l'atto di nascita del minore (ed un atto di riconoscimento reso dal sig. Renato MAFFIA);

Ricevuti i predetti atti, il Comune di Latina aveva richiesto chiarimenti all'Ambasciata delle Filippine in Roma in merito alla valida sussistenza di un rapporto di

filiazione tra il minore Emilio e il sig. Renato MAFFIA in quell'ordinamento.

Solo recentemente, anche a seguito dell'interessamento della Farnesina, si è appreso che, con Ordinanza del 16 giugno 2016, il Tribunale di Latina ha disposto la trascrizione dell'atto di nascita di Maffia Emilio Natad secondo le risultanze del succitato certificato emesso dallo Stato estero, riconoscendone la validità anche per l'ordinamento italiano.

In ragione di tanto, l'Ufficiale dello stato civile ha trascritto l'atto in questione nei registri di nascita del Comune di Latina in data 17 giugno 2016 dandone contestualmente comunicazione all'Ambasciata d'Italia a Manila.

Quest'ultima, nel rendersi disponibile a fornire assistenza per gli eventuali successivi adempimenti amministrativi a beneficio del minore italiano, ha reso noto che, nel periodo successivo alla trascrizione dell'atto di nascita, non è pervenuta alcuna richiesta di rilascio del passaporto, o di qualunque altro documento nazionale, in favore del minore.



## ALLEGATO 2

**Interrogazione n. 5-08150 Pinna: Sulla condizione in Italia dei titolari del cosiddetto « passaporto grigio » emesso dalle autorità dell'Estonia.****TESTO DELLA RISPOSTA**

1. Pur trattandosi di una problematica prevalentemente legata alle dinamiche di politica interna Estone (dinamiche che come vedremo presentano recenti sviluppi positivi) nonché alle relazioni bilaterali tra Paesi Baltici e Federazione Russa, la Farnesina segue attentamente la questione. Sia nei fora multilaterali competenti (alla luce degli aspetti ad essa connessi, legati alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme e principi in materia di cittadinanza europea) che a livello bilaterale attraverso la nostra Ambasciata.

2. Il trattamento della minoranza di lingua e cultura russa, o russofona, residente in Estonia – pari a circa il 25 per cento della popolazione totale a fronte del 68 per cento di etnia estone ed in gran parte concentrata nella capitale e nella contea orientale di Ida-Viru – ha subito un'evoluzione significativa negli ultimi decenni.

3. Nel 1995 una legge sulla cittadinanza ha modificato il precedente disposto che attribuiva la cittadinanza solo alle famiglie che ne erano in possesso prima dell'invasione sovietica. È stata quindi contemplata la naturalizzazione anche per altre categorie di residenti ma soltanto previo esame di conoscenza della lingua estone. Quest'ultimo requisito ha costituito per molto tempo, a causa della complessità della lingua estone, un ostacolo significativo all'acquisizione della cittadinanza da parte della popolazione di etnia russa, soprattutto quella di età più avanzata. Da questo è scaturito il fenomeno dei residenti russofoni apolidi in territorio estone. Secondo stime del Ministero dell'interno estone, a gennaio 2016 essi sono circa 82

mila su una comunità russa complessiva di circa 300 mila persone: il resto di tale comunità o ha la cittadinanza russa o quella estone.

4. Tuttavia, a partire dalla fine degli anni Novanta, anche a seguito delle pressioni della comunità internazionale e delle proteste russe, il governo estone ha affrontato il problema dell'integrazione della minoranza apolide con maggiore impegno ed efficacia: una recente riforma della legge sulla cittadinanza ha alleggerito le difficoltà dei test linguistici per gli « over 65 » (con l'abolizione *tout court* della prova scritta, quella oggettivamente più difficile) e previsto la concessione automatica della cittadinanza agli individui di età inferiore ai 15 anni o nati dopo il primo gennaio 2016, anche senza l'assenso dei genitori – i quali possono sempre chiederne però la revoca.

5. Dal punto di vista strettamente giuridico, la limitazione dei diritti fondamentali, civili e politici per gli apolidi in Estonia riguarda soltanto l'elettorato attivo e passivo per il Parlamento, mentre è ammessa la partecipazione alle elezioni amministrative. Nessun ostacolo, invece, alla libera attività imprenditoriale o all'accesso ad educazione scolastica, assistenza sanitaria, diritti di proprietà, eccetera.

6. La questione continua ad essere un « irritante » nelle relazioni tra Tallinn e Mosca. Quest'ultima infatti considera la situazione come una violazione dei diritti umani, risolvibile soltanto con la concessione automatica del passaporto estone a tutti i residenti di etnia e lingua russe, indipendentemente dalla loro età e dalle loro circostanze famigliari. Di conseguenza

Mosca saluta favorevolmente le modifiche espansive delle norme sulla cittadinanza estone, ma non ritiene quanto fatto ancora sufficiente.

7. Per quanto riguarda i più recenti sviluppi di politica interna legati al tema della composizione etnica del Paese, si segnala che il nuovo governo guidato dal Primo Ministro Ratas, insediatosi il 23 novembre scorso e sostenuto *in primis*, dopo molti anni, dal Partito di centro (partito di riferimento della comunità russa nel Paese), sembra avere la sensibilità giusta per facilitare una soluzione, aprendo la strada ad un appianamento delle frizioni sociali interne al Paese e ad un ridimensionamento dell'annoso problema degli apolidi. In questo senso, risulta emblematica la proposta di Ratas, espressa nel gennaio 2017, di estendere la cittadinanza a chiunque avesse vissuto e lavorato regolarmente in Estonia negli ultimi 25 anni, indipendentemente dall'estrazione etno-linguistica. Tale progetto, tuttavia, è stato accolto con freddezza da più parti dello spettro politico estone e dunque risulta non di facile attuazione, quantomeno nell'immediato.

8. Quanto alla possibilità di azioni/iniziative in sede UE, si osserva che l'articolo 20 TFUE stabilisce che: « È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce ». Il godimento dei diritti e dei doveri che discendono dalla cittadinanza europea derivano pertanto dall'attribuzione o meno della cittadinanza estone a determinate persone

residenti sul proprio territorio da parte dell'Estonia in applicazione delle proprie leggi.

In ambito infine OSCE invece la questione del trattamento delle minoranze russofone nei Paesi Baltici (non solo l'Estonia) è sempre al centro del dibattito politico tra Mosca e questi ultimi nei vari fori di dialogo, in particolare in occasione dello Human Dimension Implementation Meeting che si tiene ogni anno a Varsavia (sede dell'ODIHR – Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani). La questione viene sollevata sia dai rappresentanti governativi della Federazione Russa sia da alcune ONG che intervengono durante le sessioni dei lavori. Della vicenda è stato interessato in passato l'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali (HCNM).

9. Il Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, continuerà pertanto a seguire attentamente la questione, sostenendo nelle Sedi multilaterali competenti le eventuali iniziative condivise a tutela delle minoranze in oggetto. Analogamente potranno essere valutate possibili attività di sensibilizzazione in occasione di incontri bilaterali con Autorità estoni al fine di incoraggiare il dialogo e sostenere il percorso che sembra avviato verso una progressiva soluzione della questione.

10. Sul piano interno, in base a quanto comunicato dal Viminale in merito al quesito dell'interrogazione, la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia della Frontiere ha posto in essere modalità operative atte ad agevolare le Questure che si trovano a trattare tali categorie di persone, ai fini del rilascio del necessario permesso di soggiorno, sul territorio di loro giurisdizione.

## ALLEGATO 3

**Interrogazioni nn. 5-08675 Manlio Di Stefano, 5-11233 Scotto e 5-11345 Cristian Iannuzzi: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Il governo italiano, insieme alle Istituzioni europee e agli Stati Membri dell'UE, segue con grande attenzione l'evolversi della situazione interna in Turchia. In ogni occasione di incontro con le autorità turche viene espressa dal Governo preoccupazione per le conseguenze del perdurante stato di emergenza, prorogato di altri tre mesi in questi giorni, che sta comportando numerose forzature degli standard internazionali in tema di diritti fondamentali e di Stato di diritto. Riteniamo necessario mantenere la risposta al tentativo di colpo di Stato all'interno delle procedure di legge, nel pieno rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e del diritto ad un equo processo.

La situazione dei diritti dei cittadini, delle minoranze e delle opposizioni parlamentari è seguita, oltre che sul piano dei rapporti bilaterali, anche in ambito multilaterale. Assieme agli altri partner europei, monitoriamo la situazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Turchia, incluse le libertà di espressione e di stampa, come testimonia del resto anche la Dichiarazione dell'Alto rappresentante Mogherini e del Commissario Hahn in occasione del primo anniversario del fallito golpe, rilasciata il 14 luglio scorso.

In particolare, la situazione in Turchia è oggetto di scrutinio da parte dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, che ha deciso lo scorso aprile il reinserimento di Ankara tra i Paesi sottoposti alla procedura di monitoraggio, a cui la Turchia era stata già soggetta dal 1996 al 2004. Tale procedura di monitoraggio per-

metterà di seguire con attenzione ancora maggiore la situazione interna, con spirito costruttivo e collaborativo.

Il monitoraggio in ambito multilaterale avviene anche nell'ambito della « Commissione di Venezia », che ha formulato nel marzo scorso un proprio parere sulla riforma costituzionale turca. Secondo tale commissione, la riforma non risponderebbe ad un modello di sistema presidenziale democratico basato sulla separazione dei poteri, in particolare per le criticità legate all'assenza di meccanismi di controllo, equilibrio e salvaguardia discendenti dalla riforma.

Con riferimento alla specifica questione dell'arresto dei parlamentari dell'HDP ricordo che il Governo italiano è stato tra i primi in Europa a reagire agli arresti in Turchia. Abbiamo sottolineato che il contrasto alle azioni del PKK non può giustificare la negazione dei diritti delle opposizioni parlamentari e che gli arresti sono misure che rischiano di pregiudicare ogni dialogo democratico e costruttivo con la componente curda della Nazione. Il Governo ha fatto appello alle autorità turche affinché tutelino adeguatamente le libertà civili, democratiche e lo stato di diritto, essenziali per la prosecuzione del percorso europeo del Paese.

Gli arresti della leadership dell'HDP, che seguono quelli anche di giornalisti, con la chiusura di testate giornalistiche, sono particolarmente gravi, perché investono direttamente uno dei nodi della crisi turca: la possibilità o meno che si attivi un percorso politico per risolvere la questione curda.

Per quanto riguarda la cessazione degli attacchi turchi in Siria e Iraq contro le formazioni curde che combattono contro Daesh e l'istituzione di una *no-fly zone* nel nord della Siria e nel nord dell'Iraq, il dialogo tra Amministrazione USA e Turchia resta aperto, intenso e talvolta teso, essendo di fatto basato su un « *agreement to disagree* » su questo aspetto. Varie ipotesi di istituire « *no-fly zone* » sul territorio siriano sono state in passato evocate e scartate, a causa dei rischi che esse comporterebbero. Peraltro, eventuali iniziative NATO dovrebbero comunque essere adottate all'unanimità dai 29 Alleati, dunque anche con il consenso della Turchia. Per parte nostra, riteniamo che lo strumento migliore per contenere le tensioni turco-curde, e perseguire l'obiettivo prioritario della sconfitta di Daesh, resti quello del dialogo con Ankara.

Quanto alla possibile ripercussione di tale questione sull'attuazione delle intese UE-Turchia, citato dall'On. Di Stefano, mi

preme sottolineare che i fondi stanziati dall'Unione Europea e dagli Stati Membri attraverso la cosiddetta *Facility for Refugees in Turkey* sono destinati a sostenere progetti umanitari e socioeconomici che hanno come beneficiari i rifugiati siriani presenti sul territorio turco. Peraltro i fondi stanziati non vengono corrisposti direttamente al governo turco, ma ad organizzazioni non governative incaricate della realizzazione dei singoli programmi.

In conclusione, nell'attuale complesso frangente riteniamo importante mantenere aperto con Ankara un canale di dialogo e di confronto. La Turchia resta un alleato strategico nella regione, in particolare nei settori delle migrazioni, dell'energia, della lotta al terrorismo, del commercio. Ed il percorso europeo della Turchia rappresenta per noi un'ipotesi da tenere aperta nel rispetto delle regole europee che sono molto chiare e corrispondono a valori di libertà, di rispetto dello Stato di diritto e di tutela dei diritti umani.

## ALLEGATO 4

**Interrogazioni nn. 5-11143 Sgambato e 5-11787 Quartapelle Procopio:  
Sulle violazioni dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia.****TESTO DELLA RISPOSTA**

La Farnesina ha seguito sin dall'inizio con particolare preoccupazione le notizie diffuse circa le gravi violazioni dei diritti umani in Cecenia motivate dall'orientamento sessuale delle vittime. Da sempre, infatti, il Governo italiano lavora con grande convinzione per l'attuazione degli strumenti internazionali a favore della promozione dei diritti umani. I diritti umani sono universali, richiedono il rispetto di tutte le persone, indipendentemente dal loro orientamento sessuale. Anche la Federazione Russa, come gli altri Paesi, è vincolata in tal senso sul piano internazionale.

Proprio per il carattere universale di tali diritti, fin dall'inizio abbiamo ritenuto che il modo migliore e più efficace per fare piena luce sui casi denunciati dai media russi fosse quello di condividere e sostenere le iniziative avviate sia a livello internazionale che in ambito UE.

Sul piano internazionale abbiamo rivolto, assieme ad altri Paesi, un appello pressante alle autorità federali russe, affinché conducano un'inchiesta indipendente e credibile sulle voci di detenzione arbitraria, torture e assassini di omosessuali ad opera dei servizi di sicurezza e di altre autorità governative nella Repubblica di Cecenia. Il ministro Alfano ha recentemente sostenuto e aderito a una dichiarazione congiunta nell'ambito della *Equal Rights Coalition*, organizzazione della quale siamo parti assieme a vari altri Paesi e che è impegnata nella promozione dei diritti umani in ambito LGBTI. Con lo stesso strumento abbiamo esortato il Governo russo, qualora queste notizie fossero confermate, a prendere le misure neces-

sarie per garantire il rilascio di chiunque sia stato illegittimamente detenuto ed assicurare alla giustizia i responsabili.

In ambito europeo, continuiamo a sostenere con forza il mantenimento di canali di dialogo diretti fra la Delegazione UE a Mosca e il Difensore Civico russo. Continuiamo inoltre ad incoraggiare contatti della UE con il Consiglio Presidenziale per i Diritti Umani, principale organo consultivo per la materia dell'amministrazione presidenziale russa.

Riteniamo sia importante utilizzare il binario dell'Unione Europea poiché esso ha maggiori *chance* di produrre risultati. L'UE, infatti, diversamente da ogni singolo Stato membro, può iscrivere gli interventi di sensibilizzazione in un quadro più ampio e più incisivo. Non a caso, tale questione è stata inserita in agenda e trattata nel corso del colloquio che l'Alto Rappresentante Mogherini ha avuto con il Ministro Lavrov a Mosca lo scorso 24 aprile. I contatti fra l'Alto Rappresentante e il Ministro degli Esteri russo, di recente riavviati, potranno consentire anche in futuro un confronto diretto su questo tema, permettendo di mantenere un canale di dialogo costante con le Autorità russe e di continuare a sensibilizzare queste ultime.

Vorrei concludere assicurando che la Farnesina continuerà a prestare la massima attenzione al tema sollevato dagli Onorevoli Interroganti e, più in generale, a promuovere i diritti umani in ambito LGBTI. Tengo a ribadire anche l'impegno della Farnesina a tutelare i connazionali che promuovono i diritti LGBTI all'estero. Ricordo da ultimo l'azione, promossa su

istruzione del Ministro Alfano, delle nostre Rappresentante in Russia per il rapido rilascio del connazionale Yuri Gaiana, che lo scorso maggio era stato sottoposto in stato di fermo dalle Autorità russe

mentre stava consegnando alla Procura Generale di Mosca le firme raccolte a favore dell'apertura di un'inchiesta proprio sui casi oggetto di questa interrogazione.

## IV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Difesa)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	80
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo complementare del Trattato di cooperazione generale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica della Colombia relativo alla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 luglio 2010 e a Bogotà il 5 agosto 2010. C. 4461 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	80
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011. C. 4464 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	80
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	83
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009. C. 4465, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	80
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	84
Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010. C. 4466 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	80
ALLEGATO 3 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	85
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014. C. 4468, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	81
ALLEGATO 4 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	86
ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:	
Sulla pubblicità dei lavori .....	81
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Piano d'azione europeo in materia di difesa. COM(2016)950 final ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Approvazione di un documento finale</i> ) .....	81
ALLEGATO 5 ( <i>Documento finale approvato dalla Commissione</i> ) .....	87
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	82

**SEDE CONSULTIVA**

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente, Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Gioacchino Alfano.*

**La seduta comincia alle 14.15.****Sulla pubblicità dei lavori.**

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, avverte che è pervenuta la richiesta che della seduta sia data pubblicità anche mediante gli impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo complementare del Trattato di cooperazione generale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica della Colombia relativo alla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 luglio 2010 e a Bogotà il 5 agosto 2010.**

**C. 4461 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere alla III Commissione).

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 21 giugno 2017.

Gianluca FUSILLI (PD), *relatore*, fa presente di avere bisogno di un ulteriore periodo di tempo per svolgere un approfondimento ai fini della predisposizione della proposta di parere, che si riserva quindi di presentare in una successiva seduta.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della**

**Repubblica italiana e il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011.**

**C. 4464 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 21 giugno 2017

Gianluca FUSILLI (PD), *relatore*, presenta e illustra una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

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

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009.**

**C. 4465, approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 29 giugno 2017.

Gianluca FUSILLI (PD), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*).

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

**Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010.**

**C. 4466 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).*



La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 29 giugno 2017.

Gianluca FUSILLI (PD), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 3*).

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

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014.**

**C. 4468, approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 29 giugno 2017.

Gianluca FUSILLI (PD), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 4*).

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

**La seduta termina alle 14.25.**

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente, Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Gioacchino Alfano.*

**La seduta comincia alle 14.25.**

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, avverte che è pervenuta la richiesta che della seduta sia data pubblicità anche mediante gli impianti audiovisivi a circuito

chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Piano d'azione europeo in materia di difesa.**

**COM(2016)950 final.**

(*Seguito dell'esame e conclusione – Approvazione di un documento finale*).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 5 luglio 2017.

Daniele MARANTELLI (PD), *relatore*, dà conto della proficua interlocuzione intercorsa con i colleghi e con il Governo, che ha consentito di arricchire la proposta di documento da lui originariamente presentata.

Illustra, quindi, una nuova versione della sua proposta di documento finale (*vedi allegato 5*), evidenziando, in particolare, che le modifiche apportate hanno, da un lato, esplicitato il riferimento all'esigenza di rafforzare la collaborazione tra il sistema produttivo e il mondo universitario e i centri di ricerca più autorevoli e, dall'altro, evidenziato l'opportunità di attuare iniziative a supporto degli eventuali processi di riconversione delle attività industriali, anche al fine di attutire possibili conseguenze negative sull'occupazione derivanti dalle attività di integrazione e razionalizzazione del settore industriale della difesa a livello europeo.

Segnala che la formulazione letterale dell'osservazione da ultimo citata, frutto di un suggerimento del deputato Frusone, è stata attentamente meditata al fine di evitare che possa essere interpretata come una critica nei confronti delle iniziative sottese al Piano, la cui importanza è tanto maggiore quanto più si consideri che, a Trattati vigenti, lo spirito di riforma che lo anima è tra i più vitali in Europa in questo momento.

Luca FRUSONE (M5S) esprime soddisfazione per il fatto che il documento

finale del relatore affronta la questione della possibile riconversione di aziende dell'industria bellica e pone l'accento sull'opportunità di salvaguardare i livelli occupazionali. Sottolinea, tuttavia, come per il suo gruppo le iniziative del Governo in materia di difesa presentino zone d'ombra. In particolare, rileva in maniera critica la poca attenzione prestata alla necessità di sviluppare programmi di armamento comuni europei. Si riferisce ad esempio alla scelta di accantonare il progetto Eurofighter per inseguire proposte extra-europee, determinando una perdita di *know-how*. Esprime inoltre la convinzione che nel complesso le modalità d'azione prospettate e la stessa impostazione del Piano d'azione siano poco stringenti ed efficaci. Preannuncia, pertanto, l'astensione del suo gruppo sul documento finale proposto dal relatore.

Antonino MOSCATT (PD) ritiene che l'astensione del gruppo del MoVimento 5

Stelle vada intesa come un riconoscimento del valore del documento finale predisposto dal relatore, poiché testimonia lo sforzo compiuto per giungere a un testo il più possibile condiviso. Preannuncia, quindi, il voto favorevole del gruppo del Partito democratico.

Il sottosegretario Gioacchino ALFANO valuta favorevolmente la proposta di documento finale del relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la nuova proposta di documento finale del relatore.

**La seduta termina alle 14.35.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.35 alle 14.40.

## ALLEGATO 1

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011 (C. 4464 Governo, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

La IV Commissione (Difesa),

esaminato, per le parti di propria competenza, il disegno di legge C. 4464 Governo, approvato dal Senato, recante Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011;

rilevato che lo strumento pattizio è finalizzato a fissare la cornice giuridica entro cui sviluppare la cooperazione bilaterale nei settori militare e della difesa, basata sui principi di reciprocità ed uguaglianza ed in conformità ai rispettivi ordinamenti giuridici e agli impegni internazionali assunti, con l'intento di rafforzare le relazioni fra i due Paesi, di consolidarne le capacità difensive, di stimolare i rispettivi settori produttivi e commerciali;

richiamata la sezione II che – in linea con gli analoghi accordi stipulati

dall'Italia nel settore della cooperazione militare – elenca, definendoli, sia i campi che le modalità della cooperazione verso Paesi terzi;

considerato che la sezione VI, dedicata allo scambio di armamenti, disciplina l'eventuale cooperazione nel campo dei materiali per la difesa, enunciando le categorie di armamenti interessate e le modalità operative per realizzarla, sottolineando che il reciproco equipaggiamento di materiali di interesse delle rispettive Forze armate potrà essere attuato con operazioni dirette da Stato a Stato, oppure tramite società private autorizzate dai rispettivi Governi e che l'eventuale riesportazione verso Paesi terzi di beni acquisiti potrà essere effettuata solo con il preventivo benestare della parte cedente, conformemente ai principi di cui alla legge n. 185 del 1990,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## ALLEGATO 2

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009 (C. 4465, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

La IV Commissione (Difesa),

esaminato, per le parti di propria competenza, il disegno di legge C. 4465 Governo, approvato dal Senato, recante Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009;

rilevato che l'articolo 1 prevede che la cooperazione nel campo della difesa tra le due Parti sia effettuata nel rispetto degli impegni internazionali dalle stesse assunti, nonché dei rispettivi ordinamenti giuridici e in base ai principi di uguaglianza e interesse reciproco;

considerato che i settori della cooperazione e le forme attraverso le quali strutturare la cooperazione prevista dall'accordo corrispondono a quelli tradizionalmente elencati in altri accordi stipulati con altri Paesi nella stessa materia;

evidenziato che l'articolo 5 regola la cooperazione con riferimento allo scambio di materiali bellici, armi e munizioni, che potrà essere attuato sia con modalità diretta da Paese a Paese, sia previa autorizzazione rilasciata ad aziende private dai rispettivi Governi,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

ALLEGATO 3

**Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010 (C. 4466, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

La IV Commissione (Difesa),  
esaminato, per le parti di propria competenza, il disegno di legge C. 4466 Governo, approvato dal Senato, recante Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010;  
rilevato che lo scopo del Memorandum di intesa è quello di fissare la cornice

giuridica entro cui sviluppare la cooperazione fra i due Paesi nel settore della difesa, con l'intento di consolidare le rispettive capacità difensive e di indurre positivi effetti indiretti in alcuni settori produttivi e commerciali delle rispettive economie,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## ALLEGATO 4

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014 (C. 4468, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

La IV Commissione (Difesa),

esaminato, per le parti di propria competenza, il disegno di legge C. 4468 Governo, approvato dal Senato, recante Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014;

rilevato che l'articolo 1 prevede che la cooperazione nel campo della difesa tra le due Parti sia effettuata in base ai principi di uguaglianza e interesse reciproco, nonché nel rispetto degli impegni internazionali dalle stesse assunti, dei rispettivi ordinamenti giuridici e, per l'Italia, anche degli obblighi derivanti dalla sua appartenenza all'Unione europea;

preso atto che i settori della cooperazione e le forme attraverso le quali

strutturare la cooperazione prevista dall'accordo corrispondono a quelli tradizionalmente elencati in altri accordi stipulati con altri Paesi nella stessa materia;

evidenziato che l'articolo 6 regola la cooperazione nello scambio di attrezzature e di mezzi (navi, veicoli, armi, sistemi elettronici, materiali blindati, missili, bombe, mine e munizioni) precisando che i Governi si impegnano a non riesportare a Paesi terzi il materiale acquisito, senza il preventivo benestare della Parte cedente;

considerato che la fornitura di materiali di interesse delle rispettive Forze armate sarà attuata con operazioni dirette da Stato a Stato, oppure tramite società private autorizzate dai Governi,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## ALLEGATO 5

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Piano d'azione europeo in materia di difesa (COM(2016)950 final).**

**DOCUMENTO FINALE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La IV Commissione (Difesa),

esaminata la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul Piano d'azione europeo in materia di difesa (COM(2016)950 *final*);

premessi che:

il cambiamento degli equilibri geopolitici di inizio millennio ha reso nuovamente attuale il tema della costruzione di una difesa comune europea: da una parte minacce crescenti nel grado e nuove nel tipo (terroristiche, cibernetiche, ibride, in generale asimmetriche) hanno colpito cittadini, imprese e perfino istituzioni europee e accresciuto il loro sentimento di vulnerabilità, dall'altra parte la fine della guerra fredda e del sistema bipolare ha portato a un assetto mondiale nuovo, multipolare, nel quale l'Europa e i suoi Stati membri sono di fatto chiamati ad assumere maggiori responsabilità dirette nella tutela dei propri interessi e quindi ad operare scelte autonome rispetto a quelle degli alleati tradizionali, a cominciare dagli Stati Uniti d'America, fermo restando che l'unità europea deve essere intesa come fattore di forza aggiuntiva anche per i sistemi di alleanza di cui i Paesi europei fanno parte, a cominciare dalla NATO;

l'approccio globale alle crisi resta la via maestra, per cui la costruzione di una difesa europea più integrata deve continuare a procedere in parallelo con lo

sforzo di affrontare le cause delle emergenze mondiali innanzitutto con iniziative di sostegno e di cooperazione in favore delle aree circoscritte a quelle di interesse strategico dell'Europa;

la costruzione di una difesa europea è possibile anche sulla base dei trattati vigenti e può propiziare l'ulteriore crescita dell'unità europea nella corrente fase storica nella quale le altre ragioni dello stare assieme europeo possono apparire a volte indebolite;

la costruzione di un'Europa della difesa va considerata una priorità assoluta sia perché il bene supremo della pace, che l'Europa ha conosciuto negli ultimi settant'anni e che costituisce un'eccezione anche nella sua storia secolare, deve essere preservato con il massimo sforzo affinché possa essere goduto anche dalle prossime generazioni, sia perché proteggere l'Europa significa difendere i suoi valori fondanti, a cominciare dai diritti umani, dei quali gli ordinamenti europei sono oggi il maggior presidio nel mondo;

l'uscita dall'Unione europea del Regno Unito, il più importante tra i Paesi membri contrari alla costruzione di un'Europa della difesa, da una parte crea condizioni più favorevoli alla nascita di quest'ultima e dall'altra parte trasforma questa nascita in una priorità, dato che con la Brexit viene meno uno degli Stati più forti militarmente dell'Unione europea;

senza investimenti duraturi, l'industria europea della difesa rischia di non

disporre delle capacità tecnologiche per costruire la prossima generazione di capacità critiche di difesa, il che inciderebbe sull'autonomia strategica dell'Unione e sulla sua capacità di agire come garante della propria sicurezza;

la spesa cumulativa degli Stati membri per la difesa è al momento inefficiente, in termini di prestazioni, se comparata col rendimento di altri Paesi. Infatti la spesa in campo militare dei Paesi europei è nel complesso la seconda al mondo per ammontare, dopo quella degli Stati Uniti, ma è meno efficiente e produttiva a causa della frammentazione tanto dal lato della domanda (gli Stati) quanto dell'offerta (le aziende), della mancanza di interoperabilità tra i vari sistemi d'arma e di divari tecnologici;

il Piano d'azione per la difesa europea (EDAP) si inserisce in una più articolata serie di iniziative dell'Unione europea per promuovere l'integrazione degli Stati membri nel settore della difesa, tutte innestate sulla visione d'insieme delineata dalla nuova Strategia globale in materia di sicurezza e difesa e sul principio in essa affermato che l'Unione europea deve dotarsi di capacità e autonomia strategica e che gli europei, in collaborazione con i *partner*, devono fornirsi delle capacità necessarie per difendersi e per tenere fede ai propri impegni di assistenza reciproca e solidarietà; a tal fine la Strategia globale prevede tra l'altro iniziative per promuovere l'industria europea della difesa attraverso un mercato interno equo, funzionante e trasparente, approvvigionamenti sicuri e un dialogo strutturato con le industrie del settore, con il coinvolgimento delle piccole e medie imprese;

il Piano d'azione poggia sulla premessa che assumersi la responsabilità della propria sicurezza implica che gli Europei debbano investire nello sviluppo di capacità di difesa essenziali per essere in grado di frenare le minacce esterne, reagire ad esse e proteggersi da esse;

l'obiettivo del complesso delle misure delineate dal Piano d'azione è di

contribuire a rendere più efficiente la spesa degli Stati membri per la difesa, fermo restando che l'importo di questa resta deciso da ciascuno Stato in autonomia;

è indispensabile tenere presenti da una parte la sempre maggiore rilevanza della ricerca e della produzione nel campo delle tecnologie a uso duale e quindi la stretta interdipendenza tra industria civile e industria della difesa in termini di *know-how*, di applicazioni e di processi produttivi, e dall'altra parte il considerevole patrimonio di competenze tecnico-scientifiche delle imprese del settore della difesa, la cui dispersione determinerebbe un danno per il Paese non limitato alla capacità di difesa militare;

i sistemi di difesa richiedono oggi sviluppi tecnologici di così elevato livello da presupporre e generare un ciclo industriale che inevitabilmente va oltre il mercato militare in senso stretto e qualifica anche la ricerca e l'industria civili di un Paese;

la ripresa economica in corso in Europa può essere intercettata investendo innanzitutto, perché fungano da volano, nei settori a più alta concentrazione di soluzioni ad alta tecnologia e soprattutto in quelli nei quali l'Italia vede operare aziende nazionali con riconosciuta competitività a livello mondiale (a cominciare da quelle dell'aerospazio). Pertanto, è necessario non disperdere questo patrimonio, che va invece valorizzato attraverso interventi mirati a evitare la penalizzazione delle aziende che, a seguito dei processi d'integrazione e razionalizzazione del settore della difesa a livello europeo, dovessero essere marginalizzate con conseguente impatto negativo in termini di occupazione;

la Commissione europea ha nel frattempo adottato, il 7 giugno scorso, un documento di riflessione sul futuro della difesa europea, con l'obiettivo di contribuire al dibattito sul tema (COM(2017)315 finale), una Comunicazione concernente l'istituzione del Fondo europeo per la



difesa (COM(2017)295 finale), nonché la proposta di un regolamento che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria europea della difesa (COM(2017)294 finale);

i Capi di Stato e di Governo riuniti nel Consiglio europeo del 22 giugno scorso hanno accolto favorevolmente la Comunicazione concernente l'istituzione del Fondo europeo per la difesa e hanno chiesto la rapida approvazione del regolamento che istituisce il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa; hanno altresì concordato sulla necessità di avviare in tempi brevi una cooperazione strutturata permanente nel campo della difesa,

#### ESPRIME UNA VALUTAZIONE POSITIVA

*con le seguenti osservazioni:*

1) è necessario che il Governo italiano continui non solo a sostenere le iniziative europee per la costruzione di forme di difesa comune e per l'integrazione degli Stati membri nel settore della difesa, ma anche, come ha fin qui fatto, a partecipare attivamente a questo processo, proponendo soluzioni e stimolando il confronto, in sinergia con gli altri Paesi europei capofila di questo filone di lavoro;

2) nel contempo è necessario che il Governo sostenga la *Defence Technological and Industrial Base* italiana nella sua in-

terezza, prestando attenzione a che la concreta attuazione dell'ambizioso progetto delineato dal Piano d'azione non comporti un danno per l'industria nazionale – e, segnatamente, per le piccole e medie imprese italiane altamente specializzate – e per i centri di ricerca nazionali (il CNR, le università ed altri); occorre pertanto che il Governo si adoperi nelle sedi europee per aiutare l'industria e la ricerca nazionali a concorrere in condizioni di effettiva parità con quelle degli altri Paesi per l'accesso ai fondi del Piano d'azione e ad integrarsi virtuosamente nel futuro sistema europeo, evitando che le iniziative intraprese al livello europeo per la costruzione di una difesa comune finiscano nei fatti, al momento dell'attuazione, col favorire soltanto le imprese e i centri di ricerca di altri Paesi;

3) occorre cogliere l'occasione per rafforzare la collaborazione sistematica e non episodica tra il sistema produttivo e il mondo universitario e i centri di ricerca più autorevoli, anche sulla base delle esperienze più avanzate a livello internazionale, allo scopo di promuovere l'innovazione e l'aggiornamento tecnologico;

4) si dovrebbe valutare la possibilità di attuare iniziative a supporto degli eventuali processi di riconversione delle attività industriali, al fine di attutire possibili conseguenze negative sull'occupazione derivanti dalle attività di integrazione e razionalizzazione del settore industriale della difesa a livello europeo.

## V COMMISSIONE PERMANENTE

### (Bilancio, tesoro e programmazione)

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017. C. 4505-A Governo (Parere all'Assemblea) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione – Parere su emendamenti</i> ) .....	90
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011. C. 4464 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	97
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009. C. 4465 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	98
<b>ATTI DEL GOVERNO:</b>	
Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti il mercato interno del riso. Atto n. 425 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	100

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. – Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. – Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Paola De Micheli.*

#### **La seduta comincia alle 14.10.**

**Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017.**

**C. 4505-A Governo.**

(Parere all'Assemblea).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione – Parere su emendamenti*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato, da ultimo, nella seduta del 18 luglio 2017.

Antonio MISIANI (PD), *relatore*, formula una proposta di parere in cui si prevede, tra l'altro, una diversa ripartizione, nel biennio 2017-2018, degli oneri derivanti dall'emendamento 4.22, volta ad imputare minori oneri sul 2017 e maggiori oneri sul 2018 rispetto alla documentazione del Ministero della giustizia depositata dal rappresentante del Governo nella seduta di ieri, tenuto conto del tempo ancora necessario per la conclusione dell'iter legislativo del provvedimento in esame.

Ciò premesso, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione,

esaminato il progetto di legge C. 4505-A Governo, recante Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017, gli emendamenti ad esso riferiti contenuti nel fascicolo n. 2, nonché gli emendamenti 2.100 del Governo e 2-bis.200 e 4.200 della Commissione;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

appare necessario riformulare le clausole di invarianza finanziaria di cui agli articoli 2-bis, comma 2, 9-bis comma 2 e 9-ter, comma 2, al fine di ricollegarle all'attuazione dell'articolo a cui ciascuna di esse si riferisce;

premessi che le disposizioni introdotte nel corso dell'esame in sede referente all'articolo 4, recante disciplina transitoria dell'accesso alle prestazioni del Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, presentano criticità laddove impongono, rispetto alla legislazione vigente, che i soggetti ammessi al beneficio recuperino le somme riconosciute come indennizzo nel termine di 18 mesi, imputando il relativo onere, peraltro non quantificato con apposita relazione tecnica, al fondo per interventi strutturali di politica economica, che risulta già destinato ad iniziative programmate per la realizzazione di interventi considerati prioritari per il Governo;

le citate criticità potrebbero essere superate riformulando gli effetti finanziari e la relativa copertura finanziaria dell'emendamento 4.22, volto a modificare i requisiti di accesso al predetto indennizzo, in modo da tener conto sia degli effetti delle modifiche introdotte dalla legge n. 122 del 2016, recante Legge europea 2015-2016, sia degli effetti che ne conseguono per le vittime di un reato intenzionale violento commesso successivamente

al 30 giugno 2005 e prima della data in vigore della medesima legge, di cui all'articolo 4, comma 1, del presente provvedimento;

esprime sul testo del provvedimento in oggetto:

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione:*

all'articolo 2-bis, comma 2, sostituire le parole: della presente disposizione con le seguenti: del presente articolo;

all'articolo 4, sia approvato l'emendamento 4.22, come risultante dalle seguenti modifiche:

all'emendamento 4.22, nella parte consequenziale:

dopo la lettera *d*), inserire le seguenti parole: sostituire la lettera *f*) con la seguente: *f*) all'articolo 14, comma 2, le parole: « pari a 2.600.000 euro a decorrere dall'anno 2016 » sono sostituite dalle seguenti: « pari a 2.600.000 euro per l'anno 2016, a 5.400.000 euro per l'anno 2017 e a 4.000.000 euro annui a decorrere dall'anno 2018 »;

sostituire le parole da: sostituire la lettera *g*) fino a: successivo all'anno di riferimento con le seguenti: sopprimere la lettera *g*);

sostituire il comma 3 con il seguente:

3. Agli oneri derivanti dal comma 01, lettera *f*), pari a 2,8 milioni di euro per l'anno 2017 e a 1,4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018, nonché agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1, valutati in 10 milioni di euro per l'anno 2017 e in 30 milioni di euro per l'anno 2018, si provvede:

*a*) quanto a 12,8 milioni di euro per l'anno 2017 e a 1,4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, mediante corrispondente riduzione del Fondo per il

recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-*bis* della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

b) quanto a 31,4 milioni di euro per l'anno 2018, mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.;

dopo il comma 3, aggiungere in fine le seguenti parole: al comma 4, dopo la parola: oneri inserire la seguente: valutati

all'articolo 9-*bis*, comma 2, sostituire le parole: della presente disposizione con le seguenti: del presente articolo

all'articolo 9-*ter*, comma 2, sostituire le parole: della presente disposizione con le seguenti: del presente articolo ».

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Antonio MISIANI (PD), *relatore*, fa presente che l'Assemblea, in data 18 luglio 2017, ha trasmesso il fascicolo n. 2 degli emendamenti, nonché gli emendamenti 2.100 del Governo e 2-*bis*.200 e 4.200 della XIV Commissione.

Per quanto concerne il fascicolo n. 2 degli emendamenti, con riguardo alle proposte emendative la cui quantificazione o copertura appare carente o inadeguata, segnala l'articolo aggiuntivo Mazziotti Di Celso 4.020, volto a ripristinare l'articolo 5 del testo originario del disegno di legge in esame, recante disposizioni in materia di rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto nell'ambito della procedura di infrazione n. 2013/4080, soppresso nel corso dell'esame in sede referente in recepimento di una specifica condizione volta ad assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, contenuta nel parere espresso dalla Commissione bilancio nella seduta del 22 giugno 2017.

Con riferimento alle proposte emendative per le quali appare opportuno acquisire l'avviso del Governo, segnala le seguenti:

Tancredi 2.9, volto a rendere obbligatorio l'utilizzo del modello informatizzato della ricetta dei mangimi medicati, prevedendo altresì che la realizzazione del citato modello di ricetta elettronica sia curata dal Ministero dell'economia e delle finanze attraverso l'utilizzo dell'infrastruttura del Sistema tessera sanitaria. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alla possibilità di dare effettiva attuazione alla proposta emendativa nell'ambito delle risorse già disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

Ferraresi 3.1, che prevede la soppressione dell'articolo 3 del disegno di legge in esame, che reca disposizioni finalizzate ad assicurare piena attuazione alla decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia, come tali volte a sanare il caso *EU Pilot* 8184/15/JUST avviato dalla Commissione europea per incompleto recepimento della disciplina comunitaria. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alle eventuali conseguenze finanziarie per possibile violazione della normativa comunitaria derivanti dalla soppressione dell'articolo in oggetto;

Ferraresi 4.20, che prevede che l'indennizzo di cui all'articolo 11 della legge n. 122 del 2016 sia elargito in favore delle vittime di reati intenzionali violenti anche per la rifusione delle spese legali per gli onorari di costituzione di parte civile, nonché per il risarcimento del danno patrimoniale o non patrimoniale cagionato dal reato. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alla possibilità di dare attuazione alla proposta emendativa in esame nell'ambito delle risorse del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'u-

sura e dei reati intenzionali violenti, di cui all'articolo 14 della legge sopra citata, la cui dotazione è configurata dalla normativa vigente in termini di limite massimo di spesa. Si osserva peraltro che la citata modifica alla disciplina vigente potrebbe comportare – in relazione all'estensione dell'indennizzo di cui al capo III, sezione II, della legge n. 122 del 2016 in favore delle vittime di un reato intenzionale violento commesso successivamente al 30 giugno 2005 e prima della data di entrata in vigore della predetta legge, prevista dai commi 1 e 2 dell'articolo 4 del presente provvedimento – un maggior onere rispetto a quello attualmente indicato all'articolo 4, comma 3, del provvedimento medesimo, come tale sprovvisto della occorrente copertura finanziaria. Anche su tale punto è pertanto necessario acquisire l'avviso del Governo;

Ferraresi 4.21, che prevede che le vittime di reati intenzionali violenti possano accedere, su richiesta e senza le limitazioni di reddito indicate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, al gratuito patrocinio legale a carico del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti, di cui all'articolo 14 della legge n. 122 del 2016. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alla possibilità di dare attuazione alla proposta emendativa in esame nell'ambito delle risorse del citato Fondo, la cui dotazione è configurata dalla normativa vigente in termini di limite massimo di spesa. Si osserva peraltro che la citata modifica alla disciplina vigente potrebbe comportare – in relazione all'estensione dell'indennizzo di cui al capo III, sezione II, della legge n. 122 del 2016 in favore delle vittime di un reato intenzionale violento commesso successivamente al 30 giugno 2005 e prima della data di entrata in vigore della predetta legge, prevista dai commi 1 e 2 dell'articolo 4 del presente provvedimento – un maggior onere rispetto a quello attualmente indicato all'articolo 4, comma 3, del provvedimento medesimo, come tale sprovvisto

della occorrente copertura finanziaria. Anche su tale punto è pertanto necessario acquisire l'avviso del Governo;

Battelli 4.3, volto ad estendere, attraverso una modifica dei requisiti reddituali, la platea dei soggetti ammissibili all'indennizzo previsto in favore delle vittime di un reato intenzionale violento commesso successivamente al 30 giugno 2005 e prima della data di entrata in vigore della legge n. 122 del 2016, provvedendo alla copertura degli ulteriori maggiori oneri, valutati in 4 milioni di euro per l'anno 2017, mediante corrispondente riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 234 del 2012. Al riguardo, considera opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla congruità della quantificazione dell'onere e alla idoneità della copertura finanziaria prevista dalla proposta emendativa in esame;

Ferraresi 4.23, 4.24 e 4.25, che modificano, a vario titolo, la disciplina concernente il riconoscimento dell'indennizzo in favore delle vittime dei reati intenzionali violenti di cui alla legge n. 122 del 2016 e come tali appaiono potenzialmente suscettibili di ampliare la platea dei soggetti ammessi al beneficio. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dalle proposte emendative in esame, anche in considerazione del fatto che le richiamate modifiche potrebbero comportare – in relazione all'estensione dell'indennizzo di cui al capo III, sezione II, della legge n. 122 del 2016 in favore delle vittime di un reato intenzionale violento commesso successivamente al 30 giugno 2005 e prima della data di entrata in vigore della predetta legge, prevista dai commi 1 e 2 dell'articolo 4 del presente provvedimento – un maggior onere rispetto a quello attualmente indicato all'articolo 4, comma 3, del provvedimento medesimo, come tale sprovvisto della occorrente copertura finanziaria;

Meloni 4.26, che prevede che a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per la

solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti, di cui all'articolo 14 della legge n. 122 del 2016, siano altresì erogate le somme eventualmente richieste a titolo di spese giudiziarie alle vittime in quanto soggetti coobbligati in ottemperanza alle norme vigenti. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alla possibilità di dare attuazione alla proposta emendativa in esame nell'ambito delle risorse del citato Fondo, la cui dotazione è configurata dalla normativa vigente in termini di limite massimo di spesa;

Gianluca Pini 4.7, 4.6 e 4.5, che estendono a vario titolo il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, entro il quale presentare, a pena di decadenza, la domanda di concessione dell'indennizzo di cui all'articolo 4, comma 1, del provvedimento in esame. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine agli eventuali effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle proposte emendative in commento, in considerazione del potenziale disallineamento temporale rispetto all'onere derivante dalla concessione dell'indennizzo medesimo, valutato dal provvedimento in esame sul solo anno 2017, per quanto il termine di 120 giorni attualmente previsto dal testo risulti già ampio in relazione ai presumibili tempi di entrata in vigore della presente legge;

Giulietti 4.022, volto a reintrodurre l'originario articolo 5 del disegno di legge in esame, recante disposizioni in materia di rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto, in relazione alla procedura di infrazione n. 2013/4080, soppresso nel corso dell'esame in sede referente in recepimento di una specifica condizione deliberata dalla Commissione bilancio, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, nella seduta dello scorso 22 giugno, in considerazione di una quantificazione degli oneri in quella sede ritenuta, sulla base delle indicazioni fornite dal rappresentante del Governo, incongrua. In proposito, si osserva che la proposta emendativa in ar-

gomento, nel riproporre le medesime disposizioni contenute nel soppresso articolo 5, provvede ad aggiornare, incrementandola, la quantificazione dei relativi oneri modificando altresì la corrispondente copertura finanziaria. In particolare, essa prevede che agli oneri derivanti dal riconoscimento di una somma a titolo di ristoro forfetario dei costi sostenuti per il rilascio di un'apposita garanzia dai soggetti passivi che prestano la predetta garanzia a favore dello Stato in relazione a richieste di rimborso IVA, ora valutati in 23,5 milioni di euro a decorrere dal 2018 (in luogo dei 7,3 milioni di euro previsti con la medesima cadenza temporale dal testo iniziale dell'articolo 5), si provveda in parte a valere sul Fondo per il recepimento della normativa europea, in parte a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, comma 813, della legge n. 208 del 2015, destinate al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e in parte mediante riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri e alla idoneità delle diverse forme di copertura finanziaria previste dalla presente proposta emendativa;

Giulietti 4.021, che, attraverso l'introduzione dell'articolo 30-*bis* al decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, reca disposizioni concernenti le modalità per la restituzione, in favore del soggetto passivo, dell'imposta sul valore aggiunto non dovuta, fatta eccezione per il caso in cui il versamento sia avvenuto in un contesto di frode fiscale. Essa provvede alla copertura dell'onere derivante dall'attuazione delle predette disposizioni, valutato in 500 mila euro annui a decorrere dal 2017, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, prevedendo altresì l'eventuale applicazione del meccanismo di salvaguardia di cui all'articolo 17, commi

da 12 a 12-*quater*, della legge n. 196 del 2009. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri e alla idoneità della copertura finanziaria prevista dalla presente proposta emendativa;

Gianluca Pini 6.1, volto a sopprimere l'articolo 6 del disegno di legge in esame, recante modifiche al regime di non imponibilità ai fini dell'IVA delle cessioni all'esportazione, in attuazione dell'articolo 146, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2006/112/CE. Al riguardo, pur non attribuendo la relazione tecnica all'articolo oggetto di soppressione effetti di maggior gettito, appare tuttavia opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alle eventuali conseguenze finanziarie per possibile violazione della normativa comunitaria derivanti dalla soppressione dell'articolo medesimo;

Dadone 6.022, volto ad assoggettare i tartufi freschi e refrigerati alla aliquota IVA del 4 per cento anziché del 10 per cento, come attualmente previsto dalla normativa vigente, provvedendo alla copertura delle minori entrate, valutate in 1 milione di euro a decorrere dal 2018 mediante corrispondente riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-bis della legge n. 234 del 2012. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla congruità della quantificazione dell'onere e alla idoneità della copertura finanziaria prevista dalla proposta emendativa in esame;

Fantinati 7.020, che rende permanente, con decorrenza dal 2018, la possibilità di compensazione delle cartelle esattoriali in favore di imprese e professionisti titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, nei confronti della pubblica amministrazione, prevista ai sensi dell'articolo 12, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2013. Al riguardo, per quanto alle proroghe in precedenza disposte non fossero stati attribuiti effetti di carattere finanziario, ritiene tuttavia op-

portuno acquisire l'avviso del Governo in merito agli eventuali riflessi derivanti dal riconoscimento in via permanente della sopra richiamata possibilità di compensazione;

Ciprini 8.2, volto a ricomprendere anche il trattamento previdenziale nello schema tipo per la definizione di contratti integrativi di sede, predisposti dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, relativamente agli ex lettori di lingua straniera già destinatari di contratti. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito agli eventuali effetti finanziari derivanti dall'attuazione della proposta emendativa in esame;

Ciprini 8.3, che ricomprendere nello schema tipo per la definizione di contratti integrativi di sede, predisposti dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, relativamente agli ex lettori di lingua straniera già destinatari di contratti, anche il trattamento previdenziale. L'emendamento prevede altresì, ai fini del riconoscimento delle somme dovute agli ex lettori che hanno già maturato il diritto al trattamento previdenziale, che il Fondo per il finanziamento ordinario delle università possa essere incrementato di euro 1.000.000 a decorrere dall'anno 2018, provvedendo alla copertura del relativo onere mediante corrispondente riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea (capitolo 2815 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), che sembra recare le necessarie disponibilità. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla idoneità della copertura finanziaria prevista dalla proposta emendativa in esame;

9.050 del Governo, che, nell'assegnare al Ministero della salute l'organizzazione e la gestione dell'anagrafe equina, è volto a disporre il trasferimento, dall'anno 2018, delle risorse – pari a euro 43.404 annui – destinate al funzionamento, adeguamento e sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), compresa l'anagrafe equina, spostandole dal capitolo

7762 dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ad apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero della salute. Al riguardo, reputa opportuno che il Governo assicuri che lo spostamento di tali risorse non sia comunque suscettibile di compromettere la realizzazione delle attività finora svolte dal SIAN a valere sul capitolo 7762 dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;

Fragomeli 10.020, volto a estendere le disposizioni relative al Sistema informatico integrato, di cui all'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 105 del 2010, al settore idrico. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla possibilità che tale estensione possa comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

Giulietti 11-*bis*.21, volto a sopprimere l'articolo 11-*bis*, recante una disciplina volta alla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero finalizzata all'attuazione della direttiva (UE) 2015/720, per la cui mancata attuazione è stata aperta la procedura di infrazione 2017/0127. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in ordine alle eventuali conseguenze finanziarie per mancata o tardiva attuazione della normativa comunitaria derivanti dalla soppressione dell'articolo in oggetto;

Gianluca Pini 11-*bis*.20, che prevede che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, provveda all'inserimento, in forma obbligatoria, nei programmi scolastici di ogni ordine e grado, della materia di educazione ambientale. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla possibilità di dare attuazione alla proposta emendativa nell'ambito delle risorse strumentali, umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

Giulietti 13.021, volto ad attribuire all'ENAC le funzioni di autorità compe-

tente nazionale ai sensi del Regolamento (UE) 139/2014 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativi agli aeroporti. Al riguardo, ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito agli eventuali effetti finanziari derivanti dall'attuazione della proposta emendativa in esame;

13-*bis*.051 del Governo, volto, da un lato, ad attribuire, a decorrere dall'anno 2018, un contributo aggiuntivo pari a 1.400.000 euro al Garante per la protezione dei dati personali, dall'altro, a incrementarne il ruolo organico di 25 unità. Alla copertura dei relativi oneri, quantificati in euro 887.250 per l'anno 2017 e in euro 2.661.750 a decorrere dall'anno 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017. Al riguardo, nel segnalare la necessità di acquisire l'avviso del Governo in merito alla congruità della quantificazione degli oneri prevista, fa presente che il fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017 reca le necessarie disponibilità.

Osserva inoltre che le restanti proposte emendative contenute nel fascicolo n. 2 degli emendamenti non sembrano presentare profili problematici dal punto di vista finanziario.

In merito, infine, agli emendamenti 2.100 del Governo e 2-*bis*.200 e 4.200 della XIV Commissione, che non sembrano presentare profili problematici dal punto di vista finanziario, propone di esprimere sugli stessi nulla osta.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI esprime parere contrario su tutte le proposte emendative contenute nel fascicolo n. 2 degli emendamenti puntualmente segnalate dal relatore, ad esclusione delle seguenti, sulle quali esprime invece nulla osta: Giulietti 4.022 e 4.021, per i quali conferma la congruità della quantificazione degli oneri e l'idoneità della relativa



copertura finanziaria; 9.050 del Governo; Giulietti 11-*bis*.21, giacché la soppressione dell'articolo disposta dall'emendamento è dettata dalla necessità di intervenire con uno strumento più celere – il decreto-legge n. 91 del 2017 recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno – per la risoluzione di una procedura di infrazione; Giulietti 13.021; 13-*bis*.051 del Governo, in merito al quale si conferma la congruità della quantificazione degli oneri e l'idoneità della relativa copertura finanziaria. Esprime inoltre parere contrario sulle seguenti proposte emendative: Daga 10.5, che prevede che le autorità competenti garantiscano l'inter-comparabilità dei dati del monitoraggio delle sostanze, a livello di distretto idrografico, in luogo della mera promozione di intese, con le regioni e le province, atte a garantire l'inter-comparabilità dei dati; Zolezzi 11.06, che mira ad ampliare il novero dei materiali esclusi dall'applicazione della normativa in materia di rifiuti e potrebbe comportare un contrasto con la normativa europea con possibilità di apertura di una nuova procedura di infrazione. Esprime infine nulla osta su tutte le restanti proposte emendative trasmesse dall'Assemblea, inclusi gli emendamenti 2.100 del Governo e 2-*bis*.200 e 4.200 della XIV Commissione.

Antonio MISIANI (PD), *relatore*, preso atto dei chiarimenti forniti dalla rappresentante del Governo, propone pertanto di esprimere parere contrario sugli emendamenti 2.9, 3.1, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7, 4.20, 4.21, 4.23, 4.24, 4.25, 4.26, 6.1, 8.2, 8.3, 10.5 e 11-*bis*.20 e sugli articoli aggiuntivi 4.020, 6.022, 7.020, 10.020 e 11.06, in quanto suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura. Propone, infine, di esprimere nulla osta sulle restanti proposte emendative trasmesse.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011.**

**C. 4464 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giampiero GIULIETTI (PD), *relatore*, osserva che il disegno di legge, già approvato con modifiche dal Senato, reca la ratifica e l'esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011 e che esso è corredato di relazione tecnica, riferita al testo originario. Passando all'esame dei contenuti dell'Accordo che presentano profili di carattere finanziario e delle informazioni fornite dalla relazione tecnica, segnala quanto segue.

In merito ai profili di quantificazione, evidenzia che gli oneri complessivi derivanti dall'Accordo vengono valutati dall'articolo 3, comma 1, del disegno di legge di ratifica in euro 5.369 ad anni alterni a decorrere dal 2017 e sono riferiti alle spese relative all'invio di una delegazione composta da due ufficiali, di cui uno con qualifica dirigenziale, in Gabon per partecipare agli incontri periodici tra rappresentanti delle Parti che, in base alla Sezione II, paragrafo 1, lettera *d*), dell'Accordo si terranno, presumibilmente una volta l'anno, alternativamente in Italia e in Gabon. Al riguardo, ritiene che andrebbero forniti chiarimenti in merito alle eventuali ulteriori spese, non considerate dalla relazione tecnica, connesse alle riunioni che si terranno in Italia.

In merito alla decorrenza dell'onere dal 2017, non ha osservazioni da formulare, nel presupposto – sul quale appare necessaria una conferma – che la prima riunione periodica si svolga nel 2017 in Gabon.

Con riguardo alle attività di cooperazione previste dalla Sezione II, paragrafo

3, dell'Accordo, prende atto di quanto riferito dalla relazione tecnica, in base alla quale, anche tenuto conto dell'esperienza verificatasi per analoghi Accordi già in vigore, le attività previste dalla Sezione verranno eventualmente svolte nell'esclusivo interesse della Controparte previo rimborso delle relative spese.

Prende atto, altresì, di quanto evidenziato dalla relazione tecnica in merito alla Sezione V, circa la natura meramente eventuale degli oneri correlati al risarcimento dei danni derivanti dalle attività di cooperazione. In particolare osserva che, in base a quanto espressamente previsto dall'articolo 4, comma 2, del disegno di legge di ratifica, e in base a quanto precisato dalla relazione tecnica, a tali eventuali fattispecie dannose, e ai conseguenti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si farà fronte, con apposito provvedimento legislativo.

Non ha alcunché da osservare, infine, con riguardo ai trattamenti medici d'urgenza (Sezione III, paragrafo 2) in favore del personale militare della Parte inviante, posto che, come precisato dalla relazione tecnica, questi saranno assicurati a condizione che la medesima Parte ne sostenga le spese.

In merito ai profili di copertura finanziaria, fa presente che l'articolo 3, comma 1, del disegno di legge in esame provvede alla copertura degli oneri derivanti dalle spese di missione per lo svolgimento di eventuali consultazioni tra i rappresentanti delle Parti, valutati in euro 5.369 annui ad anni alterni a decorrere dal 2017, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente, relativo al bilancio triennale 2017-2019, di competenza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Sul punto non ha osservazioni da formulare, in considerazione del fatto che il citato accantonamento del fondo speciale di parte corrente reca le occorrenti disponibilità. Osserva che, in tale quadro, rimane peraltro fermo che, trattandosi di oneri valutati, dovrà comunque ritenersi automaticamente applicabile, in caso di sco-

stamenti rispetto alle previsioni di spesa, la nuova procedura per la compensazione dei relativi effetti finanziari di cui all'articolo 17, commi da 12 a 12-*quater*, della legge n. 196 del 2009 e che il Ministro dell'economia e delle finanze è da intendersi autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. In relazione al comma 2 dell'articolo 4, che reca l'esplicita previsione per cui agli eventuali oneri relativi alla sezione V dell'Accordo per il risarcimento di danni provocati alla Parte ospitante da un membro della Parte inviante si farà fronte tramite apposito provvedimento legislativo, non ha nulla da osservare, trattandosi di oneri meramente eventuali.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI si riserva di fornire i chiarimenti richiesti.

Francesco BOCCIA, *presidente*, non essendovi obiezioni, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009.**

**C. 4465 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla III Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giampiero GIULIETTI (PD), *relatore*, rileva preliminarmente che il disegno di legge, corredato di relazione tecnica e già approvato con modifiche dal Senato (A.S. 2098), reca la ratifica e l'esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador sulla cooperazione nel campo della difesa, fatto a Quito il 20 novembre 2009.

In merito ai profili di quantificazione, evidenzia che gli oneri complessivi derivanti dall'Accordo vengono valutati dall'ar-

articolo 3, comma 1, del disegno di legge di ratifica in euro 5.012 ad anni alterni a decorrere dal 2017 e sono riferiti alle spese relative all'invio di una delegazione composta da due ufficiali, di cui uno con qualifica dirigenziale, a Quito per partecipare agli incontri periodici tra rappresentanti delle Parti che, in base all'articolo 2, paragrafo 2, dell'Accordo, si svolgeranno, presumibilmente una volta l'anno, alternativamente in Italia e in Ecuador. Al riguardo, ritiene che andrebbero forniti chiarimenti in merito alle eventuali ulteriori spese, non considerate dalla relazione tecnica, connesse alle riunioni che si terranno in Italia. In merito alla decorrenza dell'onere dal 2017, non ha osservazioni da formulare nel presupposto – sul quale ritiene necessaria una conferma – che la prima riunione periodica si svolga nel 2017 in Ecuador.

Con riguardo alle attività di cooperazione previste dall'articolo 4 dell'Accordo, prende atto di quanto riferito dalla relazione tecnica, in base alla quale, anche tenuto conto dell'esperienza verificatasi per analoghi Accordi già in vigore, le attività previste dall'articolo verranno eventualmente svolte nell'esclusivo interesse della Controparte previo rimborso delle relative spese.

Prende atto, altresì, di quanto evidenziato dalla relazione tecnica in merito all'articolo 9, circa la natura meramente eventuale degli oneri correlati al risarcimento dei danni derivanti dalle attività di cooperazione. In particolare, in base a quanto espressamente previsto dall'articolo 4, comma 2, del disegno di legge di ratifica, e in base a quanto precisato dalla relazione tecnica, a tali eventuali fattispecie dannose, e ai conseguenti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si farà fronte con apposito provvedimento legislativo. Non ha osservazioni, infine, con riguardo ai trattamenti medici d'urgenza, di cui all'articolo 8, paragrafo 2, in favore del personale militare della Parte inviante, posto che, come precisato dalla relazione tecnica, questi saranno assicurati a condizione che la medesima Parte ne sostenga le spese.

In merito ai profili di copertura finanziaria, evidenzia che l'articolo 3, comma 1, del disegno di legge in esame, prevede che alla copertura degli oneri derivanti dall'articolo 2, paragrafo 2, dell'Accordo, valutati in euro 5.012 annui, ad anni alterni, a decorrere dall'anno 2017, si provveda mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente, relativo al bilancio triennale 2017-2019, di competenza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare giacché il citato accantonamento reca le occorrenti disponibilità, fermo rimanendo che, pur in mancanza di un'espressa disposizione al riguardo, il Ministro dell'economia e delle finanze deve intendersi autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Fa presente comunque che – come già rilevato dalla Commissione bilancio in precedenti occasioni – trattandosi di oneri « valutati », dovrà comunque ritenersi automaticamente applicabile, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni di spesa, la nuova procedura per la compensazione dei relativi effetti finanziari di cui all'articolo 17, commi da 12 a 12-quater, della legge n. 196 del 2009.

Segnala, infine, che il comma 2 dell'articolo 4 del disegno di legge di ratifica precisa che agli oneri derivanti dall'articolo 9 dell'Accordo, concernente il risarcimento degli eventuali danni in relazione alle attività di cooperazione, in caso di conseguenti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si farà fronte con apposito provvedimento legislativo e dunque saranno sostenuti solo successivamente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI si riserva di fornire i chiarimenti richiesti.

Francesco BOCCIA, *presidente*, non essendovi obiezioni, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.20.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 19 luglio 2017. – Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. – Interviene la sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze Paola De Micheli.*

**La seduta comincia alle 14.20.**

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti il mercato interno del riso.**

**Atto n. 425.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 18 luglio 2017.

La sottosegretaria Paola DE MICHELI fa presente che l'Ente Nazionale Risi eserciterà le attività previste dall'articolo 8, recante disposizioni in materia di controlli, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Evidenzia che le sanzioni previste dall'articolo 11 sono irrogate per violazioni di disposizioni non previste dalla normativa attualmente in vigore, quali le norme relative alla denominazione dell'alimento, alla sua qualità chimico merceologica, alle modalità di presentazione del prodotto offerto in commercio e alla classificazione di nuovi prodotti. Precisa che, rispetto agli importi delle sanzioni stabiliti dalla normativa attualmente in vigore, le misure edittali sono state aggiornate sulla base dei nuovi orientamenti legislativi in tema di etichettatura dei prodotti alimentari. Osserva che le sanzioni previste devono intendersi come nuove, in quanto ispirate ai criteri previsti dalla legge delega n. 154 del 2016 e la loro riassegnazione all'entrata nella misura del 50 per cento, ai fini

della destinazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per il miglioramento dell'efficacia nello svolgimento dei controlli, non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Fa presente che, per quanto riguarda la disciplina sanzionatoria applicabile nelle more dell'abrogazione della legge n. 325 del 1958, disposta dall'articolo 15 a partire da un anno dalla data di entrata in vigore del provvedimento, l'articolo 13 consente di continuare a confezionare e vendere il riso durante tale periodo transitorio conformemente alla normativa di cui al predetto decreto legislativo e la violazione della normativa medesima comporterà l'applicazione della relativa disciplina sanzionatoria.

Francesco BOCCIA, *presidente*, in sostituzione della relatrice, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti il mercato interno del riso (atto n. 425);

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

l'Ente Nazionale Risi eserciterà le attività previste dall'articolo 8, recante disposizioni in materia di controlli, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

le sanzioni previste dall'articolo 11 sono irrogate per violazioni di disposizioni non previste dalla normativa attualmente in vigore, quali le norme relative alla denominazione dell'alimento, alla sua qualità chimico merceologica, alle modalità di presentazione del prodotto offerto in commercio e alla classificazione di nuovi prodotti;

rispetto agli importi delle sanzioni stabiliti dalla normativa attualmente in vigore, le misure edittali sono state aggiornate

nate sulla base dei nuovi orientamenti legislativi in tema di etichettatura dei prodotti alimentari;

le sanzioni previste devono intendersi come nuove, in quanto ispirate ai criteri previsti dalla legge delega n. 154 del 2016 e la loro riassegnazione all'entrata nella misura del 50 per cento, ai fini della destinazione al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per il miglioramento dell'efficacia nello svolgimento dei controlli, non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

per quanto riguarda la disciplina sanzionatoria applicabile nelle more dell'abrogazione della legge n. 325 del 1958, disposta dall'articolo 15 a partire da un anno dalla data di entrata in vigore del provvedimento, l'articolo 13 consente di

continuare a confezionare e vendere il riso durante tale periodo transitorio conformemente alla normativa di cui al predetto decreto legislativo e la violazione della normativa medesima comporterà l'applicazione della relativa disciplina sanzionatoria,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE ».**

La sottosegretaria Paola DE MICHELI concorda con la proposta di parere formulata dal relatore.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 14.25.**

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Testo unificato C. 104 e abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	102
ALLEGATO ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	106

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni per l'estinzione agevolata dei debiti pregressi insoluti delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese verso gli istituti di credito. C. 4352 Paglia e C. 4424 Marotta ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	104
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	105

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione dei rappresentanti di ENI SpA, nell'ambito della discussione della risoluzione 7-01191 Fregolent, relativa a interventi in materia fiscale, assicurativa e finanziaria sulle tematiche ambientali .....	105
---	-----

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.*

##### La seduta comincia alle 13.35.

**Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente.**

**Testo unificato C. 104 e abb.**

(Parere alla XII Commissione)

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 18 luglio scorso.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, ricorda che il relatore, Ribaudo, nella precedente seduta di esame ha illustrato i contenuti del provvedimento e ha, quindi, formulato una proposta di parere favorevole con un'osservazione (*vedi allegato*), la quale è stata trasmessa informalmente via *e-mail* a tutti i componenti della Commissione nel pomeriggio di ieri.

Francesco RIBAUDO (PD), *relatore*, rileva come la sua proposta di parere, nel segnalare l'importanza e la condivisibilità del provvedimento, contenga un'osservazione la quale chiede di definire un meccanismo di ristoro degli oneri posti a carico dei comuni dalla disposizione del-

l'articolo 5, la quale obbliga i comuni stessi ad assicurare le persone anziane che svolgono attività di utilità sociale contro i rischi di infortunio connessi allo svolgimento delle attività stesse, nonché per la responsabilità civile verso terzi.

Evidenzia peraltro come analoga problematica si possa porre con riferimento alle previsioni contenute nell'articolo 3 del provvedimento, le quali stabiliscono che i comuni e gli altri soggetti coinvolti nei progetti di invecchiamento attivo erogino buoni pasto a favore delle persone anziane che partecipano ai progetti stessi.

Nel sottolineare come, a fronte degli oneri conseguenti all'introduzione di tali disposizioni, il provvedimento non preveda alcuna copertura finanziaria, destinata a compensare gli impegni di spesa di cui i comuni dovranno farsi carico, evidenzia come l'osservazione contenuta nella propria proposta di parere sollecita alla Commissione Affari sociali di valutare e meglio definire tali aspetti durante l'esame in sede referente, per i profili di competenza della Commissione Finanze.

Carlo SIBILIA (M5S), nel dichiarare il giudizio favorevole del Movimento 5 Stelle sul provvedimento in esame, di cui condivide le finalità, fa proprie le considerazioni svolte dal relatore circa la necessità di individuare adeguati strumenti di ristoro per i comuni che intendano attuare progetti di invecchiamento attivo a favore delle propri cittadini. Al riguardo rileva infatti come molti enti locali si trovino già in una situazione di difficoltà finanziaria e non possano quindi essere gravati di ulteriori oneri senza che siano previsti opportuni meccanismi di ristoro.

Chiede quindi se la Commissione Bilancio sarà chiamata a valutare i predetti aspetti di ordine finanziario.

Giovanni PAGLIA (SI-SEL-POS), nel condividere lo spirito e gli obiettivi della proposta di legge, auspica che, in un'ottica di buonsenso e di perseguimento dell'interesse pubblico, le considerazioni di ordine finanziario segnalate dal relatore, le quali, seppur valide, non sembrano certa-

mente insormontabili, non pregiudichino la positiva conclusione dell'*iter* del provvedimento in esame. Auspica quindi un impegno del relatore in tal senso.

Francesco RIBAUDO (PD), *relatore*, al fine di chiarire il senso dell'osservazione contenuta nella sua proposta di parere, evidenzia come la richiamata osservazione intenda sottoporre all'attenzione della Commissione competente in sede referente la necessità di individuare meccanismi di ristoro in favore di quei comuni che attivino autonomi progetti in materia, e che dovranno pertanto farsi integralmente carico dei relativi oneri assicurativi e finanziari, senza potersi avvalere del Fondo per il finanziamento di progetti sull'invecchiamento attivo, con una dotazione annua pari a 12,5 milioni di euro per l'anno 2017 e a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, istituito dall'articolo 8 del provvedimento.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, con riferimento al quesito posto dal deputato Sibilìa fa presente che la Commissione Bilancio, nell'ambito del parere che è chiamata a esprimere sul provvedimento, affronterà certamente i profili relativi alla copertura finanziaria delle misure in esso contenute.

Daniele PESCO (M5S) dichiara il voto favorevole del gruppo M5S sulla proposta di parere del relatore.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

**La seduta termina alle 13.45.**

#### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

**Disposizioni per l'estinzione agevolata dei debiti pregressi insoluti delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese verso gli istituti di credito.**

**C. 4352 Paglia e C. 4424 Marotta.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato nella seduta del 13 luglio scorso.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, ricorda che nella precedente seduta di esame, il relatore, Paglia, ha illustrato il contenuto dei provvedimenti.

Giovanni PAGLIA (SI-SEL-POS), *relatore*, rileva come la sua proposta di legge intenda fornire un contributo a suo giudizio importante circa l'annoso problema delle sofferenze bancarie. In particolare, prendendo anche spunto da alcune proposte emerse in occasione di una recente riunione dell'ECOFIN, il provvedimento consente *una tantum* ai debitori di estinguere la loro posizione, corrispondendo solo il valore iscritto a bilancio dei loro debiti pregressi, come risultanti alla data del 31 dicembre 2016. Evidenzia come in tal modo si coniugherebbero le esigenze dei debitori stessi, quello delle banche e quello dello Stato: infatti, da un lato, le banche avrebbero la garanzia di incassare più di quanto realizzerebbero cedendo sul mercato i crediti in sofferenza; dall'altro lato, i debitori potrebbero estinguere il proprio debito in termini convenienti, eliminando il *vulnus* reputazionale determinato dalla loro condizione di insolvenza; infine, l'Erario otterrebbe a sua volta un vantaggio, in quanto si ridurrebbero le minusvalenze su crediti che le banche potrebbero utilizzare per ridurre il loro carico fiscale. Al fine di realizzare tali obiettivi la proposta di legge prevede un incentivo, costituito da una sorta di superammortamento riconosciuto alle banche sulle perdite registrate sui loro crediti.

Ritiene quindi che tali misure costituirebbero un segnale importante della volontà della politica di affrontare in termini efficaci un problema di grande rilevanza, senza svantaggiare alcuna parte.

Si dichiara quindi disponibile ad accogliere i suggerimenti di tutti i gruppi, proponendo in tale contesto di compiere in tempi rapidi un'attività istruttoria sul provvedimento, procedendo ad alcune audizioni ovvero chiedendo ai soggetti interessati, di cui si riserva di predisporre un elenco, di trasmettere alla Commissione le loro considerazioni scritte.

Daniele PESCO (M5S), intervenendo a titolo personale, ritiene che il provvedimento in esame debba essere seriamente preso in considerazione della Commissione, anche al fine di evitare che i crediti in sofferenza siano interamente ceduti sul mercato. In tale contesto rileva, peraltro, come l'elemento di criticità dell'intervento legislativo riguardi la valutazione a bilancio dei predetti crediti, evidenziando come le banche abbiano sempre speculato su tali valutazioni, stabilendole discrezionalmente anche al fine di realizzare interventi cosmetici sui propri bilanci. A tale proposito richiama il comportamento di Unicredit, che ha recentemente modificato il suo modello di valutazione dei crediti in sofferenza, svalutandoli di circa 7,5 miliardi di euro, con conseguenze negative per molti dei suoi azionisti. Ritiene quindi che le valutazioni dei crediti in sofferenza debbano essere attentamente monitorate, anche attraverso interventi di livello legislativo, al fine di assicurare la massima trasparenza in materia, sia nell'interesse degli azionisti bancari, sia nell'interesse degli stessi debitori, i quali devono essere posti nelle condizioni di conoscere la valutazione a bilancio dei loro debiti.

Reputa inoltre che la misura prevista dalla proposta di legge debba avere carattere straordinario, escludendo che possa essere applicata più volte in relazione alla medesima fattispecie o al medesimo soggetto, rilevando comunque come essa sia certamente preferibile rispetto alla cessione dei crediti in sofferenza a fondi internazionali i quali, in tal modo, drenerebbero preziose risorse finanziarie, che invece debbono essere mantenute per essere utilizzate a favore del sistema economico nazionale.



Si riserva quindi di valutare ulteriormente la proposta di legge in esame, preannunciando altresì l'intenzione del gruppo M5S di presentare una propria proposta legislativa in merito.

Dino ALBERTI (M5S) ritiene opportuno svolgere alcune audizioni sul provvedimento, senza limitarsi ad acquisire documentazione scritta.

Giovanni PAGLIA (SI-SEL-POS), *relatore*, precisa che l'ipotesi, da lui avanzata, di raccogliere i contributi scritti sul provvedimento di alcuni soggetti, risponde esclusivamente all'esigenza di abbreviare il più possibile i tempi dell'istruttoria legislativa sul provvedimento, senza peraltro esprimere alcuna contrarietà rispetto all'eventualità di svolgere alcune audizioni in materia.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, invita i gruppi a formulare proprie proposte in ordine alle audizioni da svolgere sul provvedimento, che potranno aver luogo alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo l'aggiornamento per il periodo estivo.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Propone quindi, concorde la Commissione, di procedere ad un'inversione nell'ordine del giorno della seduta odierna,

nel senso di procedere, dapprima, alla riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, e, quindi, all'audizione informale dei rappresentanti dell'ENI.

**La seduta termina alle 13.55.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.55 alle 14.05.

**AUDIZIONI INFORMALI**

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

**Audizione dei rappresentanti di ENI SpA, nell'ambito della discussione della risoluzione 7-01191 Fregolent, relativa a interventi in materia fiscale, assicurativa e finanziaria sulle tematiche ambientali.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.05 alle 14.45.

ALLEGATO

**Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. (Testo unificato C. 104 e abb.).****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis*, del Regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, il testo unificato delle proposte di legge C. 104 Binetti, C. 171 Bobba, C. 266 Fucci, C. 670 Biondelli, C. 693 Grassi, C. 3538 Patriarca, C. 3851 Miotto, C. 4098 Nicchi, C. 4433 Marazziti, C. 4441 Vargiu e C. 4483 Rondini, recante misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente;

sottolineata la rilevanza sociale del provvedimento, il quale persegue l'obiettivo, pienamente condivisibile, di valorizzare il ruolo delle persone anziane nella

comunità e la loro partecipazione alla vita sociale, civile, economica e culturale del Paese,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

con riferimento all'articolo 5, ai sensi del quale i comuni devono assicurare le persone anziane che svolgono attività di utilità sociale contro i rischi di infortunio connessi allo svolgimento delle attività stesse, nonché per la responsabilità civile verso terzi, valuti la Commissione di merito l'opportunità di individuare un meccanismo di ristoro degli oneri posti a carico dei medesimi comuni in ragione della richiamata previsione.

## VII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Cultura, scienza e istruzione)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Istituzione della Fondazione del Museo nazionale di psichiatria del San Lazzaro di Reggio Emilia C. 2546 Marchi ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	107
ALLEGATO 1 ( <i>Subemendamenti presentati all'emendamento 1.100 Relatrice</i> ) .....	112
ALLEGATO 2 ( <i>Emendamento approvato</i> ) .....	114
Disposizioni per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle manifestazioni dei cortei in costume, delle rievocazioni e dei giochi storici. Testo unificato C. 66 Realacci, C. 3804 Donati, C. 4085 Picchi e C. 4402 Bechis ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	108
ALLEGATO 3 ( <i>Emendamento della Relatrice</i> ) .....	116
ALLEGATO 4 ( <i>Emendamenti approvati</i> ) .....	117

##### SEDE CONSULTIVA:

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Testo unificato C. 104 Binetti e abbinato (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	109
--	-----

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla bigliettazione degli spettacoli dal vivo ( <i>Esame del documento conclusivo e rinvio</i> ) ...	111
Sull'edilizia scolastica in Italia ( <i>Seguito dell'esame del documento conclusivo e rinvio</i> ) .....	111

##### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene la sottosegretaria di Stato per i beni e le attività culturali e il turismo, Ilaria Carla Anna Borletti Dell'Acqua.*

#### La seduta comincia alle 13.45.

**Istituzione della Fondazione del Museo nazionale di psichiatria del San Lazzaro di Reggio Emilia. C. 2546 Marchi.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 luglio 2017.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori è garantita anche dal circuito chiuso e ricorda che, nella seduta del 20 giugno 2017, la relatrice aveva espresso il parere sugli emendamenti presentati, mentre il Governo aveva chiesto il rinvio dell'esame. Nella seduta del 5 luglio 2017 la relatrice aveva poi presentato l'emendamento 1.100, sul quale sono stati depositati alcuni subemendamenti (*vedi allegato 1*). Domanda, pertanto, il parere della relatrice e del Governo sulle proposte emendative presentate.

La sottosegretaria Ilaria Carla Anna BORLETTI DELL'ACQUA esprime parere favorevole sull'emendamento 1.100 della relatrice, subordinatamente all'accettazione di due riformulazioni, che illustra.

Vanna IORI (PD), *relatrice*, accetta la riformulazione del suo emendamento 1.100 (*vedi allegato 2*) e invita al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, sui subemendamenti Luigi Gallo 01.100.1, Bossa 01.100.2, Luigi Gallo 01.100.3, Bossa 01.100.4, Luigi Gallo 01.100.5 e 01.100.6.

La sottosegretaria Ilaria Carla Anna BORLETTI DELL'ACQUA esprime parere conforme.

La Commissione passa all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 1. Con distinte votazioni, respinge l'emendamento Bossa 01.01 e i subemendamenti Luigi Gallo 01.100.1, Bossa 01.100.2, Luigi Gallo 01.100.3, Bossa 01.100.4, Luigi Gallo 01.100.5 e 01.100.6. Approva, quindi, l'emendamento 1.100 della relatrice, come riformulato (*vedi allegato 2*).

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, avverte che, a seguito dell'approvazione dell'emendamento 1.100 della relatrice nella nuova formulazione, si intendono preclusi o comunque assorbiti gli emendamenti 1.1 della relatrice, 1.3 Nicchi, 1.2 e 4.1 Sgambato, 6.1 della relatrice e l'articolo aggiuntivo Malisani 6.02.

Umberto D'OTTAVIO (PD), non senza un certo rammarico, ritira il suo articolo aggiuntivo 6.01 e preannuncia la presentazione di un ordine del giorno in Assemblea.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, avverte che il testo risultante dall'esame degli emendamenti testé conclusosi verrà inviato alle Commissioni consultive. Indi, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Disposizioni per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle manifestazioni dei cortei in costume, delle rievocazioni e dei giochi storici.**  
Testo unificato C. 66 Realacci, C. 3804 Donati, C. 4085 Picchi e C. 4402 Bechis.

(*Seguito dell'esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 18 luglio 2017.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri, 18 luglio 2017, la relatrice ha espresso i pareri sugli emendamenti presentati e pubblicati. Avverte, al riguardo, che sono stati ritirati gli emendamenti 2.9 e 4.5 Iori e 2.5, 2.8 e 5.5 Donati. Comunica, altresì, che la relatrice ha presentato l'emendamento 6.100 (*vedi allegato 3*), attinente al solo profilo della copertura, in relazione al quale fissa il termine per la presentazione di eventuali subemendamenti alle ore 20 della giornata odierna. L'articolo 6 è pertanto accantonato. Domanda, quindi, il parere del Governo sugli emendamenti agli altri articoli.

Lorenza BONACCORSI (PD) si duole che la collega Iori abbia ritirato l'emendamento 4.5, che invece le sembrava ispirato da ragioni condivisibili.

La sottosegretaria Ilaria Carla Anna BORLETTI DELL'ACQUA esprime parere conforme alla relatrice su tutte le proposte emendative.

Eleonora BECHIS (Misto-AL-TIP) prende atto dell'invito al ritiro di relatrice e Governo sui suoi emendamenti. Lo accoglie ma, domandandosi conseguentemente che senso abbia avuto disporre l'abbinamento della sua proposta di legge, chiede che la Commissione ne deliberi la revoca.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti 1.1. e 1.3 Donati (*vedi allegato 4*). Approva altresì gli emendamenti 2.2. Donati e 2.7 Vezzali (*vedi allegato 4*).

Maria Valentina VEZZALI (SC-ALA CLP-MAIE) ritira il suo emendamento 3.2 e chiede che siano accantonati i suoi emendamenti 5.2. e 5.3, illustrandone il significato.

Ferdinando ADORNATO (AP-CPE-NCD) si associa alle ragioni esposte dalla collega Vezzali.

La Commissione accantona gli emendamenti 5.2 e 5.3 Vezzali.

Bruno MOLEA (Misto-CI) ritira gli emendamenti 3.3 e 4.4 Galgano.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nel rammentare che l'emendamento della relatrice 6.100 è stato accantonato, avverte che è conseguentemente accantonato anche l'emendamento 6.2 Vezzali. Poiché nessun altro chiede di parlare, comunica che il seguito dell'esame s'intende rinviato a una prossima seduta, nella quale si delibererà anche sulla richiesta di revoca dell'abbinamento della proposta di legge Bechis C. 4402.

**La seduta termina alle 14.20.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI.*

**La seduta comincia alle 14.20.**

**Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente.**

**Testo unificato C. 104 Binetti e abbinato.**

(Parere alla XII Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Filippo CRIMÌ (PD), *relatore*, illustra testo unificato in esame, composto di 9 articoli, predisposto dalla XII Commissione e recante misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Il provvedimento, molto rilevante da un punto di vista sociale, rientra nelle competenze della VII Commissione quasi esclusivamente per quanto riguarda i protocolli operativi con le scuole e con le

università, di cui meglio si dirà in seguito. Non sfugge, comunque, che le misure a sostegno della valorizzazione del ruolo delle persone anziane nella comunità e della loro partecipazione alla vita sociale, civile, economica e culturale, disposte dal provvedimento, possono influire positivamente nello sviluppo di una cultura del valore dello scambio intergenerazionale.

Entrando nel dettaglio del testo che mira, in generale, a favorire il benessere, l'inclusione e l'autonomia delle persone anziane, ricorda che l'articolo 1 enuncia la finalità della legge che, nel quadro del Primo piano d'azione internazionale sull'invecchiamento, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 37/51 del 3 dicembre 1982, e della risoluzione n. 46/91 delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1991, e in ottemperanza agli articoli 21 (Non discriminazione) e 25 (Diritti degli anziani) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, promuove politiche volte all'invecchiamento attivo, attraverso il volontariato e la valorizzazione di esperienze formative, cognitive, professionali ed umane; il contrasto ai fenomeni di esclusione e di discriminazione; la promozione ed il sostegno alla formazione e all'aggiornamento dei soggetti che volontariamente operano in favore delle persone anziane. L'articolo 3 affida ai comuni – di concerto con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale – la predisposizione di progetti volti al coinvolgimento di persone anziane nell'ambito delle attività di utilità sociale definite dal successivo articolo 4: sensibilizzazione sui diritti delle persone anziane, auto-aiuto tra persone anziane e promozione della solidarietà tra le generazioni; vigilanza e protezione dei minori e dei soggetti più fragili, accompagnamento e sostegno nei confronti di persone che si trovino in stato di necessità, anche temporanea, o affette da malattie; tutela, valorizzazione, promozione e sviluppo della cultura, del patrimonio artistico e ambientale; valorizzazione delle capacità, delle competenze e dei saperi delle persone anziane; organizzazione e gestione di attività turistiche di

interesse sociale e di attività sportive dilettantistiche; tutela del decoro urbano e conduzione di terreno adibito ad orto sociale o solidale.

Di più stretta pertinenza della Commissione cultura è l'articolo 6, il quale prevede che lo Stato promuova, in collaborazione con le regioni, con le province autonome di Trento e di Bolzano e con gli enti locali, la partecipazione delle persone anziane a processi educativi e alla formazione, inter e intra generazionale, lungo tutto l'arco della vita, anche attraverso progetti finalizzati alla riduzione del divario digitale e a favorire l'accesso alle tecnologie dell'informazione, nonché il sostegno alle attività delle università della terza età, comunque denominate. Per il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca promuove e sostiene protocolli operativi con le scuole di ogni ordine e grado, con le università e con gli enti territoriali per la realizzazione di progetti per la messa a disposizione alle nuove generazioni dei saperi e delle esperienze professionali acquisite dalle persone anziane.

L'articolo 7 prevede adempimenti a carico del Ministero della salute, finalizzati alla prevenzione di processi invalidanti fisici e psicologici, tra i quali è prevista la promozione di protocolli operativi tra enti locali territoriali, aziende sanitarie locali, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nonché misure volte a favorire il benessere della persona anziana e a contrastare la solitudine. L'articolo 8 prevede, per gli anni 2017, 2018 e 2019, una sperimentazione volta a favorire l'adozione di progetti di invecchiamento attivo da parte degli enti locali compatibili con le peculiarità sociali e del territorio, in collaborazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. Lo stesso articolo istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un Fondo con una dotazione annua pari a 12,5 milioni di euro per l'anno 2017 e a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e demanda a un decreto del

Ministro del lavoro e delle politiche sociali le modalità e i termini per la presentazione dei progetti nonché i criteri per la ripartizione del Fondo.

Come si evince dall'articolo 1 della proposta di legge, la promozione dell'invecchiamento attivo non è un concetto nuovissimo: il « Primo piano d'azione internazionale sull'invecchiamento », è stato concordato dall'ONU a Vienna nel 1982 e il 1999 è stato proclamato « Anno internazionale degli anziani ». L'idea di fondo è quella di guardare agli anziani come risorsa in virtù della loro vastità di conoscenza e di capacità e per la possibilità di utilizzare tali conoscenze per educare le giovani generazioni. Ciò però richiede un diverso approccio al tema dell'invecchiamento che deve prevedere forme di inclusione della fascia di popolazione over 65 in attività sociali ad ampio spettro e, quindi, il superamento di ogni forma di emarginazione al di fuori della vita sociale attiva. L'invecchiamento progressivo della popolazione è un fatto ormai noto. In base ai dati Istat, il nostro Paese mostra una struttura per età fortemente squilibrata: nel 2015 le persone over 65 costituiscono il 21,7 per cento della popolazione, quelle fra 0 e 14 anni il 13,8 per cento. È indubbio che il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione nel nostro Paese deve spingerci a porre in atto strategie appropriate e innovative per mitigarne gli effetti negativi sul sistema sociale ed economico, oltre che sul piano individuale. Tra le iniziative più rilevanti in tal senso può senz'altro rientrare la promozione dell'invecchiamento attivo che però non può limitarsi a semplici enunciazioni del tipo « l'anziano come risorsa » che, pur essendo indubbiamente condivisibili, se non vengono accompagnate da misure appropriate, rischiano di restare slogan privi di significato e fini a se stessi. Con riferimento all'articolo 6 di interesse della nostra Commissione, segnala l'opportunità di prevedere l'emanazione di disposizioni maggiormente dettagliate volte ad esplicitare le modalità di coinvolgimento delle persone anziane presso le istituzioni scolastiche ed universitarie. Si rimette al

dibattito e ai suggerimenti dei colleghi, preannunciando l'intenzione di esprimere un parere favorevole.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.30.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI.*

**La seduta comincia alle 14.30.**

**Sulla bigliettazione degli spettacoli dal vivo.**

*(Esame del documento conclusivo e rinvio).*

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, comunica che è in distribuzione la proposta di documento conclusivo. Se non vi sono obiezioni, essa rimarrà a disposizione fino alla prossima settimana, in una seduta della quale potrà essere sottoposta all'approvazione della Commissione.

Lorenza BONACCORSI (PD) svolge brevi considerazioni sui contenuti del documento e si dichiara concorde con la tempistica suggerita dalla Presidente.

Roberto RAMPI (PD), nell'associarsi a quanto affermato dalla collega Bonaccorsi, osserva che purtroppo l'indagine ha rivelato che la filiera della commercializzazione dei biglietti è più remunerativa del lavoro stesso degli artisti.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### Sull'edilizia scolastica in Italia.

*(Seguito dell'esame del documento conclusivo e rinvio).*

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, propone il rinvio del seguito dell'esame.

Umberto D'OTTAVIO (PD) non vi si opporrà, purché si arrivi all'approvazione del documento la settimana prossima.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.45.**

## ALLEGATO 1

**Istituzione della Fondazione del Museo nazionale di psichiatria del  
San Lazzaro di Reggio Emilia (C. 2546 Marchi).****SUBEMENDAMENTI PRESENTATI  
ALL'EMENDAMENTO 1.100 RELATRICE**

## ART. 1.

*All'articolo 1, sostituire il comma 1, con il seguente:*

1. Il Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo, i comuni e le aziende sanitarie locali sedi di istituti psichiatrici che intendano aderire all'iniziativa costituiscono la Fondazione del Museo nazionale di psichiatria, di seguito nominata « Fondazione »;

*Conseguentemente, al comma 2. sopprimere la parola analoghi.*

**0. 1. 100. 1.** Luigi Gallo, Di Benedetto, Vacca, Simone Valente, D'Uva, Brescia, Marzana.

*All'articolo 1, sopprimere il comma 2.*

*Conseguentemente, all'articolo 3, comma 1, sopprimere la lettera c).*

**0. 1. 100. 2.** Bossa, Nicchi, Scotto.

*All'articolo 3, comma 1, sostituire la lettera a) con la seguente:*

a) conservare e valorizzare il patrimonio storico e documentale degli istituti psichiatrici, costituito da biblioteche, archivi, strumenti di contenzione e terapia, laboratori scientifici e iconografici, manufatti, archivi video e fotografici e archivi iconografici degli ex ricoverati, ove presenti ».

**0. 1. 100. 3.** Luigi Gallo, Di Benedetto, Vacca, Simone Valente, D'Uva, Brescia, Marzana.

*Dopo l'articolo 4, aggiungere il seguente:*

## ART. 4-bis.

*(Rete museale e archivistica della salute mentale).*

1. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero della Salute, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, sentita la Conferenza Stato-Regioni, è istituita la Rete museale e archivistica nazionale della salute mentale, nella quale è ricompresa la Fondazione di cui all'articolo 1.

2. Il decreto di cui al comma 1, definisce i criteri e le modalità finalizzate:

a) alla trasformazione in strutture museali aperte al pubblico delle strutture degli ex ospedali psichiatrici giudiziari;

b) alla realizzazione di una rete tra le strutture di cui alla lettera a), volte alla realizzazione di percorsi socio-culturali relativi all'evoluzione della cura e tutela della salute mentale sia in ambito sanitario, sia in ambito sociale;

c) alla valorizzazione, esposizione e, ove possibile, consultazione dei documenti archivistici degli ex ospedali psichiatrici, anche in collaborazione con le iniziative sulla stessa materia già attivate dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.



*Conseguentemente, all'articolo 5, dopo il comma 1, aggiungere i seguenti:*

1-bis. A copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 4-bis, si provvede nei limiti di 8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del programma «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 2 milioni di euro per l'anno 2017 l'accantonamento relativo al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, e quanto a 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, l'accantonamento relativo al medesimo Ministero dell'economia e delle finanze.

1-ter. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**0. 1. 100. 4.** Bossa, Nicchi, Scotto.

*All'articolo 5, sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. All'onere derivante dall'attuazione degli articoli da 1 a 4, pari a 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, 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 per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando, l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.»;

**0. 1. 100. 5.** Luigi Gallo, Di Benedetto, Vacca, Simone Valente, D'Uva, Brescia, Marzana.

*All'articolo 6, comma 2, sopprimere le parole: avvalendosi della collaborazione della Fondazione.*

**0. 1. 100. 6.** Luigi Gallo, Di Benedetto, Vacca, Simone Valente, D'Uva, Brescia, Marzana.

## ALLEGATO 2

**Istituzione della Fondazione del Museo nazionale di psichiatria del  
San Lazzaro di Reggio Emilia (C. 2546 Marchi).****EMENDAMENTO APPROVATO**

## ART. 1.

*Sostituirlo con i seguenti:*

## ART. 1.

*(Costituzione della fondazione).*

1. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, la regione Emilia Romagna, i comuni di Modena e Reggio Emilia e gli altri comuni di tali province che intendano aderire all'iniziativa, nonché l'azienda sanitaria locale di Reggio Emilia costituiscono la Fondazione del Museo nazionale di psichiatria San Lazzaro di Reggio Emilia, di seguito nominata « Fondazione ».

2. La Fondazione, al fine di conservare e valorizzare il patrimonio architettonico, storico e documentale degli istituti psichiatrici la cui attività è cessata a seguito dell'entrata in vigore della legge 13 maggio 1978, n. 180, promuove la costituzione di una rete nazionale degli enti locali e delle aziende sanitarie locali sedi di analoghi istituti psichiatrici, che intendano aderirvi.

3. Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, è adottato lo statuto della Fondazione.

## ART. 2.

*(Natura giuridica e disciplina).*

1. La Fondazione, con sede in Reggio Emilia, ha personalità giuridica di diritto

pubblico ed è dotata di autonomia funzionale e amministrativa.

2. Essa è regolata, quanto ai suoi organi e alla sua attività, dalle disposizioni della presente legge, dall'atto costitutivo e dallo statuto. Può ricevere donazioni e contributi da enti pubblici e privati.

## ART. 3.

*(Finalità).*

1. Ferme restando le competenze del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, la Fondazione persegue le seguenti finalità:

*a)* conservare e valorizzare nella propria struttura, che assume la qualifica di Museo nazionale, il patrimonio storico e documentale degli istituti psichiatrici San Lazzaro di Reggio Emilia costituito dalla biblioteca, dall'archivio, dagli strumenti di contenzione e terapia, dai laboratori scientifici e iconografici, dai manufatti, dall'archivio video e fotografico e dall'archivio iconografico degli *ex* ricoverati;

*b)* promuovere e curare ricerche, pubblicazioni e ogni altra opportuna iniziativa culturale, dirette alla conoscenza della storia della psichiatria e degli istituti di cura, compresi gli ospedali psichiatrici giudiziari e le nuove strutture sanitarie regionali che li sostituiscono, negli aspetti scientifici e sociali, nonché il rapporto con le comunità;

*c)* coordinare la rete nazionale dei comuni e delle ASL sedi degli istituti

psichiatrici la cui attività è cessata con l'entrata in vigore della legge 13 maggio 1978, n. 180.

ART. 4.

*(Organi).*

1. Lo statuto definisce gli organi della Fondazione, tra i quali devono essere compresi:

- a) l'assemblea;
- b) il consiglio di amministrazione;
- c) il presidente;
- d) il collegio dei revisori dei conti.

2. Lo statuto definisce le funzioni, la composizione e le modalità di nomina degli organi della Fondazione.

ART. 5.

*(Copertura finanziaria).*

1. All'onere derivante dall'attuazione degli articoli da 1 a 4, pari a 500 mila euro annui a decorrere dall'anno 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 354, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

ART. 6.

*(Quarantesimo anniversario della legge 13 maggio 1978, n. 180).*

1. L'anno 2018 è dedicato alla salute mentale quale ricorrenza del quarantesimo anniversario dall'entrata in vigore della legge 3 maggio 1978, n. 180.

2. Il Ministero della salute, avvalendosi della collaborazione della Fondazione, indice e sostiene in tutto il territorio nazionale iniziative di diffusione della conoscenza della legge e dell'importanza storica e sociale dell'abolizione degli ospedali psichiatrici.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, pari a euro 200.000 per l'anno 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, 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 per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della salute.

*Conseguentemente sopprimere gli articoli 2, 3, 4, 5 e 6.*

**1. 100.** *(Nuova formulazione)* La Relatrice.

## ALLEGATO 3

**Disposizioni per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle manifestazioni dei cortei in costume, delle rievocazioni e dei giochi storici (Testo unificato C. 66 Realacci, C. 3804 Donati, C. 4085 Picchi e C. 4402 Bechis).**

**EMENDAMENTO DELLA RELATRICE**

ART. 6.

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 6.

1. Per le sovvenzioni di cui all'articolo 4, comma 2, nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo è istituito un apposito Fondo per le rievocazioni storiche, con una dotazione di 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2018.

2. Il Fondo è destinato a erogare contributi ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lett. c) per le spese relative alla loro attività, nonché alla realizzazione di pubblicazioni, di convegni e di seminari specifici sulla rievocazione storica.

3. All'onere di cui al comma 1, si provvede, quanto agli anni 2018 e 2019 e per la somma di 2 milioni di euro con la destinazione delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 627, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Allo stesso onere, a decorrere dal 2020, si fa fronte mediante corrispondente riduzione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5 del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

4. A decorrere dal 1° gennaio 2018, il Fondo di cui all'articolo 1, comma 627, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 è soppresso. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

**6. 100.** La Relatrice.

## ALLEGATO 4

**Disposizioni per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle manifestazioni dei cortei in costume, delle rievocazioni e dei giochi storici (Testo unificato C. 66 Realacci, C. 3804 Donati, C. 4085 Picchi e C. 4402 Bechis).**

**EMENDAMENTI APPROVATI**

## ART. 1.

*Al comma 1, sostituire le parole: le manifestazioni di rievocazione storica quali componenti fondamentali con le seguenti: la rievocazione storica quale componente fondamentale.*

**1. 1.** Donati.

*Al comma 2, sostituire la parola: manifestazioni con la seguente: rievocazioni.*

**1. 3.** Donati.

## ART. 2.

*Al comma 1, alinea, sostituire le parole: i cortei in costume con le seguenti: gli eventi in abiti storici.*

*Conseguentemente, al Titolo, sopprimere le seguenti parole: dei cortei in costume.*

**2. 2.** Donati.

*Al comma 2, dopo le parole: armi, armature, attrezzi, aggiungere la seguente: utensili.*

**2. 7.** Vezzali.

## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi. C. 1994-B, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato (Parere alla II Commissione) ( <i>Seguito esame e rinvio</i> ) .....	118
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	119

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sull'emergenza idrica e sulle misure necessarie per affrontarla.	
Audizione di rappresentanti di Acea Spa e di Hera Spa ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, e conclusione</i> ) .....	119

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del vicepresidente Tino IANNUZZI.*

#### **La seduta comincia alle 14.05.**

##### **Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi.**

**C. 1994-B, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato.**

(Parere alla II Commissione).

(*Seguito esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato nella seduta del 18 luglio scorso.

Filiberto ZARATTI (MDP), nel preannunciare la presentazione di una proposta alternativa di parere, ricorda che diverse associazioni ambientaliste hanno rivolto alla Camera dei deputati un appello ad intervenire sul provvedimento in esame, evidenziando il rischio di un incremento

del fenomeno dell'abusivismo edilizio, soprattutto nelle aree protette. Considerato infatti che il comma 6-bis dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 106 del 2006 – aggiunto dall'articolo 1 del provvedimento in esame – prevede che in caso di demolizioni si debba dare la priorità di regola agli immobili in corso di costruzione o comunque non ultimati alla data della sentenza di primo grado e agli immobili non stabilmente occupati, rileva che in tal modo una costruzione abusiva, una volta completata e abitata, avrà la garanzia di non essere demolita in via prioritaria. Nel segnalare inoltre l'inadeguatezza delle risorse finanziarie individuate per le azioni di demolizione, sollecita una riflessione sulla questione posta.

Chiara BRAGA (PD), *relatrice*, nel ricordare che l'esame del provvedimento da parte della Camera è limitato alle sole parti modificate dal Senato, ritiene di poter escludere il rischio paventato dal collega Zaratti, anche in considerazione dell'attenzione che al tema è stata rivolta tanto dalla Commissione Ambiente quanto

dalla Commissione Giustizia che, nel corso dell'esame in sede referente, ha svolto un ampio ciclo di audizioni, cui hanno partecipato anche le associazioni ambientaliste. Manifesta comunque la propria disponibilità a valutare la questione posta così come eventuali ulteriori sollecitazioni che dovessero provenire dagli altri colleghi.

Tino IANNUZZI, *presidente*, nel precisare che le modifiche introdotte dal Senato intervengono esclusivamente sui commi 1 e 4 dell'articolo 3 e sul comma 5 dell'articolo 4, ritiene che in sede di predisposizione del parere si possano comunque sviluppare in premessa considerazioni come quella appena sollevata dal collega Zaratti.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.10.**

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

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.10 alle 14.20.

**INDAGINE CONOSCITIVA**

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del vicepresidente Tino IANNUZZI.*

**La seduta comincia alle 14.45.**

**Indagine conoscitiva sull'emergenza idrica  
e sulle misure necessarie per affrontarla.**

**Audizione di rappresentanti di Acea Spa e di Hera Spa.**

*(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, e conclusione).*

Tino IANNUZZI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera, nonché la trasmissione diretta sulla *web tv*.

Introduce, quindi, l'audizione.

Paolo SACCANI, *Presidente di Acea Ato2*, e Franco FOGACCI, *Direttore Direzione Acqua Hera Spa*, svolgono relazioni sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e considerazioni, i deputati Emiliano MINNUCCI (PD), Umberto MARRONI (PD), Oreste PASTORELLI (Misto-PSI-PLI), Federica DAGA (M5S) e Enrico BORGHI (PD).

Paolo SACCANI, *Presidente di Acea Ato2*, e Franco FOGACCI, *Direttore Direzione Acqua Hera Spa*, forniscono ulteriori precisazioni.

Tino IANNUZZI, *presidente*, ringrazia i rappresentanti di Acea Spa e di Hera Spa e dichiara concluso lo svolgimento dell'audizione.

**La seduta termina alle 15.35.**

---

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

## IX COMMISSIONE PERMANENTE

### (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Sulla pubblicità dei lavori .....	120
Modifiche al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Nuovo testo unificato C. 423-608-871-1085-1126-1177-1263-1386-1512-1537-1616-1632-1711-1719-2063-2353-2379-2662-2736-2913-3029/A, C. 2454 Consiglio regionale del Lazio, C. 3218 Schullian, C. 4019 Bechis, C. 4097 Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, C. 4555 Fauttilli e C. 4581 Bergamini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	120
ALLEGATO (Nuovi emendamenti del Relatore) .....	124

##### SEDE CONSULTIVA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	123
Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Testo unificato C. 104 Binetti ed abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione - Nulla osta</i> ) .....	123
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	123

##### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META — Interviene il viceministro per le infrastrutture e i trasporti Riccardo Nencini.*

**La seduta comincia alle 15.35.**

##### Sulla pubblicità dei lavori.

Michele Pompeo META, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Modifiche al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.**

**Nuovo testo unificato C. 423-608-871-1085-1126-1177-1263-1386-1512-1537-1616-1632-1711-1719-2063-2353-2379-2662-2736-2913-3029/A, C. 2454 Consiglio regionale del Lazio, C. 3218 Schullian, C. 4019 Bechis, C. 4097 Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, C. 4555 Fauttilli e C. 4581 Bergamini.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato, da ultimo, nella seduta del 18 luglio 2017.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, invita i proponenti a valutare l'opportunità di ritirare gli emendamenti che presentano profili di dubbia ammissibilità. Si riferisce alle proposte emendative Sottanelli 13.010 e 13.011, e Cristian Iannuzzi 13.012, che non recano modifiche al codice della strada, nonché all'emendamento Attaguile 01.06, che appare



incongruo rispetto al contesto giuridico cui si riferisce.

Avverte inoltre che, in qualità di relatore, ha presentato l'emendamento 01.0100 finalizzato a disciplinare la viabilità forestale a tutela dei sentieri di montagna, l'emendamento 2.0100 in materia di pubblicità abusiva sulle strade e sui veicoli, l'emendamento 11.100 volto ad inasprire le sanzioni per l'uso di *smartphone* ovvero altri dispositivi alla guida anche al fine di prevedere la sospensione della patente già alla prima violazione nonché il raddoppio delle sanzioni in caso di recidiva, l'emendamento 13.0100 in materia di accertamenti sulla copertura assicurativa e l'emendamento 13.0101 sulle maggiorazioni derivanti dal ritardato pagamento delle sanzioni pecuniarie (*vedi allegato*).

Propone di fissare il termine per la presentazione dei subemendamenti entro la giornata odierna.

Michele DELL'ORCO (M5S) invita la presidenza a rinviare la scadenza del termine per la presentazione di subemendamenti alla giornata di domani.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, accogliendo la richiesta fissa il termine per la presentazione dei subemendamenti alle ore 11 di giovedì 20 luglio.

Giulio Cesare SOTTANELLI (SC-ALA CLP-MAIE) invita la presidenza ad un ulteriore approfondimento in ordine all'ammissibilità delle proposte emendative Sottanelli 13.010 e 13.011 che ritiene meritevoli di particolare attenzione.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, replicando al collega Sottanelli avverte che le determinazioni in ordine alla loro ammissibilità saranno assunte quando si passerà all'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 13.

In qualità di relatore, esprime quindi i pareri riferiti agli articoli premissivi e alle proposte emendative riguardanti gli articoli da 1 a 7.

Per quanto concerne quelli riguardanti l'articolo 1, esprime parere favorevole sul-

l'articolo premissivo Garofalo 01.01, ove riformulato nel senso di sostituire al comma 1 le parole « motoveicoli ed » con le parole « motocicli » e di sopprimere il comma 2 dell'emendamento. Esprime altresì parere favorevole sull'articolo premissivo De Lorenzis 01.05 ove riformulato nel senso di sostituire le parole da « è garantito » fino alla fine del comma con le seguenti « con la medesima ordinanza può essere ammesso l'accesso e la circolazione di biciclette, ciclomotori e motocicli ove sussistano idonee condizioni di sicurezza alle strade ovvero alle corsie di cui al periodo precedente ».

Diego DE LORENZIS (M5S) non accoglie la proposta di riformulazione in considerazione della diversa velocità dei veicoli, per cui riterrebbe preferibile limitare il transito alle sole biciclette.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, comprendendo il senso della proposta, propone una nuova riformulazione dell'emendamento del seguente tenore: sostituire le parole da « è garantito » fino alla fine del comma con le seguenti « con la medesima ordinanza può essere ammesso l'accesso e la circolazione dei ciclisti ove sussistano idonee condizioni di sicurezza alle strade ovvero alle corsie di cui al periodo precedente ».

Diego DE LORENZIS (M5S) accetta quest'ultima proposta di riformulazione.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, formula l'invito al ritiro degli articoli premissivi Minnucci 01.02, Caparini 01.03, Spessotto 01.04, e Paolo Nicolò Romano 01.07, esprimendo altrimenti parere contrario mentre l'articolo aggiuntivo Attaguile 01.06 è accantonato per i motivi suesposti. Propone di accantonare, per un supplemento di istruttoria gli articoli aggiuntivi Baldelli 1.01 e 1.02 e invita al ritiro dell'articolo aggiuntivo Garofalo 1.03 esprimendo, altrimenti, parere contrario.

Emiliano MINNUCCI (PD) ritira il suo emendamento 01.02.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, per quanto concerne le proposte emendative riguardanti l'articolo 2, esprime parere favorevole sugli articoli aggiuntivi Garofalo 2.01 e De Lorenzis 2.02 ove riformulati nel seguente identico testo: « 10-*bis*. Nelle intersezioni semaforiche delle strade di nuova costruzione ovvero nei casi di rifacimento della segnaletica ove l'ente proprietario lo ritenga conforme ad esigenze di sicurezza può essere predisposta a terra una linea di arresto riservata alle biciclette opportunamente avanzata rispetto alla linea di arresto dei veicoli ».

Prende atto che i presentatori hanno accolto la riformulazione.

Formula l'invito al ritiro degli articoli aggiuntivi Caparini 2.03 e Marco Di Stefano 2.04, con la precisazione che il relatore è disponibile a modificare il proprio parere ove siano individuate risorse adeguate agli scopi – del tutto condivisibili – delle proposte emendative. In tal senso vengono accantonate in questa sede le suddette proposte.

Esprime parere favorevole sull'articolo aggiuntivo Schullian 2.05.

Formula l'invito al ritiro dell'articolo aggiuntivo Attaguile 2.06 mentre propone di accantonare l'articolo aggiuntivo Paola Bragantini 2.07.

Per quanto concerne le proposte emendative riguardanti l'articolo 3 formula l'invito al ritiro degli articoli aggiuntivi Matteo Bragantini 3.01, Rondini 3.02, Sottanelli 3.03 e 3.04.

Giulio Cesare SOTTANELLI (SC-ALA CLP-MAIE) dichiara di ritirare le proposte emendative a sua prima firma 3.03 e 3.04.

Michele Pompeo META, *presidente e relatore*, per quanto concerne le proposte emendative riguardanti l'articolo 4 esprime parere favorevole sull'articolo aggiuntivo Caparini 4.01 mentre propone l'accantonamento dell'articolo aggiuntivo Donati, De Menech 4.02, che è stato sottoscritto anche dal deputato Sottanelli.

Per quanto concerne le proposte emendative riguardanti l'articolo 5 formula l'in-

invito al ritiro dell'emendamento Schullian 5.1 mentre propone di accantonare per un approfondimento tecnico l'emendamento Minnucci 5.2, sul quale tuttavia manifesta un orientamento favorevole. Esprime, altresì, parere favorevole sull'emendamento Rondini 5.01 ove riformulato come modifica all'articolo 60 del codice della strada, nel senso di introdurre il seguente comma: « 1-*bis*. Sono altresì considerati appartenenti alla categoria di veicoli con caratteristiche atipiche le macchine agricole d'epoca, nonché di interesse storico e collezionistico. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le caratteristiche tecniche dei veicoli di cui al presente comma ».

Invita al ritiro dell'articolo aggiuntivo Schullian 5.02 e dell'articolo aggiuntivo Plangger 5.03, quest'ultimo in quanto sostanzialmente assorbito dall'articolo aggiuntivo Gebhard 5.04 su cui il parere è favorevole. Esprime, altresì, parere favorevole sull'emendamento Molteni 5.05 ove riformulato come segue: sostituire le lettere *a*) e *b*) con le seguenti: « *a*) Al secondo periodo, sono soppresse le parole « o in quiescenza »; *b*) il terzo periodo è soppreso »; aggiungere il seguente comma « 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2020 ».

Prende atto che l'emendamento Schullian 5.1 nonché l'articolo aggiuntivo Schullian 5.02 sono stati ritirati.

Per quanto concerne le proposte emendative riguardanti l'articolo 6 esprime l'invito al ritiro dell'articolo aggiuntivo Gianluca Pini 6.01.

Per quanto concerne le proposte emendative riguardanti l'articolo 7 propone di accantonare, per un supplemento di istruttoria, l'emendamento Minnucci 7.1, sul quale il suo orientamento è al momento favorevole, e formula l'invito al ritiro dell'emendamento Gebhard 7.2.

Prende atto che l'emendamento Gebhard 7.2 è stato ritirato.

Il viceministro Riccardo NENCINI esprimendo l'ampia condivisione del lavoro fin qui svolto dichiara parere conforme a quello espresso dal relatore.

Michele Pompeo META, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.50.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META.*

**La seduta comincia alle 15.50.**

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Michele Pompeo META, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente.**

**Testo unificato C. 104 Binetti ed abb.**

(Parere alla XII Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Nulla osta).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 18 luglio.

Michele Pompeo META, *presidente*, ricorda che nella seduta del 18 luglio la relatrice ha formulato la proposta di esprimere nulla osta sul progetto di legge.

Non essendovi richieste di intervento viene posta in votazione la proposta.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

**La seduta termina alle 15.55.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.55 alle 16.

## ALLEGATO

**Modifiche al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Nuovo testo unificato C. 423-608-871-1085-1126-1177-1263-1386-1512-1537-1616-1632-1711-1719-2063-2353-2379-2662-2736-2913-3029/A, C. 2454 Consiglio regionale del Lazio, C. 3218 Schullian, C. 4019 Bechis, C. 4097 Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, C. 4555 Fauttilli e C. 4581 Bergamini.**

**NUOVI EMENDAMENTI DEL RELATORE**

*Premettere all'articolo 1 il seguente:*

**ART. 01.**

*(Modifica agli articoli 2, 3 e 194 del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di viabilità forestale).*

1. All'articolo 2 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 2 è aggiunta, in fine, la seguente lettera: « F-ter Viabilità forestale, sentiero, mulattiera, tratturo »;

*b)* al comma 3 è aggiunta, in fine, la seguente lettera: « F-ter Viabilità forestale, sentiero, mulattiera o tratturo: strada che, per caratteristiche dimensionali e tecniche, è destinata all'esclusivo passaggio di pedoni, velocipedi e animali, fatto salvo il transito occasionale di veicoli a motore e rimorchi di cui all'articolo 47, comma 2, per scopi connessi ad attività agro-silvo-pastorali autorizzate, di servizio, vigilanza, soccorso e protezione civile, nonché ai fini dell'accesso al fondo e all'azienda da parte degli aventi diritto ».

2. Entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni, ai sensi del comma 8 dell'articolo 2 del codice della strada, di cui al decreto

legislativo 30 aprile 1992, n. 285 procedono alla classificazione delle strade di cui alla lettera *b)* del presente comma, nonché alla contestuale definizione delle norme funzionali e geometriche per la costruzione, il controllo ed il collaudo, nonché le categorie di veicoli ammessi alla circolazione su di esse.

3. All'articolo 3, comma 1, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* il numero 48 è sostituito dal seguente: « Sentiero (o Mulattiera o Tratturo): percorso o strada a fondo naturale, formatasi per effetto del passaggio di pedoni o di animali. La larghezza del sentiero è tale da permettere il passaggio di una sola persona per volta in uno dei due sensi di marcia (larghezza uguale o inferiore a 1,2 m). La larghezza della mulattiera è tale da permettere il passaggio di una fila di animali da soma a pieno carico in uno solo dei due sensi di marcia per volta (larghezza uguale o inferiore a 2,5 m). Il percorso o la strada possono essere anche parzialmente o totalmente provvisti di ghiaia e/o massiciata e dotati di opere per lo sgrondo delle acque e/o di sostegno laterale o trasversale per rendere possibile il transito anche in condizioni di fondo bagnato;

*b)* dopo il numero 48 è inserito il seguente: « 48-bis) Viabilità forestale: via-

bilità costituite da una rete viabile principale (strade forestali) e da una rete viabile secondaria (piste forestali) che si sviluppa, in tutto o in parte, nel bosco, come definito all'articolo 2, comma 6, del decreto legislativo n. 227 del 2001 ».

4. All'articolo 194 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

« 1. In tutte le ipotesi in cui il presente codice prevede che da una determinata violazione consegua una sanzione amministrativa pecuniaria, si applicano le disposizioni generali contenute nelle Sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, salve le modifiche e le deroghe previste dalle norme del presente capo. ».

5. Il Governo è autorizzato a modificare l'articolo 122 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 recante il Regolamento di esecuzione e attuazione del nuovo codice della strada, al fine di prevedere che la viabilità sulle strade di cui alla lettera *b*) del comma 1 possa essere regolata, anche ai fini dell'articolo 194 del codice, dai segnali della sentieristica apposti dal Club alpino italiano (CAI) di cui alla legge n. 91 del 1963, articolo 2, lettera *b*).

**01.0100.** Il Relatore.

*Dopo l'articolo 2, aggiungere il seguente:*

ART. 2-bis.

*(Modifica in materia di pubblicità sulle strade di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285).*

1. All'articolo 23, del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, apportare le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 11 le parole: « *di una somma da euro 419 a euro 1682* », sono sostituite dalle seguenti: « *di una somma da euro 1.376,55 a euro 13.765,60* »;

*b)* al comma 12, le parole: « *di una somma da euro 1.376,55 a euro 13.765,60* », sono sostituite dalle seguenti parole: « *di una somma da euro 419 a euro 1682* ».

**2.0100.** Il Relatore.

*All'articolo 11, comma 1, sostituire la lettera b), con la seguente:*

*b)* il comma 3-bis è sostituito dal seguente: « 3-bis. Chiunque viola le disposizioni di cui al comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 322 a euro 1294. Si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre mesi. Qualora lo stesso soggetto compia un'ulteriore violazione nel corso di un biennio, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 644 a euro 2588 e si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da due a sei mesi ».

**11.100.** Il Relatore.

*Dopo l'articolo 13, aggiungere il seguente:*

ART. 13-bis.

*(Modifiche all'articolo 201 del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e all'articolo 31 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2013, n. 27, in materia di violazioni in relazione alla circolazione di veicoli privi di copertura assicurativa).*

1. All'articolo 201 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1-bis, lettera *g-bis*), i numeri « 80 e 193 » sono soppressi;

*b)* al comma 1-bis, è aggiunta, in fine, la seguente lettera: « *g-ter*) accertamento

delle violazioni di cui agli articoli 80 e 193, utilizzando appositi dispositivi o apparecchiature di rilevamento, di cui è data informazione ai conducenti dei veicoli a motore interessati, effettuato mediante il confronto dei dati rilevati riguardanti il luogo, il tempo e l'identificazione dei veicoli con quelli risultanti rispettivamente dall'archivio nazionale dei veicoli di cui all'articolo 225, comma 1, lettera *b*) e dall'elenco dei veicoli a motore che non risultano coperti dall'assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi, di cui all'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 »;

*c*) dopo il comma 1-*quater* è inserito il seguente: « 1-*quinquies*. In occasione della rilevazione delle violazioni di cui al comma 1-*bis*, lettera *g-ter*), non è necessaria la presenza degli organi di polizia stradale qualora l'accertamento avvenga mediante dispositivi o apparecchiature che sono stati omologati ovvero approvati per il funzionamento in modo completamente automatico. Tali strumenti devono essere gestiti direttamente dagli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12, comma 1. La documentazione fotografica prodotta costituisce atto di accertamento, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in ordine alla circostanza che, al momento del rilevamento, un determinato veicolo, munito di targa di immatricolazione, stava circolando sulla strada. Qualora, in base alle risultanze del raffronto dei dati di cui al comma 1-*bis*, lettera *g-ter*), risulti che al momento del rilevamento un veicolo munito di targa di immatricolazione non risultasse presentato alla prescritta revisione, o fosse sprovvisto della copertura assicurativa obbligatoria, l'organo di polizia stradale precedente invita il proprietario o altro soggetto obbligato in solido a produrre rispettivamente: la carta di circolazione o autorizzazione alla circolazione rilasciata dal competente ufficio del Dipartimento per i trasporti terrestri od altro organo di polizia stradale, ovvero il certificato di assicurazione obbligatoria, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 180, comma 8 ».

2. All'articolo 31 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2013, n. 27, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a*) al comma 2, il secondo, il terzo e il quarto periodo sono sostituiti dai seguenti « Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti pubblica sul proprio sito istituzionale l'elenco di cui al primo periodo, dando informazione ai proprietari dei veicoli, sullo stesso sito, delle conseguenze previste qualora veicoli privi di copertura assicurativa siano posti in circolazione su strade di uso pubblico o su aree a queste equiparate, affinché gli interessati provvedano a regolarizzare la propria posizione. L'elenco di coloro che non regolarizzano la propria posizione viene messo a disposizione degli organi di polizia e delle prefetture. »;

*b*) al comma 2-*bis* le parole « commi 1, 2 e 3 » sono sostituite dalle seguenti « commi 1 e 2 »;

*c*) il comma 3 è soppresso.

**13.0100.** Il Relatore.

*Dopo l'articolo 13, aggiungere il seguente:*

ART. 13-*bis*.

*(Modifiche all'articolo 206 del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 in materia di riscossione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie).*

1. All'articolo 206 del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il comma 1 è sostituito dal seguente: « Se il pagamento non è effettuato nei termini previsti dagli articoli 202 e 204, la riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria è regolata dall'articolo 27 della legge 24 novembre 1981, n. 689, con maggiorazione ridotta ad un ventesimo per ogni semestre di ritardo nel pagamento della somma dovuta. ».

**13.0101.** Il Relatore.

## **X COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Attività produttive, commercio e turismo)**

---

### *S O M M A R I O*

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	127
---	-----

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

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle  
15.30 alle 15.45.

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizioni informali nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 556 Damiano, C. 2210 Baldassarre e C. 2919 Placido, recanti modifiche all'ordinamento e alla struttura organizzativa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.	
Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), prof. Tito Boeri .....	128
Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prof. Massimo De Felice .....	128
<b>SEDE CONSULTIVA:</b>	
Variazione nella composizione della Commissione .....	128
Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Nuovo testo unificato C. 104 Binetti e abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	129
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere della Relatrice</i> ) .....	131
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	133

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

**Audizioni informali nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 556 Damiano, C. 2210 Baldassarre e C. 2919 Placido, recanti modifiche all'ordinamento e alla struttura organizzativa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), prof. Tito Boeri.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.05 alle 14.45.

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prof. Massimo De Felice.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.50 alle 15.10.

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017.— Presidenza del presidente Cesare DAMIANO.*

**La seduta comincia alle 15.10.**

**Variazione nella composizione della Commissione.**

Cesare DAMIANO, *presidente*, comunica che ha cessato di far parte della Commis-



sione la deputata Elisa Simoni, alla quale formula, a nome di tutti i commissari, un ringraziamento per il lavoro svolto.

**Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente.**

**Nuovo testo unificato C. 104 Binetti e abb.**

(Parere alla XII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Cesare DAMIANO, *presidente*, avverte che, secondo quanto convenuto nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, svoltasi il 13 luglio scorso, l'espressione del parere di competenza alla XII Commissione avrà luogo nella seduta odierna.

Dà, quindi, la parola alla relatrice, on. Patrizia Maestri, per l'illustrazione della sua proposta di parere.

Patrizia MAESTRI (PD), *relatrice*, richiamandosi alla relazione svolta nella seduta di ieri ed esprimendo apprezzamento per le finalità del provvedimento, illustra la propria proposta di parere (*vedi allegato 1*).

Ernesto AUCI (SC-ALA CLP-MAIE), condividendo sostanzialmente la proposta di parere formulata dalla relatrice, ritiene opportuno suggerire alcune integrazioni che riguardano, in particolare, l'inserimento anche delle imprese tra i soggetti che, come disposto dall'articolo 3 del nuovo testo unificato, collaborano con i comuni nella predisposizione di progetti di invecchiamento attivo, in linea con quanto avviene all'estero. Suggerisce, inoltre, di prevedere, con riferimento all'articolo 6, il coinvolgimento degli enti bilaterali di formazione costituiti dalle parti sociali nella predisposizione delle azioni volte a promuovere e a sostenere i protocolli operativi per la realizzazione di progetti che

prevedono la messa a disposizione alle nuove generazioni dei saperi e delle esperienze professionali acquisite dalle persone anziane.

Irene TINAGLI (PD), riagganciandosi a quanto proposto dal collega Auci, suggerisce di integrare il parere proposto dalla relatrice con la previsione, nell'osservazione riguardante l'articolo 6 del nuovo testo unificato, di un ruolo specifico di proposta anche dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), anche al fine di promuovere l'inserimento o il reinserimento lavorativo delle persone anziane.

Patrizia MAESTRI (PD), *relatrice*, pur condividendo i suggerimenti formulati dai colleghi, esprime la preoccupazione di appesantire il parere della Commissione con elementi che non sono pienamente riconducibili all'impianto e allo spirito del provvedimento.

Con riferimento, in particolare, alla proposta formulata dalla deputata Tinagli, osserva che il testo unificato è volto eminentemente al coinvolgimento degli anziani in attività di utilità sociale, che non possono essere assimilate ad attività lavorative.

Irene TINAGLI (PD), pur riconoscendo la fondatezza dell'obiezione della relatrice, osserva che, dal momento che le attività di utilità sociale e il lavoro costituiscono due diverse modalità di invecchiamento attivo, sarebbe stato opportuno richiedere la discussione congiunta con la XII Commissione delle proposte di legge sull'invecchiamento attivo con quelle volte ad ampliare la possibilità dei soggetti con più di cinquanta anni di proseguire, con altre modalità e tempi, l'attività lavorativa.

Cesare DAMIANO, *presidente*, pur condividendo i punti di vista espressi dai deputati intervenuti, osserva che il suggerimento proposto dal collega Auci riguardante il coinvolgimento dei fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua potrebbe essere recepito

nella proposta di parere in quanto strettamente coerente con l'impianto del provvedimento.

Patrizia MAESTRI (PD), *relatrice*, concordando con le considerazioni del presidente, presenta una nuova formulazione della propria proposta di parere nella quale è inserita un'ulteriore osservazione, nella quale, con riferimento all'articolo 6, comma 2, si invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di preve-

dere che le attività di messa a disposizione delle esperienze professionali previste dalla medesima disposizione possano essere svolte anche attraverso i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice, come da ultimo riformulata (*vedi allegato 2*).

**La seduta termina alle 15.25.**

## ALLEGATO 1

**Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente (Nuovo testo unificato C. 104 Binetti e abb.).**

**PROPOSTA DI PARERE DELLA RELATRICE**

La XI Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 104 Binetti e abbinate, recante misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente;

espresso apprezzamento per l'intervento normativo, che intende promuovere azioni e misure volte a consentire che le persone anziane conservino il proprio benessere fisico e psichico attraverso una loro più attiva partecipazione alla vita sociale, in particolare attraverso lo svolgimento di attività di utilità sociale e di formazione;

osservato che il provvedimento interviene su una materia nella quale manca una normativa di carattere sistematico a livello nazionale, a fronte di un quadro di misure più ampio e articolato adottato dalle Regioni, anche in ragione dell'attribuzione a tali enti delle competenze legislative in materia di servizi sociali;

rilevato che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, ai fini del provvedimento si considerano persone anziane coloro che sono titolari di trattamenti di quiescenza, anche anticipati, o che abbiano raggiunto l'età pensionabile;

osservato che le diverse leggi regionali vigenti prevedono requisiti di accesso differenziati alle politiche di invecchiamento attivo e che nell'ordinamento previdenziale esistono diverse età pensionabili, peraltro periodicamente adeguate al-

l'andamento della aspettativa di vita, sulla base di un meccanismo che dovrebbe essere riconsiderato tenendo conto anche delle diversità nelle speranze di vita delle diverse categorie di lavoratrici e di lavoratori;

preso atto che l'articolo 3 assegna ai comuni, singoli o associati, e attraverso la concertazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, il compito di predisporre progetti di invecchiamento attivo che coinvolgano persone anziane in attività di utilità sociale;

osservato che, sulla base del tempo offerto gratuitamente alla comunità, le persone anziane che partecipano ai progetti di invecchiamento attivo possono essere destinatarie di opportunità culturali, formative e ricreative fornite, anche gratuitamente o a costi ridotti, dal comune, dalle altre amministrazioni ovvero dai privati coinvolti nei medesimi progetti e fruiscono di un buono pasto per ogni giornata impiegata in attività di utilità sociale, indipendentemente dall'effettivo numero di ore giornaliere impiegate nell'attività stessa, nonché della copertura gratuita per gli spostamenti effettuati, anche su autovetture da piazza;

considerato che l'articolo 5 richiede che le persone anziane coinvolte nelle attività di utilità sociale siano assicurate contro i rischi di infortunio connessi allo svolgimento delle attività stesse, nonché per la responsabilità civile verso terzi, introducendo un obbligo analogo a quello

imposto dall'articolo 26, comma 8, del decreto legislativo n. 150 del 2015 ai lavoratori che fruiscono di strumenti di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro nonché ai lavoratori sottoposti a procedure di mobilità chiamati a svolgere attività a fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza;

rilevato che l'articolo 6, nell'assegnare allo Stato il compito di promuovere, in collaborazione con le regioni e con gli enti locali, la partecipazione degli anziani a processi educativi e alla formazione, affida al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il compito di predisporre azioni volte a promuovere e a sostenere protocolli operativi con le scuole di ogni ordine e grado, con le università e con gli enti territoriali per la realizzazione di progetti che prevedono la messa a disposizione alle nuove generazioni dei saperi e delle esperienze professionali acquisite dalle persone anziane;

apprezzata l'istituzione, disposta dall'articolo 8, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un Fondo, con una dotazione pari a 12,5 milioni di euro per l'anno 2017 e a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, per il finanziamento della sperimentazione di progetti di invecchiamento attivo da parte degli enti locali, in collaborazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

al fine di individuare in modo univoco e immediato la platea dei beneficiari del provvedimento, verifichi la Commissione di merito l'opportunità di modificare l'articolo 1, comma 2, al fine di prevedere che gli interventi previsti dalla proposta si applichino, oltre che ai titolari di trattamenti di quiescenza, anche anticipati, ai soggetti che superino un'età anagrafica indicata dal provvedimento e siano privi di occupazione, valutando anche la circostanza che le leggi regionali vigenti in materia prevedono soglie di età non coincidenti per l'accesso alle misure volte a promuovere l'invecchiamento attivo;

valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, al fine di prevedere che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sia sentito dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in sede di predisposizione delle azioni volte a promuovere e a sostenere i protocolli operativi per la realizzazione di progetti che prevedono la messa a disposizione alle nuove generazioni dei saperi e delle esperienze professionali acquisite dalle persone anziane.

## ALLEGATO 2

**Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente (Nuovo testo unificato C. 104 Binetti e abb.).**

**PARERE APPROVATO**

La XI Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 104 Binetti e abbinate, recante misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente;

espresso apprezzamento per l'intervento normativo, che intende promuovere azioni e misure volte a consentire che le persone anziane conservino il proprio benessere fisico e psichico attraverso una loro più attiva partecipazione alla vita sociale, in particolare attraverso lo svolgimento di attività di utilità sociale e di formazione;

osservato che il provvedimento interviene su una materia nella quale manca una normativa di carattere sistematico a livello nazionale, a fronte di un quadro di misure più ampio e articolato adottato dalle Regioni, anche in ragione dell'attribuzione a tali enti delle competenze legislative in materia di servizi sociali;

rilevato che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, ai fini del provvedimento si considerano persone anziane coloro che sono titolari di trattamenti di quiescenza, anche anticipati, o che abbiano raggiunto l'età pensionabile;

osservato che le diverse leggi regionali vigenti prevedono requisiti di accesso differenziati alle politiche di invecchiamento attivo e che nell'ordinamento previdenziale esistono diverse età pensionabili, peraltro periodicamente adeguate al-

l'andamento della aspettativa di vita, sulla base di un meccanismo che dovrebbe essere riconsiderato tenendo conto anche delle diversità nelle speranze di vita delle diverse categorie di lavoratrici e di lavoratori;

preso atto che l'articolo 3 assegna ai comuni, singoli o associati, e attraverso la concertazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, il compito di predisporre progetti di invecchiamento attivo che coinvolgano persone anziane in attività di utilità sociale;

osservato che, sulla base del tempo offerto gratuitamente alla comunità, le persone anziane che partecipano ai progetti di invecchiamento attivo possono essere destinatarie di opportunità culturali, formative e ricreative fornite, anche gratuitamente o a costi ridotti, dal comune, dalle altre amministrazioni ovvero dai privati coinvolti nei medesimi progetti e fruiscono di un buono pasto per ogni giornata impiegata in attività di utilità sociale, indipendentemente dall'effettivo numero di ore giornaliere impiegate nell'attività stessa, nonché della copertura gratuita per gli spostamenti effettuati, anche su autovetture da piazza;

considerato che l'articolo 5 richiede che le persone anziane coinvolte nelle attività di utilità sociale siano assicurate contro i rischi di infortunio connessi allo svolgimento delle attività stesse, nonché per la responsabilità civile verso terzi, introducendo un obbligo analogo a quello

imposto dall'articolo 26, comma 8, del decreto legislativo n. 150 del 2015 ai lavoratori che fruiscono di strumenti di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro nonché ai lavoratori sottoposti a procedure di mobilità chiamati a svolgere attività a fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza;

rilevato che l'articolo 6, nell'assegnare allo Stato il compito di promuovere, in collaborazione con le regioni e con gli enti locali, la partecipazione degli anziani a processi educativi e alla formazione, affida al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il compito di predisporre azioni volte a promuovere e a sostenere protocolli operativi con le scuole di ogni ordine e grado, con le università e con gli enti territoriali per la realizzazione di progetti che prevedono la messa a disposizione alle nuove generazioni dei saperi e delle esperienze professionali acquisite dalle persone anziane;

apprezzata l'istituzione, disposta dall'articolo 8, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un Fondo, con una dotazione pari a 12,5 milioni di euro per l'anno 2017 e a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, per il finanziamento della sperimentazione di progetti di invecchiamento attivo da parte degli enti locali, in collaborazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

al fine di individuare in modo univoco e immediato la platea dei beneficiari del provvedimento, verifichi la Commissione di merito l'opportunità di modificare l'articolo 1, comma 2, al fine di prevedere che gli interventi previsti dalla proposta si applichino, oltre che ai titolari di trattamenti di quiescenza, anche anticipati, ai soggetti che superino un'età anagrafica indicata dal provvedimento e siano privi di occupazione, valutando anche la circostanza che le leggi regionali vigenti in materia prevedono soglie di età non coincidenti per l'accesso alle misure volte a promuovere l'invecchiamento attivo;

valuti la Commissione di merito l'opportunità di modificare le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, al fine di prevedere che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sia sentito dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in sede di predisposizione delle azioni volte a promuovere e a sostenere i protocolli operativi per la realizzazione di progetti che prevedono la messa a disposizione alle nuove generazioni dei saperi e delle esperienze professionali acquisite dalle persone anziane;

con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che le attività di messa a disposizione delle esperienze professionali ivi previste possano essere svolte anche attraverso i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua.

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari sociali)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni. C. 4130 Ermini e abb. (Parere alla II Commissione) (*Esame e rinvio*) ..... 135

##### SEDE REFERENTE:

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Testo unificato C. 104 Binetti, C. 171 Bobba, C. 266 Fucci, C. 670 Biondelli, C. 693 Grassi, C. 3538 Patriarca, C. 3851 Miotto, C. 4098 Nicchi, C. 4433 Marazziti, C. 4441 Vargiu e C. 4483 Rondini (*Seguito dell'esame e rinvio*) ..... 137

##### SEDE REFERENTE:

Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali, nonché disposizioni per l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute. C. 3868 Governo, approvato dal Senato e C. 334 Catanoso Genoese, C. 993 Rondini, C. 1088 Grimoldi, C. 1229 Lenzi, C. 1429 Fabbri, C. 1961 Miotto, C. 2518 Binetti, C. 2781 Lodolini, C. 3263 Gregori, C. 3307 Vezzali, C. 3319 Vezzali, C. 3377 Lenzi e C. 3999 Elvira Savino (*Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 4556 Elvira Savino*) ..... 137

ALLEGATO (*Emendamento 1.105 (Nuova formulazione) del Relatore*) ..... 139

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 138

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Mario MARAZZITI.*

##### La seduta comincia alle 14.15.

**Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni.**

**C. 4130 Ermini e abb.**

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Paolo BENI (PD), *relatore*, ricorda che la XII Commissione è chiamata ad esprimere il parere alla II Commissione (Giustizia), per le parti di competenza, sulla proposta di legge recante « Modifiche al codice penale e di procedura penale concernenti i delitti di truffa e circonvenzione di incapaci ai danni di anziani » (AC 4130).

La proposta di legge intende rispondere all'esigenza di contrastare il fenomeno sempre più allarmante delle truffe in danno di persone anziane attraverso una serie di modifiche al Codice penale e al codice di procedura penale, tese ad inasprire le pene per questo tipo di reati e ad ampliare le misure di tutela per le vittime degli stessi.

Fa presente che il provvedimento si compone di cinque articoli. L'articolo 1

interviene sul codice penale introducendo il nuovo articolo 643-*bis* (Frode patrimoniale in danno di soggetti vulnerabili), prevedendo per coloro che, con mezzi fraudolenti, inducono una persona che versi in situazioni di vulnerabilità psicofisica, in ragione dell'età avanzata, a dare o promettere indebitamente denaro, beni o altra utilità, commettendo il fatto nell'abitazione della persona offesa o in altro luogo di privata dimora, all'interno o in prossimità di uffici postali o di sedi di istituti di credito, di luoghi di cura o di ritrovo di persone anziane o di case di riposo ovvero simulando un'offerta commerciale di beni o servizi, la pena della reclusione da due a sei anni. La pena è aumentata di un terzo se il fatto è commesso con l'utilizzo di strumenti telefonici, informatici o telematici ovvero avvalendosi di dati della vita privata della persona offesa acquisiti fraudolentemente.

Il comma 2 integra l'articolo 640-*quater* del codice penale prevedendo anche per il nuovo reato di cui all'articolo 643-*bis* le disposizioni in materia di confisca di cui all'articolo 322-*ter* dello stesso codice.

Fa presente che l'articolo 2 della proposta di legge introduce nel codice penale l'articolo 643-*ter*, finalizzato a limitare i casi di applicazione della sospensione condizionale della pena ai condannati frode in danno anziani o per circonvenzione di incapaci. La disposizione stabilisce, infatti, che in quei casi la concessione del beneficio sia subordinata all'obbligo delle restituzioni e al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno (o provvisoriamente assegnata), nonché all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato. Al riguardo segnala che nella rubrica di tale articolo del codice penale, diversamente dal precedente, si utilizza l'espressione «anziani» in luogo di «soggetti vulnerabili». Ritiene quindi opportuno invitare la Commissione di merito a valutare la necessità di coordinare le due disposizioni.

L'articolo 3 integra il contenuto del terzo comma dell'articolo 275 del codice di procedura penale prevedendo che, in relazione al reato di truffa aggravata ai sensi

del nuovo articolo 643-*bis*, possa applicarsi la misura della custodia cautelare in carcere anche se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni.

L'articolo 4, modificando l'articolo 380 codice di procedura penale, prevede l'arresto obbligatorio in flagranza di reato per i delitti di frode patrimoniale in danno di soggetti vulnerabili e di circonvenzione di incapace.

Infine, l'articolo 4-*bis* interviene sull'articolo 643 del codice penale in materia di circonvenzione di persone incapaci aumentando la pena massima da sei a sette anni.

Ritiene, quindi, che, pur essendo un provvedimento dal carattere prettamente tecnico, esso riveste un sicuro interesse per le competenze della XII Commissione in quanto riguarda comportamenti criminali che non arrecano alle vittime solo danni materiali o patrimoniali, ma colpiscono persone particolarmente deboli come gli anziani, spesso causando in esse un profondo sentimento di impotenza e di frustrazione che può avere anche gravi conseguenze di carattere psicologico e sociale.

Donata LENZI (PD) segnala l'opportunità di approfondire il contenuto dell'articolo 1, manifestando perplessità sull'utilizzo, all'interno del codice penale, di un'espressione quale «in età avanzata», suscettibile di interpretazioni non univoche.

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

**La seduta termina alle 14.25.**

**SEDE REFERENTE**

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Mario MARAZZITI.*

**La seduta comincia alle 14.25.**



Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente.

Testo unificato C. 104 Binetti, C. 171 Bobba, C. 266 Fucci, C. 670 Biondelli, C. 693 Grassi, C. 3538 Patriarca, C. 3851 Miotto, C. 4098 Nicchi, C. 4433 Marazziti, C. 4441 Vargiu e C. 4483 Rondini.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo nella seduta del 5 luglio 2017.

Mario MARAZZITI, *presidente*, comunica che sul testo unificato delle proposte di legge C. 104 Binetti e abbinata, risultante dagli emendamenti approvati, trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva, sono pervenuti il parere favorevole, con un'osservazione, della I Commissione (Affari costituzionali) e il parere favorevole della II Commissione (Giustizia) e della VIII Commissione (Ambiente). Comunica, altresì, che la V Commissione (Bilancio), in data 11 luglio 2017, ha richiesto sul provvedimento in esame la trasmissione di una relazione tecnica al Governo entro il termine di quattordici giorni, mentre la X Commissione (Attività produttive) non esprimerà il parere di competenza. Avverte che allo stato devono, pertanto, ancora pervenire i pareri delle Commissioni VI (Finanze), VII (Cultura), IX (Trasporti), XI (Lavoro pubblico e privato), XIV (Politiche unione europea) e della Commissione per le questioni regionali.

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

**La seduta termina alle 14.30.**

#### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Mario MARAZZITI*

**La seduta comincia alle 15.10.**

Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali, nonché disposizioni per l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute.

C. 3868 Governo, approvato dal Senato e C. 334 Catanoso Genoese, C. 993 Rondini, C. 1088 Grimoldi, C. 1229 Lenzi, C. 1429 Fabbri, C. 1961 Miotto, C. 2518 Binetti, C. 2781 Lodolini, C. 3263 Gregori, C. 3307 Vezzali, C. 3319 Vezzali, C. 3377 Lenzi e C. 3999 Elvira Savino.

*(Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 4556 Elvira Savino).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 luglio 2017.

Mario MARAZZITI, *presidente*, avverte che è stata assegnata, in data 13 luglio 2017, la proposta di legge C. 4556, d'iniziativa della deputata Elvira Savino, recante « Istituzione e disciplina della professione sanitaria di podoiatra nonché della laurea magistrale in podoiatria ».

Propone, pertanto, di deliberare l'abbinamento della predetta proposta di legge, in linea con quanto è stato già deliberato dalla Commissione in riferimento a numerose altre proposte di legge concernenti l'istituzione o la regolamentazione di varie professioni sanitarie, che risultano pertanto abbinata al disegno di legge del Governo n. 3868.

La Commissione approva la proposta del presidente.

Mario MARAZZITI, *presidente e relatore*, ricorda, altresì, che nella seduta del 6 luglio scorso aveva preannunciato la presentazione di una nuova formulazione dell'emendamento 1.105 del Relatore, presentato nella seduta del 29 giugno scorso, volta a recepire istanze rappresentate in diversi subemendamenti riferiti al suddetto emendamento.

Procede, quindi, ad illustrare la nuova formulazione dell'emendamento 1.105 del Relatore, in relazione al quale propone di

fissare il termine per la presentazione di subemendamenti alle ore 18 di oggi (*vedi allegato*).

Massimo Enrico BARONI (M5S), nel mostrare in linea di massima apprezzamento per alcuni miglioramenti apportati dal relatore alla sua proposta emendativa, rileva tuttavia che permangono alcune criticità, a partire dall'assenza di sanzioni adeguate per la violazione delle misure volte a prevenire conflitti di interesse. Esprime, inoltre, perplessità per il fatto che, in relazione alla rappresentatività delle associazioni dei pazienti, non si tenga conto di quanto esse siano realmente attive. Reputa, inoltre, ristretto il tempo proposto per la presentazione dei subemendamenti alla luce della complessità del testo predisposto dal relatore.

Mario MARAZZITI, *presidente e relatore*, nel segnalare di avere apportato solo

alcune correzioni a un testo ampiamente discusso, già a disposizioni dei colleghi della Commissione da molti giorni, ritiene congruo il termine proposto per la presentazione di eventuali subemendamenti. Ne propone, pertanto, la conferma.

La Commissione acconsente.

Mario MARAZZITI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento 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.

## ALLEGATO

**Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali, nonché disposizioni per l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute. C. 3868 Governo, approvato dal Senato e C. 334 Catanoso Genoese, C. 993 Rondini, C. 1088 Grimoldi, C. 1229 Lenzi, C. 1429 Fabbri, C. 1961 Miotto, C. 2518 Binetti, C. 2781 Lodolini, C. 3263 Gregori, C. 3307 Vezzali, C. 3319 Vezzali, C. 3377 Lenzi e C. 3999 Elvira Savino.**

**EMENDAMENTO 1.105 (NUOVA FORMULAZIONE) DEL RELATORE**

## ART. 1.

*Al comma 2, lettera g), numero 2), sostituire la parola: locali con la seguente: territoriali.*

*Conseguentemente, dopo l'articolo 1, aggiungere il seguente: ART. 1-bis. – (Centro di coordinamento nazionale dei comitati etici territoriali) – 1. È istituito, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), il Centro di coordinamento nazionale dei comitati etici territoriali per le sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano e sui dispositivi medici (di seguito denominato « Centro di coordinamento »), con funzioni di coordinamento, di indirizzo e di monitoraggio delle attività di valutazione degli aspetti etici relativi alle sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano demandate ai comitati etici territoriali, come individuati dal comma 7. Il Centro di coordinamento collabora altresì con AIFA nell'elaborazione di specifiche linee guida concernenti gli aspetti scientifici relativi alle sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano, di cui all'articolo 6, comma 1, del Regolamento (UE) n. 536/2014.*

*2. Il Centro di coordinamento interviene, su richiesta dei singoli comitati etici territoriali, con funzioni di supporto e di*

*consulenza, anche in materia di valutazione delle sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano per gli aspetti di cui al paragrafo 1 dell'articolo 7 del Regolamento (UE) n. 536/2014. Al Centro di coordinamento sono sottoposte anche le procedure di valutazione degli studi clinici che richiedano una revisione a seguito di segnalazione di eventi avversi. Il Centro di coordinamento monitora le attività svolte dai comitati etici territoriali e segnala i casi di mancato rispetto dei termini prescritti dal Regolamento (UE) n. 536/2014 ai relativi coordinatori dei comitati etici territoriali. Nei casi di ripetuta inerzia o, comunque, nei casi di ripetuto mancato rispetto dei termini prescritti dal predetto Regolamento (UE), propone la soppressione del comitato etico territoriale inadempiente al Ministro della salute, che provvede con proprio decreto, con la procedura di cui al comma 7.*

*3. Nell'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo il Centro di coordinamento fornisce direttive di carattere generale, per l'uniformità procedurale e il rispetto della tempistica per la valutazione degli aspetti di cui al comma 8 da parte dei comitati etici territoriali.*

*4. Il Centro di coordinamento è composto da un minimo di quindici componenti, di cui due rappresentanti indicati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e*

almeno due rappresentanti indicati dalle associazioni di pazienti più rappresentative a livello nazionale. Il presidente del Comitato nazionale di bioetica è invitato permanente. I componenti del Centro di coordinamento sono nominati con decreto del Ministro della salute e, tranne coloro che rappresentano le associazioni di pazienti, devono essere in possesso di una documentata conoscenza ed esperienza nelle sperimentazioni cliniche dei medicinali per uso umano e dei dispositivi medici, in conformità alle competenze individuate dal decreto del Ministro della salute dell'8 febbraio 2013, recante « Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici », pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 24 aprile 2013. I componenti del Centro di coordinamento non devono trovarsi in situazioni di conflitto di interesse, devono essere indipendenti dal promotore, dal sito di sperimentazione clinica e dagli sperimentatori coinvolti, nonché dai finanziatori della sperimentazione clinica. Con autocertificazione periodica annuale, sono tenuti a confermare di essere esenti da qualsiasi indebito condizionamento e non devono avere interessi finanziari o personali potenzialmente in grado di inficiare l'imparzialità della sperimentazione.

5. Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sentita l'AIFA per i profili di propria competenza, è individuata una tariffa unica a carico del promotore della sperimentazione, da applicare in modo uniforme sull'intero territorio nazionale alla presentazione della domanda di autorizzazione alla sperimentazione o di modifica sostanziale di una sperimentazione clinica, e sono stabilite le modalità di versamento della stessa. Il predetto decreto definisce, altresì, l'importo del gettone di presenza e l'eventuale rimborso delle spese di viaggio per la partecipazione alle sedute del Centro di coordinamento e dei comitati etici territoriali.

6. Al fine di garantire l'omogeneità degli aspetti amministrativi, economici e assicurativi di cui all'articolo 76 del Regolamento (UE) n. 536/2014, il Centro di coordinamento individua il contenuto minimo del contratto stipulato con il centro clinico coinvolto nella sperimentazione.

7. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati i comitati etici territoriali fino a un numero massimo di quaranta tra quelli già istituiti alla data di entrata in vigore della presente legge. Nell'individuazione di tali comitati etici territoriali si dovrà tenere conto dei seguenti criteri: a) la presenza di almeno un comitato etico per ciascuna regione; b) l'avvenuta riorganizzazione dei comitati etici, come prevista dall'articolo 12, commi 10 e 11, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, nei termini previsti dalla citata normativa; c) il numero di sperimentazioni valutate in qualità di centro coordinatore nel corso dell'anno 2016. La nomina dei componenti di ciascun comitato etico è di competenza regionale. È in ogni caso assicurata l'indipendenza di ciascun comitato, nonché l'assenza di rapporti gerarchici tra diversi comitati.

8. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute, sono altresì individuati i comitati etici a valenza nazionale nel numero massimo di tre, di cui uno dedicato alla sperimentazione in ambito pediatrico. I comitati etici individuati ai sensi del presente comma svolgono le medesime funzioni dei comitati etici territoriali.

9. I comitati etici territoriali, come individuati ai sensi del comma 7, sono competenti per la valutazione delle sperimentazioni cliniche sui dispositivi medici e sui medicinali per uso umano di fase I, II, III e IV per gli aspetti compresi nella parte II di cui all'articolo 7 del Regolamento (UE) n. 536/2014. Fino alla data di entrata

in vigore dei decreti di cui ai commi 5 e 7, i comitati etici territoriali esistenti continuano ad espletare i compiti agli stessi demandati dalle norme vigenti.

10. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di armonizzare la disciplina vigente con le disposizioni di cui al presente articolo, con decreto del Ministro della salute sono apportate modifiche correttive e integrative ai seguenti decreti: *a)* decreto del Ministro della salute 8 febbraio 2013, recante « Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici », pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 24 aprile 2013; *b)* decreto del Ministro della salute 27 aprile 2015, recante « Modalità di esercizio delle funzioni in materia di sperimentazioni cliniche di medicinali trasferite dall'Istituto superiore di sanità all'Agenzia italiana del farmaco », pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 131 del 9 giugno 2015.

11. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui ai commi 5 e 7, sono abrogati il decreto del Ministro della sanità 23 novembre 1999, recante « Composizione e determinazione delle funzioni del Comitato etico nazionale per le sperimentazioni cliniche dei medicinali, ai sensi del decreto legislativo 19 giugno, n. 229 »,

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 21 del 27 gennaio 2000, nonché gli articoli 6, 7, 8 e 9, commi 9 e 10, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211, recante « Attuazione della direttiva 2001/20/CE relativa all'applicazione della buona pratica clinica nell'esecuzione delle sperimentazioni cliniche di medicinali per uso clinico ».

12. Sono confermate, per quanto non disciplinato e non modificato dai decreti di cui ai commi 5 e 7, le disposizioni di cui al decreto del Ministro della salute 12 maggio 2006, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante « Requisiti minimi per l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dei comitati etici per le sperimentazioni cliniche dei medicinali ».

13. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute, sentita l'AIFA, viene regolamentata la fase transitoria fino alla completa attuazione del Regolamento (UE) n. 536/2014 in relazione alle attività di valutazione e alle modalità di interazione tra il Centro di coordinamento, i comitati etici territoriali e l'AIFA.

**1. 105.** (Nuova formulazione) Il Relatore.

**XIII COMMISSIONE PERMANENTE****(Agricoltura)****S O M M A R I O****ATTI DEL GOVERNO:**

Schema di decreto ministeriale recante approvazione del piano di ricerca straordinario per lo sviluppo di un sistema informatico integrato di trasferimento tecnologico, analisi e monitoraggio delle produzioni agricole attraverso strumenti di sensoristica, diagnostica, meccanica di precisione, biotecnologie e bioinformatica, predisposto dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA). Atto n. 427 ( <i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ) .....	143
<i>ALLEGATO 1 (Proposta di parere del relatore approvata dalla Commissione)</i> .....	153

**SEDE REFERENTE:**

Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane. C. 3265 Romanini ( <i>Seguito esame nuovo testo e rinvio</i> ) .....	145
<i>ALLEGATO 2 (Proposte emendative)</i> .....	156
<i>ALLEGATO 3 (Nuovo emendamento del relatore e relativo subemendamento)</i> .....	171
<i>ALLEGATO 4 (Proposte emendative approvate dalla Commissione)</i> .....	172

**ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:**

Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/127 per quanto riguarda determinate possibilità di pesca (COM(2017) 356 final), corredata dal relativo allegato (COM(2017) 356 final – Annex 1).	
Comunicazione della Commissione relativa alla situazione della politica comune della pesca e alla consultazione sulle possibilità di pesca per il 2018 (COM(2017) 368 final) ( <i>Seguito esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	149

**INDAGINE CONOSCITIVA:**

Indagine conoscitiva sulle assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura: audizione di rappresentanti Sulle assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura: audizione di rappresentanti delle organizzazioni agricole Agrinsieme (Confagricoltura, CIA, Copagri, Alleanza delle cooperative italiane-agroalimentare), Coldiretti, UeCoop e Unci agroalimentare ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	152
--	-----

**AUDIZIONI INFORMALI:**

Audizione del dottor Giuseppe Blasi, Capo Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-01292 Oliverio, 7-01296 Gallinella e 7-01299 Russo, in materia di interventi per fronteggiare la scarsità delle risorse idriche ad uso irriguo .....	152
---	-----

<b>AVVERTENZA</b> .....	152
-------------------------	-----

**ATTI DEL GOVERNO**

Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Luca SANI. — Interviene il

sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Giuseppe Castiglione.

**La seduta comincia alle 14.05.**

**Schema di decreto ministeriale recante approvazione del piano di ricerca straordinario per lo sviluppo di un sistema informatico integrato di trasferimento tecnologico, analisi e monitoraggio delle produzioni agricole attraverso strumenti di sensoristica, diagnostica, meccanica di precisione, biotecnologie e bioinformatica, predisposto dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA).**

**Atto n. 427.**

*(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto ministeriale in oggetto rinviato, da ultimo, nella seduta di ieri.

Luca SANI, *presidente*, comunica che il gruppo M5S e il gruppo del PD hanno chiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche mediante trasmissione con impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, dispone l'attivazione dell'impianto.

Rammenta che il relatore ha anticipato informalmente a tutti i componenti la Commissione una proposta di parere e che la Commissione dovrà esprimere il parere di competenza entro il prossimo venerdì 21 luglio.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD), *relatore*, formalizza la proposta di parere favorevole con condizioni da lui predisposta (*vedi allegato 1*). Sottolinea che la proposta di parere che sottopone ai commissari è il frutto del complesso ed approfondito lavoro svolto dalla Commissione, anche attraverso l'interlocuzione con i rappresentanti del mondo agricolo e delle organizzazioni che si occupano della questione degli OGM.

Evidenzia che il Piano di ricerca oggetto dello schema di decreto ministeriale all'esame è il primo piano di ricerca pubblico dal dopoguerra ad oggi di ampio respiro, sia per le risorse stanziare, sia per l'elevato numero di specie agrarie interessate, con una ricaduta positiva su tutte le filiere del *made in Italy*. Rimarca inoltre

che questo Piano di ricerca è stato elaborato in stretta connessione con il lavoro dei produttori e che, pertanto, contribuirà a fornire maggiori garanzie ai consumatori. Esso inoltre completa il quadro articolato dei provvedimenti approvato dal Parlamento nel corso di questa legislatura in materia di agricoltura biologica, alla quale fornirà un forte sostegno, e di biodiversità agraria.

Evidenzia, quindi, il contenuto delle condizioni formulate nella sua proposta di parere favorevole. Rimarca, in particolare, l'importanza della condizione, contenuta alla lettera *a*), con la quale si richiede al Governo di astenersi dall'attivare qualsiasi progetto di ricerca che comporti l'utilizzo di tecniche che potrebbero portare all'ottenimento di materiale genetico con DNA esogeno, attenendosi, al riguardo, all'eventuale pronunciamento della Corte di giustizia sui confini delle nuove tecnologie di miglioramento genetico. Rammenta, a tal proposito, che il Parlamento ha da sempre espresso una posizione nettamente contraria all'uso delle tecniche di modificazione genetica in campo agroalimentare e ricorda i numerosi atti d'indirizzo approvati in tal senso dalla Camera e dalla Commissione Agricoltura.

Si sofferma, inoltre, sulla condizione, contenuta alla lettera *e*), con la quale si chiede al Governo di adoperarsi ad integrare il Piano definendo le questioni brevettuali non direttamente affrontate, adottando le misure necessarie ad impedire l'appropriabilità dei risultati della ricerca, vietando la concessione dei brevetti ed assicurando il diritto di accesso degli agricoltori alle sementi e alle varietà tradizionali e locali, in applicazione degli artt. 6 e 9 del Trattato internazionale della FAO sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, ratificato con legge 6 aprile 2004 n. 101.

Infine, sottolinea la rilevanza della condizione di cui alla lettera *f*) con la quale si richiede al Governo di provvedere a utilizzare le professionalità operanti all'interno del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) che abbiano una competenza spe-

cifica necessaria per la realizzazione del Piano di ricerca, con l'impegno a reperire con il primo strumento utile i mezzi finanziari per trasformare a tempo indeterminato il rapporto di lavoro in essere. Si tratta di una questione particolarmente avvertita da tutte le forze politiche le quali ritengono che la stabilizzazione dei ricercatori precari del CREA e, quindi, attraverso di essa, la valorizzazione della ricerca in campo agricolo, sia un obiettivo fondamentale e urgente, da perseguire con determinazione.

Adriano ZACCAGNINI (MDP), pur dichiarando di condividere l'impostazione complessiva del parere predisposto dal relatore, considerato che la proposta di parere è stata inviata informalmente, nella sua ultima versione, solo nella mattinata di oggi, ritiene opportuno svolgere un approfondimento sulla stessa.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD), *relatore*, precisa che l'ultima versione del parere si limita ad aggiungere il rilievo relativo ai brevetti, che rappresenta un aspetto innovativo nella parte in cui mira ad assicurare il diritto di accesso degli agricoltori alle sementi e alle varietà tradizionali e locali.

Richiama quindi l'attenzione del collega Zaccagnini sugli aspetti più qualificanti contenuti nella proposta di parere da lui predisposta, che hanno ad oggetto tematiche sui quali da sempre il collega Zaccagnini conduce delle battaglie: il divieto di utilizzo degli OGM, la difesa e la valorizzazione dei ricercatori precari, l'estensione dei brevetti alla disponibilità materiale degli agricoltori. Invita quindi l'onorevole Zaccagnini a considerare che la proposta di parere da lui elaborata è frutto di un lavoro che appartiene a tutti i Gruppi parlamentari e, quindi, a valutarlo favorevolmente.

Adriano ZACCAGNINI (MDP), alla luce dei chiarimenti e delle precisazioni fornite dal relatore, apprezzando la proposta di parere che è orientata ad assicurare l'indipendenza all'agricoltura dalle logiche di

mercato distorsive, preannuncia il suo voto favorevole sulla proposta di parere del relatore.

Loredana LUPO (M5S) nel condividere nel suo complesso la proposta di parere del relatore, si chiede se la condizione contenuta alla lettera a), con la quale si invita il Governo ad astenersi dall'attivare qualsiasi progetto di ricerca che comporti l'utilizzo di tecniche che potrebbero portare all'ottenimento di materiale genetico con DNA esogeno, non possa compromettere anche il ricorso a quelle tecnologie genetiche che prevedono il trasferimento genico nell'ambito della stessa specie e che non sono dunque assimilabili alla produzione di OGM.

Nel ribadire che la posizione del suo gruppo è di netta contrarietà rispetto all'impiego delle tecniche che generano gli OGM, ritiene invece che la ricerca e l'applicazione delle tecnologie genetiche indicate nel Piano possano essere di grande aiuto per l'agricoltura in presenza delle attuali variazioni climatiche e dell'aumento delle patologie delle piante.

Manifesta apprezzamento per la condizione con la quale si chiede al Governo, in sede di attuazione del Piano di ricerca, di inviare tempestivamente al Parlamento le schede di ricerca che saranno predisposte in relazione ai singoli sottoprogetti, ponendo in evidenza nelle stesse le ricadute preventivate ed attese in termini economici, sottolineando come in passato, nell'ambito del CREA, si sia verificato il problema di una gestione non trasparente delle risorse stanziare per i progetti di ricerca.

Condivide pienamente il contenuto della condizione con la quale si richiede al Governo di provvedere a utilizzare le professionalità operanti all'interno del CREA, esprimendo l'auspicio che l'Ente si premuri di formare il personale che non possieda già le competenze specifiche richieste per realizzare i singoli progetti di ricerca, evitando di ricorrere a personale esterno che sarà destinato ad ingrossare le fila dei precari della ricerca.



In relazione all'impegno rivolto al Governo a reperire con il primo strumento utile i mezzi finanziari per trasformare a tempo indeterminato il rapporto di lavoro in essere dei ricercatori del CREA, pur condividendone la sostanza, ne evidenzia un profilo di contraddittorietà rispetto ai provvedimenti con i quali sono stati operati tagli ai fondi per la ricerca e sui quali, a suo avviso, non si è registrato il netto dissenso da parte della Commissione.

Esprime soddisfazione per l'attenzione posta nel parere alla promozione di ogni utile azione al fine di preservare la biodiversità agroalimentare, in attuazione della legge n. 194 del 2015, ribadendo, come ha più volte fatto in altre circostanze, che occorre effettuare una ricognizione reale del germoplasma, in assenza della quale il nostro Paese fallirà in quanto si sviluppa grazie alla capacità di conservare la ricchezza genetica. Ringrazia inoltre il relatore per aver formulato una condizione che, in ultima analisi, si preoccupa di tutelare il *made in Italy*.

In conclusione, preannuncia il voto favorevole del Movimento 5 Stelle sulla proposta di parere del relatore.

Colomba Mongiello (PD) esprime un particolare apprezzamento al relatore per aver formulato una condizione con la quale si richiede al Governo di impegnarsi a reperire con il primo strumento utile i mezzi finanziari per trasformare a tempo indeterminato il rapporto di lavoro in essere dei tanti ricercatori precari del CREA. Ricorda, infatti, che il problema riguarda circa seicento lavoratori e che la loro stabilizzazione è divenuta ormai indifferibile.

Paolo COVA (PD) esprime un ringraziamento al relatore e a tutti i commissari per il lavoro svolto proficuamente. Rimarca il carattere innovativo dei progetti di ricerca predisposti dal Piano oggetto dello schema di decreto all'esame, che avranno una ricaduta diretta sugli agricoltori, come nel caso dei progetti per lo sviluppo della meccanica di precisione.

Sottolinea inoltre che lo stanziamento di 21 milioni di euro in tre anni contribuirà a dare fiato al sistema della ricerca che è da tempo in crisi.

Manifesta particolare apprezzamento per i contenuti della proposta di parere del relatore, ed in particolare per le condizioni in essa contenute che riguardano la promozione di ogni utile azione al fine di preservare la biodiversità agroalimentare e l'utilizzo delle professionalità operanti all'interno del CREA che abbiano una competenza specifica necessaria per la realizzazione del Piano di ricerca e rimarca, a tal proposito, l'urgenza di provvedere alla loro stabilizzazione.

In conclusione, preannuncia il voto favorevole del Partito Democratico sulla proposta di parere del relatore.

Luca SANI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di parere favorevole con condizioni del relatore (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva la proposta di parere favorevole con condizioni del relatore (*vedi allegato 1*).

**La seduta termina alle 14.35.**

#### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Luca SANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Giuseppe Castiglione.*

**La seduta comincia alle 14.35.**

**Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane.**

**C. 3265 Romanini.**

*(Seguito esame nuovo testo e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 aprile 2017.

Luca SANI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Ricorda che nella seduta del 5 aprile 2017 la Commissione ha adottato come testo base per il seguito dell'esame il nuovo testo predisposto dal Comitato ristretto. È stato quindi fissato un termine per la presentazione di proposte emendative, successivamente posticipato alle ore 12 di lunedì 22 maggio. Successivamente, nella giornata di lunedì 17 luglio, il relatore ha presentato un nuovo emendamento volto a meglio formulare la clausola di reciprocità contenuta all'articolo 9 (*vedi allegato 3*).

Ricorda altresì che il termine per la presentazione di subemendamenti a tale emendamento è scaduto questa mattina alle 10 ed è stato presentato un solo subemendamento (*vedi allegato 3*).

Avverte che, complessivamente, sono state presentate all'incirca 80 proposte emendative (*vedi allegato 2*), in relazione a nessuna delle quali sono da ravvisare profili di inammissibilità ai sensi delle vigenti disposizioni regolamentari.

Francesco PRINA (PD), *relatore*, con riferimento alle proposte emendative riferite all'articolo 1, esprime parere favorevole sull'emendamento Mongiello 1.1 a condizione che sia riformulato nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*), invita i presentatori al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, dell'emendamento Cristian Iannuzzi 1.6, nonché degli identici emendamenti Cristian Iannuzzi \* 1.7, Falcone \* 1.2, Causin \* 1.3, Taricco \* 1.4 e Schullian \* 1.5.

Il sottosegretario Giuseppe CASTIGLIONE esprime parere conforme a quello espresso dal relatore.

Colomba MONGIELLO (PD) accoglie la riformulazione del proprio emendamento 1.1.

La Commissione approva l'emendamento Mongiello 1.1, come riformulato (*vedi allegato 4*).

Luca SANI, *presidente*, avverte che gli emendamenti Cristian Iannuzzi 1.6 e gli identici Cristian Iannuzzi \* 1.7 e Causin \* 1.3 si intendono decaduti per assenza del presentatore.

Giovanni FALCONE (PD) ritira il proprio emendamento \* 1.2.

Mino TARICCO (PD) ritira il proprio emendamento \* 1.4.

Francesco PRINA (PD), *relatore*, in relazione alle proposte emendative riferite all'articolo 2, esprime parere favorevole sull'emendamento Mongiello 2.7, invita i presentatori al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, degli emendamenti Cristian Iannuzzi 2.26 e L'Abbate 2.22, esprime parere favorevole sull'emendamento Schullian 2.20, invita i presentatori al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, degli emendamenti Mongiello 2.6, Schullian 2.19, nonché degli identici emendamenti Taricco \* 2.13, Schullian \* 2.21, Falcone \* 2.10 e Causin \* 2.2.

Esprime parere favorevole sugli emendamenti Romanini 2.3 e Gagnarli 2.25. Invita al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, dell'emendamento Cristian Iannuzzi 2.18, esprime parere favorevole sugli emendamenti Mongiello 2.5, nonché sugli identici emendamenti Taricco \* 2.12, Falcone \* 2.9, Schullian \* 2.16, Romanini \* 2.17 e Causin \* 2.1.

Invita al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, dell'emendamento Mongiello 2.4, esprime poi parere favorevole sull'emendamento Romanini 2.15 ed invita i presentatori al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, degli identici emendamenti Causin \* 2.11, Falcone \* 2.8, Taricco \* 2.29, Cristian Iannuzzi \* 2.30 e Schullian \* 2.31.

Esprime parere favorevole sugli emendamenti Schullian 2.14 e Gagnarli 2.24 a condizione che siano riformulati nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*),

ed esprime inoltre parere favorevole sull'emendamento Gagnarli 2.23. Invita, infine, il presentatore al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, degli emendamenti Gianluca Pini 2.27 e 2.32.

Il sottosegretario Giuseppe CASTIGLIONE esprime parere conforme a quello espresso dal relatore.

La Commissione approva l'emendamento Mongiello 2.7 (*vedi allegato 4*).

Luca SANI, *presidente*, avverte che l'emendamento Cristian Iannuzzi 2.26 si intende decaduto per assenza del presentatore.

Giuseppe L'ABBATE (M5S) ritira il proprio emendamento 2.22.

La Commissione approva l'emendamento Schullian 2.20 (*vedi allegato 4*).

Colomba MONGIELLO (PD) ritira il proprio emendamento 2.6.

Manfred SCHULLIAN (Misto) ritira il proprio emendamento 2.19.

Mino TARICCO (PD) premesso che numerosi processi produttivi del pane avvengono ad una temperatura di meno 18 gradi, evidenzia che il suo emendamento \* 2.13 aveva lo scopo di chiarire cosa debba intendersi con il termine « congelamento ». Tuttavia, accoglie l'invito al ritiro e si riserva di presentare un ordine del giorno dal contenuto analogo.

Manfred SCHULLIAN (Misto) ritira il proprio emendamento \* 2.21.

Giovanni FALCONE (PD) ritira il proprio emendamento \* 2.10.

Luca SANI, *presidente*, avverte che l'emendamento Causin \* 2.2 si intende decaduto per assenza del presentatore.

La Commissione approva l'emendamento Romanini 2.3 (*vedi allegato 4*).

Luca SANI, *presidente*, avverte che l'emendamento Gagnarli 2.25 risulta assorbito dall'approvazione dell'emendamento Romanini 2.3.

Avverte inoltre che l'emendamento Cristian Iannuzzi 2.18 si intende decaduto per assenza del presentatore.

La Commissione, con distinte votazioni, approva l'emendamento Mongiello 2.5, nonché gli identici emendamenti Taricco \* 2.12, Falcone \* 2.9, Schullian \* 2.16, Romanini \* 2.17 e Causin \* 2.1 (*vedi allegato 4*).

Colomba MONGIELLO (PD) osserva che, a suo avviso il suo emendamento 2.4, sul quale il relatore ha formulato un invito al ritiro, ha un contenuto sostanzialmente analogo a quello del successivo emendamento Romanini 2.15, sul quale il relatore ha espresso, invece, un parere favorevole, chiede al relatore chiarimenti sulla diversa valutazione da lui stesso effettuata sulle due proposte emendative in questione.

Francesco PRINA (PD), *relatore*, pur riconoscendo che gli emendamenti Mongiello 2.4 e Romanini 2.15 hanno la medesima *ratio*, sottolinea che quest'ultimo reca una formulazione più chiara ed inequivocabile.

Colomba MONGIELLO (PD) dopo aver dichiarato di non condividere la valutazione effettuata dal relatore sulla proposta emendativa da lei presentata, non accede all'invito al ritiro formulato dal relatore e insiste per la votazione del suo emendamento 2.4.

La Commissione respinge l'emendamento Mongiello 2.4 sul quale il relatore ed il rappresentante del Governo hanno espresso parere contrario.

La Commissione approva l'emendamento Romanini 2.15 (*vedi allegato 4*).

Giovanni FALCONE (PD) ritira il proprio emendamento \* 2.8.

Manfred SCHULLIAN (Misto) ritira il proprio emendamento \* 2.31.

Mino TARICCO (PD), evidenzia che la ratio del suo emendamento è quella di rafforzare la coerenza a livello nazionale della norma sulle sanzioni e di assicurare che le regioni legiferino rimanendo nell'ambito della cornice delineata dalla legislazione nazionale.

Francesco PRINA (PD), *relatore*, precisa che l'emendamento 2.14 Schullian sul quale ha espresso parere favorevole muove nella stessa direzione degli identici emendamenti Causin \* 2.11, Falcone \* 2.8, Taricco \* 2.29, Cristian Iannuzzi \* 2.30 e Schullian \* 2.31. Inoltre, l'articolo aggiuntivo Romanini 11. 01 sul quale intende esprimere parere favorevole reca in termini organici la clausola di adeguamento della normativa regionale.

Mino TARICCO (PD), ritira il suo emendamento \* 2.29.

Luca SANI, *presidente*, avverte che gli emendamenti Causin \* 2.11, e Cristian Iannuzzi \* 2.30 si intendono decaduti per assenza dei rispettivi presentatori.

Manfred SCHULLIAN (Misto) accoglie la riformulazione del proprio emendamento 2.14.

La Commissione approva l'emendamento Schullian 2.14, come riformulato (*vedi allegato 4*).

Dopo che Chiara GAGNARLI (M5S) ha dichiarato di accogliere la riformulazione del proprio emendamento 2.24, Luca SANI, *presidente*, avverte che tale emendamento, come riformulato (*vedi allegato 4*), sarà posto in votazione successivamente all'emendamento Gagnarli 2.23.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti Gagnarli 2.23 e 2.24, come riformulato (*vedi allegato 4*).

Gianluca PINI (LNA) invita il relatore a riconsiderare il parere espresso sui propri emendamenti 2.27 e 2.32 che mirano ad estendere l'applicazione dell'aliquota IVA al 4 per cento anche alla cessione di pane contenente ingredienti ulteriori rispetto a quelli attualmente previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, che a sua volta richiama la legge n. 580 del 1967. Sottolinea, a tal proposito, come tali emendamenti si pongano in linea di continuità con alcuni ordini del giorno accolti dal Governo in occasione dell'esame di disegni di legge di stabilità e che gli stessi, ove approvati, produrrebbero l'effetto, atteso da molti operatori del settore, di fare chiarezza nell'applicazione di una normativa che è oggetto, in fase applicativa, di difformi interpretazioni e di aumentare la competitività del *made in Italy* nel settore della panificazione.

Francesco PRINA (PD), *relatore*, ricorda che oggetto della proposta di legge all'esame è la disciplina relativa alla commercializzazione e alla vendita del pane, ed in particolare del pane fresco, al quale si applica l'aliquota IVA al 4 per cento, e non anche di altri prodotti quali i *crackers* e le fette biscottate. Fa presente, inoltre, che sugli emendamenti in questione il MEF ha espresso un parere contrario e che, pertanto, vi è una questione tecnica da affrontare.

Tuttavia, comprendendo le ragioni sottese alla presentazione delle proposte emendative all'esame, accede alla richiesta avanzata dall'onorevole Pini di un approfondimento ulteriore sugli emendamenti Gianluca Pini 2.27 e 2.32 dei quali propone l'accantonamento.

Luca SANI, *presidente*, dispone, concordando la Commissione, l'accantonamento degli emendamenti Gianluca Pini 2.27 e 2.32.

Francesco PRINA (PD), *relatore*, con riferimento alle proposte emendative riferite all'articolo 3, invita il presentatore al ritiro, esprimendo altrimenti parere con-

trario, degli articoli aggiuntivi Gianluca Pini 3-bis.01 e 3-bis.02.

Il sottosegretario Giuseppe CASTIGLIONE esprime parere conforme a quello espresso dal relatore.

Gianluca PINI (LNA) invita il relatore a riconsiderare il parere espresso sui propri articoli aggiuntivi Gianluca Pini 3-bis.01 e 3-bis.02 che mirano ad armonizzare le migliori pratiche industriali nella produzione del pane intero o a fette preconfezionato e a garantire una maggiore tutela del consumatore, introducendo elementi di chiarezza che porrebbero fine alle difformi applicazioni della normativa del settore da parte delle Asl e dell'Agenzia delle entrate in relazione ad alcuni aspetti tecnici.

Francesco PRINA (PD), *relatore*, accede alla richiesta avanzata dall'onorevole Pini di un approfondimento ulteriore sugli articoli aggiuntivi Gianluca Pini 3-bis.01 e 3-bis.02 dei quali propone l'accantonamento.

Luca SANI, *presidente*, dispone, concordando la Commissione, l'accantonamento degli articoli aggiuntivi Gianluca Pini 3-bis.01 e 3-bis.02.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.**

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Luca SANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Giuseppe Castiglione.*

**La seduta comincia alle 15.**

**Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/127 per quanto riguarda determinate possibilità di pesca (COM(2017) 356 final), corredata dal relativo allegato (COM(2017) 356 final – Annex 1).**

**Comunicazione della Commissione relativa alla situazione della politica comune della pesca e alla consultazione sulle possibilità di pesca per il 2018 (COM(2017) 368 final).**

*(Seguito esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame congiunto degli atti europei in oggetto rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 luglio scorso.

Luca SANI, *presidente*, comunica che il gruppo M5S e il gruppo del PD hanno 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 nella seduta del 13 luglio scorso il relatore, onorevole Luciano Agostini, ha svolto la relazione introduttiva ed è stata altresì sollecitata un'interlocuzione con il Governo sul tema all'esame.

Cede quindi la parola al rappresentante del Governo.

Il sottosegretario Giuseppe Castiglione reputa opportuno fornire alla Commissione un quadro dettagliato delle principali vicende che hanno portato all'attuale situazione in sede europea dell'assegnazione delle quote di pesca di pesce spada tra i vari Paesi dell'UE.

Fa presente, quindi, che il 14-21 novembre 2016, nell'ambito del Meeting annuale ICCAT, in Portogallo, con la Raccomandazione 16-051 le Parti Contraenti adottano un nuovo Piano pluriennale di gestione e tutela dello stock Mediterraneo del pesce spada, che prevede l'introduzione del TAC (10.500 tonnellate), a partire dal 2017 e la progressiva riduzione

del medesimo, per un 3 per cento annuo, nel quinquennio 2018-2022. La ripartizione del TAC viene rimandata ad un momento successivo. Già in quella sede, l'Italia aveva palesato evidenti criticità rispetto alla mancata fissazione dei criteri di distribuzione del contingente internazionale di cattura, almeno tra le Parti Contraenti interessate.

Il 20-22 febbraio 2017, nell'ambito del Gruppo di lavoro intermedio ICCAT, riunitosi a Madrid, le Parti Contraenti ICCAT adottano lo schema di ripartizione del TACI assumendo, quale base di calcolo, la media dei livelli di cattura maturati per il periodo 2010-20141 con qualche aggiustamento per garantire i livelli minimi di cattura ad alcuni piccoli Paesi. Evidenzia che l'Italia è l'unico Stato membro dell'UE che si oppone, in maniera chiara ed inequivocabile, al compromesso avallato dalla Commissione UE e dagli altri Stati Membri interessati, atteso che la percentuale spettante alla stessa UE veniva già così ridotta di ben 5 punti, a vantaggio di altri Paesi del Mediterraneo (Algeria, Marocco e soprattutto Turchia).

Il 6 marzo 2017, a Bruxelles, in sede di Consiglio UE, lui stesso lamenta con il Commissario Velia gli esiti del negoziato tecnico in sede ICCAT che hanno portato a una riduzione della quota UE dal 75 per cento al 70 per cento del TAC complessivo. Ricordando che l'Italia è il Paese con la più grande flotta dedicata al pesce spada in seno all'Unione, chiede al Commissario la giusta attenzione al nostro Paese.

Il 15 marzo 2017, a Bruxelles, il Direttore generale della pesca marittima dottor Rigillo incontra il Direttore generale della DG MARE dotto Machado. Nel corso dell'incontro, tenutosi su iniziativa italiana, si sottolinea l'importanza della pesca del pesce spada per l'Italia e si richiede la giusta attenzione agli interessi italiani.

Osserva che nel corso della riunione si esprime anche disappunto per il primo risultato in sede ICCAT, che di fatto già penalizza le marinerie europee e soprattutto italiane, in particolare rispetto ai livelli di cattura maturati nel 2015. Il direttore Machado, assicura che nel mee-

ting tecnico che di lì a poco si sarebbe svolto con gli Stati Membri, la Commissione avrebbe presentato vari scenari anche comprensivi di valutazioni del relativo impatto socio-economico. Tale assicurazione rimane disattesa.

Il 21 marzo 2017, a Bruxelles, infatti, il successivo meeting tecnico si risolve nella mera accettazione da parte della Commissione UE della proposta spagnola di applicare, a livello europeo, una base di calcolo tale da escludere le annualità 2010-2011, considerando il solo periodo 2012-2015. La proposta viene basata sull'assunto che, nel biennio 2010-2011, le statistiche siano viziate dalle pratiche illegali di pesca con le reti derivanti.

Rimarca che la delegazione italiana, ivi presente, manifesta, apertamente il proprio dissenso a tale argomentazione, con toni fermi e decisi, contraddistinti anche da momenti di tensione soprattutto con la Commissione stessa ed ovviamente con la delegazione spagnola. Purtroppo, l'Italia rimane del tutto isolata. Spagna e Grecia si vedono favorite, mentre gli Stati membri interessati più piccoli sono comunque soddisfatti dalla ripartizione attuata senza contraddittorio. Gli esiti di tale meeting tecnico vengono poi sintetizzati in un apposito non-paper trasmesso agli Stati Membri, per il tramite del Segretariato generale del Consiglio UE.

L'11 aprile 2017, a seguito dell'incontro tecnico fra Stati Membri UE, il Direttore generale della pesca marittima invia al suo omologo della Commissione DG MARE una nota assertiva in cui evidenzia non solo le preoccupazioni per la pesca italiana, ma anche la pretestuosità dei presupposti su cui si è basata la Commissione europea nella sua bozza di proposta. L'Italia formalizza così ai più alti livelli amministrativi il proprio dissenso agli esiti, ritenuti inaccettabili, di quello che, ad oggi, rimane l'unico incontro tecnico tenutosi, in ambito UE, sulla delicata vicenda.

Il 18 aprile 2017, verso la metà del mese, si conclude, con esito positivo, la procedura scritta per via elettronica con cui le Parti Contraenti ICCAT approvano

formalmente la suddivisione del TAC adottata due mesi prima a Madrid. Il TAC UE 2017 è, quindi, ufficializzato a circa 7.418 tonnellate, pari cioè a circa il 70 per cento di quello internazionale.

Il 20 aprile 2017, a seguito della nota dell'11 aprile si tiene una sorta di bilaterale tecnica a Bruxelles che si svolge subito dopo il periodo di Pasqua. La Commissione UE, dopo aver formulato riscontri di rito alle nostre doglianze, sembra aprire ad un ulteriore momento di dialogo, nella misura in cui i funzionari UE ipotizzano la concreta possibilità di riaprire il tavolo tecnico, prospettando la formulazione di nuovi scenari che, in un certo qual modo, potessero risultare meno penalizzanti per l'Italia. Nulla di quanto prospettato a Bruxelles dalla Commissione UE si concretizza. La Commissione UE, infatti, non ha proceduto alla convocazione di un ulteriore momento di confronto tecnico con gli Stati Membri, provvedendo poi alla formalizzazione della propria proposta.

Il 18 maggio 2017, ai margini di un incontro tecnico sul tonno rosso, su suggerimento della Commissione europea, la delegazione italiana incontra gli omologhi spagnoli e greci in cerca di un compromesso. Sia Spagna che Grecia chiedono in cambio di modifiche della proposta della Commissione cessioni di quota italiana per il tonno rosso in quantitativi e con modalità che non possono essere ritenuti accettabili. Successivi contatti non avvengono ad alcun realistico compromesso. La Commissione viene informalmente sensibilizzata per un approccio più equo.

Il 3 luglio 2017, la Commissione presenta formalmente la propria proposta per la discussione. La proposta viene però inserita in un provvedimento di modifica al vigente Regolamento UE sui TAC, contenente anche altri stock che interessano numerosi Stati membri, e per cui vi è urgenza di approvazione (al contrario della quota per il pesce spada). La proposta viene così di fatto « blindata ».

Sottolinea che nei contenuti la proposta per il pesce spada è ancora una volta la semplice riproposizione di quanto emerso dall'unico *meeting* tecnico tenutosi a

marzo. L'unica apertura inserita nella Relazione accompagnatoria alla predetta proposta formale, riguarda l'eventualità di un diverso accordo tra gli Stati Membri interessati.

Il 6 luglio 2017, con un'accelerazione della tempistica da parte della Presidenza, la proposta viene presentata al Gruppo di lavoro del Consiglio. Gli Stati membri interessati appoggiano la proposta di ripartizione interna presentata dalla Commissione, ad eccezione, ovviamente, dell'Italia che contesta i criteri sulla base dei quali è stata effettuata detta ripartizione.

Il 13 luglio 2017 la proposta viene iscritta dalla Presidenza per la presentazione al Coreper I per approvazione senza discussione, presumibilmente per il 19 luglio.

Infine, il 17 luglio 2017, nel corso dei lavori dell'ultimo Consiglio UE, Il Ministro Martina ha nuovamente ribadito le nostre doglianze, ipotizzando iniziative unilaterali.

A tal proposito, preannuncia che il MIPAAF si atterrà, in sede di determinazione nazionale dei massimali di cattura del pesce spada nel Mediterraneo, ai criteri formalmente ed ufficialmente adottati ed approvati in seno all'ICCAT per la ripartizione del contingente per il 2017, così come posti alla base dell'accordo di Madrid del 20-22 febbraio 2017.

Si tratta di un atto politico del quale il Governo italiano intende assumersi la piena responsabilità di fronte alle istituzioni europee che in questa vicenda hanno ritenuto di far prevalere l'aspetto burocratico sulle considerazioni di carattere tecnico che avrebbero dovuto portare la Commissione europea a non discostarsi dalla base di calcolo utilizzata dall'Iccat. Ciò ha portato ad effetti gravemente penalizzanti per il nostro Paese. Dichiaro, inoltre, che, qualora a seguito dell'approvazione in sede europea della proposta di regolamento all'esame, dovessero sorgere contestazioni verso l'iniziativa assunta dal Governo italiano, l'Esecutivo ricorrerà presso la Corte di Giustizia per vedere riconosciute le proprie ragioni.

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

**La seduta termina alle 15.15.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Luca SANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Giuseppe Castiglione.*

**La seduta comincia alle 15.15.**

**Indagine conoscitiva sulle assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura: audizione di rappresentanti** Sulle assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura: audizione di rappresentanti delle organizzazioni agricole Agrinsieme (Confagricoltura, CIA, Copagri, Alleanza delle cooperative italiane-agroalimentare), Coldiretti, UeCoop e Unci agroalimentare.

*(Svolgimento e conclusione).*

Luca SANI, *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.

Introduce, quindi, l'audizione.

Fabio TRACAGNI, *Funzionario area organizzativa – diffusione servizio credito e assicurazioni (CONFAGRICOLTURA)*, Paola GROSSI, *Capo Ufficio Legislativo Coldiretti*, Fabio RACCOSTA, *Direttore Caa (CIA)* e Vittoria PAPOTTO, *Referente tecnica (UeCoop)*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono quindi, formulando osservazioni e ponendo quesiti, i deputati Gallinella, Fiorio e Oliverio.

Paola GROSSI, *Capo Ufficio Legislativo Coldiretti*, Fabio TRACAGNI, *Funzionario area organizzativa – diffusione servizio credito e assicurazioni (CONFAGRICOLTURA)* e Fabio RACCOSTA, *Direttore Caa (CIA)*, intervengono in replica.

Luca SANI (PD), *presidente*, dichiara quindi conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.15.**

---

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

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

**Audizione del dottor Giuseppe Blasi, Capo Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-01292 Oliverio, 7-01296 Gallinella e 7-01299 Russo, in materia di interventi per fronteggiare la scarsità delle risorse idriche ad uso irriguo.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 16.15 alle 16.30.

#### AVVERTENZA

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

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI



ALLEGATO 1

**Schema di decreto ministeriale recante approvazione del piano di ricerca straordinario per lo sviluppo di un sistema informatico integrato di trasferimento tecnologico, analisi e monitoraggio delle produzioni agricole attraverso strumenti di sensoristica, diagnostica, meccanica di precisione, biotecnologie e bioinformatica, predisposto dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) (Atto n. 427).**

**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE  
APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

La XIII Commissione (Agricoltura),

esaminato lo schema di decreto ministeriale recante approvazione del Piano di ricerca straordinario per lo sviluppo di un sistema informatico integrato di trasferimento tecnologico, analisi e monitoraggio delle produzioni agricole attraverso strumenti di sensoristica, diagnostica, meccanica di precisione, biotecnologie e bioinformatica, predisposto dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) (atto n. 427);

visti i rilievi espressi in data 11 luglio 2017 dalla Commissione V (Bilancio);

osservato che il Piano di ricerca straordinario, di durata triennale, si articola in due grandi progetti (o aree tematiche) denominati, rispettivamente, « Biotecnologie sostenibili per l'agricoltura italiana » e « AgriDigit-Agricoltura digitale » e che esso prevede anche una terza parte (Investimenti) relativa alla realizzazione di strutture ed all'acquisto di attrezzature;

ricordato che lo schema di decreto all'esame è stato predisposto sulla base delle disposizioni contenute nella legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), ed in particolare nell'articolo 1, comma 665, che demanda al CREA la promozione di un piano triennale di ricerca straordinario per lo sviluppo di un

sistema informatico integrato di trasferimento tecnologico, analisi e monitoraggio delle produzioni agricole attraverso strumenti di sensoristica, diagnostica, meccanica di precisione, biotecnologie e bioinformatica al fine di garantire il rilancio delle attività di ricerca e sperimentazione in agricoltura, favorire lo sviluppo di nuove tecnologie a supporto delle produzioni agricole, ed accrescere il sistema delle conoscenze a sostegno dello sviluppo del settore agricolo nazionale e della tutela del *made in Italy*, a tal fine autorizzando, al comma 667 la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2016 e di 8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018;

richiamato il parere favorevole espresso dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 25 maggio 2017 e ricordato che in tale ultima sede è stato concordato che, successivamente all'approvazione del Piano, in fase di predisposizione delle singole schede di progetto, dovranno essere meglio demarcate, al fine di evitare sovrapposizioni di attività e finanziamenti, le attività e i progetti che fanno capo a questo Piano straordinario rispetto alle restanti attività svolte dal CREA, da valutare insieme alla Rete dei referenti regionali per la ricerca e che relativamente alla voce Investimenti (attrezzature e strutture), e si è altresì convenuto che, in fase

di predisposizione delle schede di progetto, sia fornita una più precisa descrizione degli investimenti previsti con un chiaro collegamento degli stessi sia con i singoli sottoprogetti sia con le attività individuate nei *Work-package*;

considerato che, al riguardo, la relazione illustrativa del Governo fa puntualmente presente che, nelle successive fasi operative, le singole linee di attività individuate dovranno essere opportunamente integrate da specifiche schede di ricerca al fine di consentire una efficace valutazione sia dei costi dei singoli sotto-progetti sia una definizione concreta dei tempi di attuazione;

osservato che le linee di ricerca delineate dal Piano non sembrano pienamente correlate ad un'analisi di politica di economia agraria sulle prospettive di sviluppo dell'agricoltura italiana, mancando di un'indicazione specifica circa il rapporto tra gli strumenti di ricerca che saranno attivati e le ricadute preventivate ed attese in termini economici e ambientali nei settori interessati dagli interventi;

considerato che il Piano intende investire sulle nuove tecnologie di miglioramento genetico, quali il *genome editing* e la cisgenesi, e che il confine tra il genome editing e le tecniche di ricerca che comportano la modificazione genetica degli organismi non è ancora chiaro e che si è in attesa sul punto di un pronunciamento chiarificatorio della Corte di giustizia dell'Unione europea, investita dal Consiglio di Stato francese della questione relativa alla natura degli organismi ottenuti per mutagenesi e del loro inquadramento nell'ambito della direttiva 2001/18/CE;

tenuto altresì conto dell'invito rivolto dalla Commissione europea a tutti gli Stati membri con lettera del 15 giugno 2015 di adottare un approccio cautelativo e di attendere la propria analisi giuridica sulle *New breeding techniques* (Nbt) prima di autorizzare emissioni deliberate in campo

aperto di materiale ottenuto con le nuove tecniche di selezione delle piante;

considerato al riguardo che il Parlamento ha da sempre espresso una posizione nettamente contraria all'uso delle tecniche di modificazione genetica in campo agroalimentare, non tanto per ragioni ideologiche, quanto perché la distintività dei prodotti italiani viene preservata proprio evitando contaminazioni con prodotti modificati geneticamente, a difesa, quindi, del valore commerciale del *Made in Italy* e del suo marchio distintivo nel mondo;

richiamati al riguardo i numerosi atti di sindacato ispettivo approvati dall'Assemblea (quale, ad esempio la mozione Cenni ed altri n. 1/00015 approvata l'11 luglio 2013, che impegnava, tra l'altro, il Governo ad avvalersi della clausola di salvaguardia, di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 224 del 2003, di recepimento della direttiva n. 2001/18/CE, al fine di evitare ogni forma di coltivazione in Italia di ogm autorizzati a livello europeo e di tutelare la sicurezza del modello economico e sociale di sviluppo dell'agroalimentare italiano) e dalla XIII Commissione della Camera dei deputati (quali le risoluzioni 8-00034 Zanin ed altri, approvata il 23 gennaio 2014, sulle questioni relative alle coltivazioni provenienti da sementi geneticamente modificate e alle conseguenze su altre coltivazioni, e 8-00036 Cenni ed altri, recante Iniziative in ambito europeo in materia di normativa sulle sementi);

rilevato, infine, che il finanziamento disposto a favore della ricerca nel settore olivicolo risulta incongruo rispetto all'importanza del settore per il settore agroalimentare italiano e all'impegno profuso dal Governo e dal Parlamento per rilanciare la filiera olivicola; considerato che tale scelta è dovuta – come chiarito nel corso dell'audizione dei rappresentanti del CREA – al fatto che, al momento della predisposizione del Piano non era stato ancora raggiunto l'obiettivo della mappa-

tura del genoma dell'ulivo, risultato attualmente acquisito;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

*a)* si provveda, in sede di attuazione del presente Piano, ad astenersi dall'attivare qualsiasi progetto di ricerca che comporti l'utilizzo di tecniche che potrebbero portare all'ottenimento di materiale genetico con DNA esogeno, attenendosi, al riguardo, all'eventuale pronunciamento della Corte di giustizia sui confini delle nuove tecnologie di miglioramento genetico;

*b)* si provveda, altresì, in sede di attuazione del presente Piano, ad inviare tempestivamente al Parlamento le schede di ricerca che saranno predisposte in relazione ai singoli sottoprogetti, ponendo in evidenza nelle stesse le ricadute preventive ed attese in termini economici e ambientali nei settori interessati dagli interventi, attraverso opportuni indicatori;

*c)* si provveda ad incrementare significativamente il finanziamento dedicato alla filiera olivicola – tenuto conto dell'importanza del settore per il comparto agroalimentare italiano – sia nell'ambito del sottoprogetto Biotech, dove risulta attualmente pari ad appena 300.000 euro, sia nel sottoprogetto Agricoltura Digitale, dove è del tutto assente;

*d)* si promuova ogni utile azione al fine di preservare la biodiversità agroalimentare, secondo quanto previsto dalla legge n. 194 del 1 dicembre 2015 « Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare », a partire da una ricognizione del materia genetico presente nell'ente e in sinergia con le università, gli altri enti di ricerca e le regioni, e di valorizzare la ricerca finalizzata al miglioramento della produzione agricola con metodo biologico ai sensi della normativa europea e nazionale;

*e)* ci si adoperi ad integrare il presente Piano definendo le questioni brevettuali non direttamente affrontate, adottando le misure necessarie ad impedire l'appropriabilità dei risultati della ricerca, vietando la concessione dei brevetti ed assicurando il diritto di accesso degli agricoltori alle sementi e alle varietà tradizionali e locali, in applicazione degli artt. 6 e 9 del Trattato internazionale della FAO sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, ratificato con legge 6 aprile 2004 n. 101;

*f)* si provveda a utilizzare le professionalità operanti all'interno del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) che abbiano una competenza specifica necessaria per la realizzazione del Piano di ricerca, con l'impegno a reperire con il primo strumento utile i mezzi finanziari per trasformare a tempo indeterminato il rapporto di lavoro in essere.

## ALLEGATO 2

**Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane  
(Nuovo testo C. 3265 Romanini).****PROPOSTE EMENDATIVE**

ART. 1.

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 1.

1. La presente legge reca disposizioni in materia di produzione e di vendita del pane al fine di garantire il diritto all'informazione dei consumatori e di valorizzare il pane fresco.

2. Il pane fresco ed in particolare il pane fresco prodotto in Italia, quale frutto del lavoro, dell'insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni, costituisce un patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale.

**1. 1.** Mongiello.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. È denominato pane il prodotto ottenuto dalla cottura totale o parziale di:

*a)* una pasta convenientemente lievitata, di cui all'articolo 4, comma 1, preparata con farine alimentari di grano o di altri cereali, acqua e lievito, con o senza aggiunta di cloruro di sodio o sale comune;

*b)* un composto di farina e acqua, con o senza aggiunta di cloruro di sodio o sale comune che non subisce alcun processo di fermentazione, al quale non viene aggiunto lievito;

*c)* preparati con materie prime de-gluteinate e/o con farine, compresi i loro derivati, diversi dalla farina di grano, secondo le condizioni previste dall'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011 e dal decreto del Ministero della salute del 17 maggio 2016.

**1. 6.** Cristian Iannuzzi.

*Al comma 2, premettere le seguenti parole:* Nell'ambito della legislazione concorrente in materia di alimentazione, tutela della salute e delle professioni,.

**\* 1. 7.** Cristian Iannuzzi.

*Al comma 2, premettere le seguenti parole:* Nell'ambito della legislazione concorrente in materia di alimentazione, tutela della salute e delle professioni,.

**\* 1. 2.** Falcone.

**(ritirato)**

*Al comma 2, premettere le seguenti parole:* Nell'ambito della legislazione concorrente in materia di alimentazione, tutela della salute e delle professioni,.

**\* 1. 3.** Causin.

*Al comma 2, premettere le seguenti parole:* Nell'ambito della legislazione concorrente in materia di alimentazione, tutela della salute e delle professioni,.

**\* 1. 4.** Taricco.

**(ritirato)**

*Al comma 2, premettere le seguenti parole:* Nell'ambito della legislazione concorrente in materia di alimentazione, tutela della salute e delle professioni,.

\* **1. 5.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

**(ritirato)**

ART. 2.

*Al comma 1, sostituire le parole:* , di cui all'articolo 4, comma 1 *con le seguenti:* utilizzando il lievito di cui all'articolo 4, comma 1,.

**2. 7.** Mongiello.

*Al comma 1 sostituire le parole:* sfarinati *con le seguenti:* farina alimentare.

**2. 26.** Cristian Iannuzzi.

*Al comma 1 sopprimere le seguenti parole:* o di altri cereali.

**2. 22.** L'Abbate, Gagnarli, Gallinella.

**(ritirato)**

*Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* , spezie o erbe aromatiche.

**2. 20.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Al comma 2, alinea, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* e relative condizioni.

**2. 6.** Mongiello.

**(ritirato)**

*Al comma 2, lettera a), primo periodo, dopo la parola:* congelamento *aggiungere la seguente:* prolungato.

*Conseguentemente, al medesimo comma, medesimo periodo:*

*dopo le parole:* alla surgelazione *aggiungere le seguenti:* o alla conservazione prolungata di materie prime e;

*aggiungere in fine le seguenti parole:* ad eccezione dell'acido ascorbico.

**2. 19.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

**(ritirato)**

*Al comma 2, lettera a), primo periodo, dopo la parola:* congelamento *aggiungere la seguente:* prolungato.

\* **2. 13.** Taricco.

**(ritirato)**

*Al comma 2, lettera a), primo periodo, dopo la parola:* congelamento *aggiungere la seguente:* prolungato.

\* **2. 21.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

**(ritirato)**

*Al comma 2, lettera a), primo periodo, dopo la parola:* congelamento *aggiungere la seguente:* prolungato.

\* **2. 10.** Falcone.

**(ritirato)**

*Al comma 2, lettera a), primo periodo, dopo la parola:* congelamento *aggiungere la seguente:* prolungato.

\* **2. 2.** Causin.

*All'articolo 2, comma 2, lettera a), sostituire le parole da:* , ad eccezione delle

tecniche mirate fino alla fine del periodo con le seguenti: e ad altri trattamenti con effetto conservante, ad eccezione delle tecniche mirate al solo rallentamento del processo di lievitazione senza additivi conservanti.

**2. 3.** Romanini.

*All'articolo 2, comma 2, lettera a), primo periodo, sostituire le parole da: senza additivi fino alla fine del periodo con le seguenti: senza utilizzo di additivi e di altri trattamenti con effetto conservante.*

**2. 25.** Gagnarli, Gallinella.

*Al comma 2, lettera a), primo periodo, aggiungere infine le seguenti parole: ad eccezione dell'acido ascorbico.*

**2. 18.** Cristian Iannuzzi.

*Al comma 3, alinea, sostituire le parole: È fatto divieto di utilizzare, con le seguenti: È vietato utilizzare in commercio.*

*Conseguentemente, al medesimo comma, lettera a), sostituire le parole: per il pane, con le seguenti: per designare il pane.*

**2. 5.** Mongiello.

*Al comma 3, sopprimere la lettera d).*

**\* 2. 12.** Taricco.

*Al comma 3, sopprimere la lettera d).*

**\* 2. 9.** Falcone.

*Al comma 3, sopprimere la lettera d).*

**\* 2. 16.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Al comma 3, sopprimere la lettera d).*

**\* 2. 17.** Romanini.

*Al comma 3, sopprimere la lettera d).*

**\* 2. 1.** Causin.

*Sostituire il comma 4, con il seguente:*

4. È ad ogni modo vietato l'utilizzo in commercio di denominazioni, quali « pane di giornata » e « pane appena sfornato » nonché di qualsiasi altra denominazione usata in alternativa alla denominazione di cui al comma 2, lettera a), e che sia contraria ai divieti di cui al comma 3 o che comunque possa indurre in inganno il consumatore rispetto alla freschezza del pane messo in commercio.

**2. 4.** Mongiello.

*Al comma 4, sostituire le parole: quali pane di giornata e pane appena sfornato con le seguenti: quali pane di giornata, pane appena sfornato e pane caldo.*

**2. 15.** Romanini.

*Sopprimere il comma 7.*

*Conseguentemente, sostituire l'articolo 11 con il seguente:*

ART. 11.

*(Vigilanza e sanzioni).*

1. La vigilanza sull'attuazione della presente legge è esercitata dalle aziende sanitarie locali e dai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge. Sono fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa regionale.

2. Per la violazione della presente legge si applicano le seguenti sanzioni:

a) chiunque eserciti l'attività di panificazione senza aver presentato la SCIA di cui all'articolo 6, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di

euro 2.500 ad un massimo di euro 15.000 e alla chiusura immediata del panificio;

b) chiunque eserciti l'attività senza l'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.500 ad un massimo di euro 9.000;

c) il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'articolo 8, comma 4, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.000 ad un massimo di euro 10.000. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva;

d) chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 5.000 e nei casi più gravi all'immediata sospensione dell'attività.

3. In caso di recidiva gli importi di cui al comma 2 sono raddoppiati.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 sono irrogate dal comune dove è svolta l'attività.

5. Le sanzioni di cui al comma 2 sono accertate secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

**\* 2. 11.** Causin.

*Sopprimere il comma 7.*

*Conseguentemente, sostituire l'articolo 11 con il seguente:*

ART. 11.

*(Vigilanza e sanzioni).*

1. La vigilanza sull'attuazione della presente legge è esercitata dalle aziende sanitarie locali e dai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni ammini-

strative previste dalla presente legge. Sono fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa regionale.

2. Per la violazione della presente legge si applicano le seguenti sanzioni:

a) chiunque eserciti l'attività di panificazione senza aver presentato la SCIA di cui all'articolo 6, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.500 ad un massimo di euro 15.000 e alla chiusura immediata del panificio;

b) chiunque eserciti l'attività senza l'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.500 ad un massimo di euro 9.000;

c) il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'articolo 8, comma 4, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.000 ad un massimo di euro 10.000. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva;

d) chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 5.000 e nei casi più gravi all'immediata sospensione dell'attività.

3. In caso di recidiva gli importi di cui al comma 2 sono raddoppiati.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 sono irrogate dal comune dove è svolta l'attività.

5. Le sanzioni di cui al comma 2 sono accertate secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

**\* 2. 8.** Falcone.

*(ritirato)*

*Sopprimere il comma 7.*

*Conseguentemente, sostituire l'articolo 11 con il seguente:*

ART. 11.

*(Vigilanza e sanzioni).*

1. La vigilanza sull'attuazione della presente legge è esercitata dalle aziende sanitarie locali e dai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge. Sono fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa regionale.

2. Per la violazione della presente legge si applicano le seguenti sanzioni:

a) chiunque eserciti l'attività di panificazione senza aver presentato la SCIA di cui all'articolo 6, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.500 ad un massimo di euro 15.000 e alla chiusura immediata del panificio;

b) chiunque eserciti l'attività senza l'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.500 ad un massimo di euro 9.000;

c) il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'articolo 8, comma 4, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.000 ad un massimo di euro 10.000. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva;

d) chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 5.000 e nei casi più gravi all'immediata sospensione dell'attività.

3. In caso di recidiva gli importi di cui al comma 2 sono raddoppiati.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 sono irrogate dal comune dove è svolta l'attività.

5. Le sanzioni di cui al comma 2 sono accertate secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

\* **2. 29.** Taricco.

**(ritirato)**

*Sopprimere il comma 7.*

*Conseguentemente, sostituire l'articolo 11 con il seguente:*

ART. 11.

*(Vigilanza e sanzioni).*

1. La vigilanza sull'attuazione della presente legge è esercitata dalle aziende sanitarie locali e dai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge. Sono fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa regionale.

2. Per la violazione della presente legge si applicano le seguenti sanzioni:

a) chiunque eserciti l'attività di panificazione senza aver presentato la SCIA di cui all'articolo 6, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.500 ad un massimo di euro 15.000 e alla chiusura immediata del panificio;

b) chiunque eserciti l'attività senza l'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.500 ad un massimo di euro 9.000;

c) il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'articolo 8, comma 4, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.000 ad un massimo di euro 10.000. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva;



d) chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 5.000 e nei casi più gravi all'immediata sospensione dell'attività.

3. In caso di recidiva gli importi di cui al comma 2 sono raddoppiati.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 sono irrogate dal comune dove è svolta l'attività.

5. Le sanzioni di cui al comma 2 sono accertate secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

\* **2. 30.** Cristian Iannuzzi.

*Sopprimere il comma 7.*

*Conseguentemente, sostituire l'articolo 11 con il seguente:*

ART. 11.

*(Vigilanza e sanzioni).*

1. La vigilanza sull'attuazione della presente legge è esercitata dalle aziende sanitarie locali e dai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge. Sono fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa regionale.

2. Per la violazione della presente legge si applicano le seguenti sanzioni:

a) chiunque eserciti l'attività di panificazione senza aver presentato la SCIA di cui all'articolo 6, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.500 ad un massimo di euro 15.000 e alla chiusura immediata del panificio;

b) chiunque eserciti l'attività senza l'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.500 ad un massimo di euro 9.000;

c) il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'articolo 8, comma 4, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.000 ad un massimo di euro 10.000. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva;

d) chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 5.000 e nei casi più gravi all'immediata sospensione dell'attività.

3. In caso di recidiva gli importi di cui al comma 2 sono raddoppiati.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 sono irrogate dal comune dove è svolta l'attività.

5. Le sanzioni di cui al comma 2 sono accertate secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

\* **2. 31.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*(ritirato)*

*Sostituire il comma 7 con il seguente:*

7. In caso di violazione degli obblighi di cui al presente articolo è comminata una sanzione amministrativa da euro 200,00 a euro 1.200,00 e, nei casi più gravi, l'immediata sospensione dell'attività. In caso di reiterazione, al provvedimento che sospende l'attività, può seguire il ritiro delle autorizzazioni amministrative rilasciate dagli enti competenti.

**2. 14.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Sostituire il comma 8 con il seguente:*

8. Qualora nella produzione del pane siano impiegati, oltre agli sfarinati di grano, altri ingredienti alimentari, la denominazione di vendita deve essere com-

pletata dalla menzione dell'ingrediente utilizzato e, nel caso di più ingredienti, di quello o di quelli caratterizzanti.

**2. 24.** Gagnarli, Gallinella.

*Al comma 8 sostituire le parole: anche se con le seguenti: compresi quelli.*

**2. 23.** Gagnarli, Gallinella.

*Dopo il comma 8, aggiungere il seguente:*

*8-bis.* Nella produzione dei diversi tipi di pane di cui al precedente comma possono essere aggiunti anche altri ingredienti così come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n. 502. Ai fini della corretta individuazione dell'aliquota IVA applicabile ai prodotti della panetteria sulla base degli ingredienti impiegati, si rinvia all'articolo 75 della legge 30 dicembre 1991, n. 413.

*Conseguentemente, all'articolo 12:*

*dopo il comma 1 aggiungere il seguente:*

*1-bis.* All'articolo 75 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, il comma 2 è sostituito dal seguente: « 2. Ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto tra i prodotti della panetteria ordinaria devono intendersi compresi, oltre ai *crackers* e le fette biscottate, anche quelli contenenti ingredienti e sostanze ammessi dal titolo III della legge 4 luglio 1967, n. 580, con la sola inclusione degli zuccheri già previsti dalla legge n. 580/1967 ovvero destrosio e saccarosio, i grassi e gli oli alimentari industriali ammessi dalla legge, cereali interi o in granella e semi, semi oleosi, erbe aromatiche di uso comune. Non si dà luogo a rimborsi di imposte pagate né è consentita la variazione di cui all'articolo 26, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni. »;

*alla rubrica, dopo la parola: abrogazioni aggiungere le seguenti: e modifiche.*

**2. 27.** Gianluca Pini.

*Dopo il comma 8, aggiungere il seguente:*  
*8-bis.* Nella produzione dei diversi tipi di pane di cui al precedente comma possono essere aggiunti anche altri ingredienti così come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n. 502. Ai fini della corretta individuazione dell'aliquota IVA applicabile ai prodotti della panetteria sulla base degli ingredienti impiegati, si rinvia all'articolo 75 della legge 30 dicembre 1991, n. 413.

*Conseguentemente, all'articolo 12:*

*dopo il comma 1 aggiungere il seguente:*

*1-bis.* All'articolo 75 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, il comma 2 è sostituito dal seguente: « 2. Ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto tra i prodotti della panetteria ordinaria devono intendersi compresi, oltre ai *crackers* e le fette biscottate, anche quelli contenenti ingredienti e sostanze ammessi dal titolo III della legge 4 luglio 1967, n. 580, con la sola inclusione degli zuccheri già previsti dalla legge n. 580/1967 ovvero destrosio e saccarosio, i grassi e gli oli alimentari industriali ammessi dalla legge, cereali interi o in granella e semi, semi oleosi, erbe aromatiche e spezie di uso comune. Non si dà luogo a rimborsi di imposte pagate né è consentita la variazione di cui all'articolo 26, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni. »;

*alla rubrica, dopo la parola: abrogazioni aggiungere le seguenti: e modifiche.*

**2. 32.** Gianluca Pini.

## ART. 3.

*Dopo l'articolo 3-bis aggiungere il seguente:*

## ART. 3-ter.

*(Norme per il trattamento del pane con alcool etilico).*

1. Al fine di armonizzare le migliori pratiche industriali nella produzione del pane intero o a fette confezionato e per una maggiore tutela del consumatore, essendo l'alcool etilico non un additivo bensì un ingrediente, questo può essere impiegato in combinazione sia dell'acido propionico e suoi sali di sodio, calcio e potassio che in combinazione dell'acido sorbico e suoi sali di potassio e calcio.

2. Il Ministro della Salute è autorizzato, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad apportare le dovute modificazioni al comma 3 dell'articolo 2 del decreto ministeriale 13 luglio 1998, n. 312.

**3-bis. 01.** Gianluca Pini.

*Dopo l'articolo 3-bis aggiungere il seguente:*

## ART. 3-ter.

*(Norme per il trattamento del pane con alcool etilico).*

1. Al fine di armonizzare le migliori pratiche industriali nella produzione del pane intero o a fette confezionato e per una maggiore tutela del consumatore, essendo l'alcool etilico non un additivo bensì un ingrediente, al comma 3 dell'articolo 2 del decreto ministeriale 13 luglio 1998, n. 312 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera a) le parole: « in sostituzione » sono sostituite dalle seguenti: « in combinazione »;

b) alla lettera b) le parole: « in sostituzione » sono sostituite dalle seguenti: « in combinazione ».

**3-bis. 02.** Gianluca Pini.

## ART. 4.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Per lievito si intende la specie *Saccharomyces cerevisiae*, avente la capacità di fermentare gli zuccheri derivanti dalla degradazione dell'amido in alcool e in anidride carbonica, assicurando la formazione della pasta convenientemente lievitata. È ammesso l'uso di specie di lievito tassonomicamente affini a *Saccharomyces cerevisiae* e con simile capacità di fermentazione. La produzione di lievito deve essere ottenuta a partire da microrganismi presenti in natura, appartenenti, non limitatamente, alla specie *Saccharomyces cerevisiae*, coltivati su substrati provenienti da prodotti di origine agricola.

*Conseguentemente:*

ai commi 2, 3 e 4 sostituire le parole: in massima parte viventi, con le seguenti: vive e vitali;

al comma 5, ultimo periodo, sopprimere le parole da: e materiali fino alla fine del periodo.

**4. 3.** L'Abbate, Gagnarli, Gallinella.

*Al comma 1, sostituire le parole: Per lievito si intende, con le seguenti: Ai fini della presente legge per lievito si intende.*

**4. 1.** Mongiello.

*Al comma 5, aggiungere infine il seguente periodo: Nella produzione del pane di cui al presente comma è ammesso l'utilizzo delle paste acide di cui all'articolo 5.*

**4. 2.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

## ART. 5.

*Al comma 1, premettere le seguenti parole:* Ai fini della presente legge,.

*Conseguentemente, sopprimere il comma 2.*

**5. 2.** Mongiello.

*Al comma 1, primo periodo, dopo la parola:* essiccate *aggiungere le seguenti:* corrispondenti a pasta madre sottoposta a un successivo processo, per lo più di disidratazione, che ne compromette la capacità di lievitazione,.

**5. 3.** L'Abbate, Gagnarli, Gallinella.

*Al comma 1, dopo il primo periodo, aggiungere il seguente:* Le paste acide essiccate possono essere utilizzate anche nella produzione di pane fresco.

**5. 1.** Romanini.

## ART. 6.

*Al comma 3, sopprimere le parole:* in aree pubbliche e.

*Conseguentemente, al medesimo comma, dopo le parole:* arredi dell'azienda *inserire le seguenti:* con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e.

**\* 6. 4.** Mucci.

*Al comma 3, sopprimere le parole:* in aree pubbliche e.

*Conseguentemente, al medesimo comma, dopo le parole:* arredi dell'azienda *inserire le seguenti:* con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e.

**\* 6. 3.** Venittelli.

*Al comma 3 sopprimere le parole:* in aree pubbliche e.

**6. 2.** Romanini.

*Al comma 5, dopo le parole:* il consumatore *inserire le seguenti:* su luogo e data del primo impasto e.

**6. 1.** Taricco.

## ART. 7.

*Sopprimerlo.*

**7. 4.** Taricco.

*Sostituirlo con il seguente:*

## ART. 7.

*(Forno tradizionale di qualità).*

1. La denominazione di « forno tradizionale di qualità » è riservata in via esclusiva ai panifici che producono pane tradizionale di qualità, definito ai sensi dell'articolo 10.

*Conseguentemente, all'articolo 10:*

*sopprimere, ovunque ricorra, la parola:* alta;

*al comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente:*

*a-bis)* i pani i cui disciplinari di produzione sono riconosciuti dalle Regioni ed in ottemperanza ai quali viene concesso agli operatori in possesso di determinati requisiti l'utilizzo di un marchio collettivo di qualità;

*al comma 2, sostituire le parole:* alla lettera a) *con le seguenti:* alle lettere a) e a-bis).

**\* 7. 1.** Falcone.

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 7.

*(Forno tradizionale di qualità).*

1. La denominazione di « forno tradizionale di qualità » è riservata in via esclusiva ai panifici che producono pane tradizionale di qualità, definito ai sensi dell'articolo 10.

*Conseguentemente, all'articolo 10:*

*sopprimere ovunque ricorra la parola:*  
alta;

*al comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente:*

*a-bis) i pani i cui disciplinari di produzione sono riconosciuti dalle Regioni ed in ottemperanza ai quali viene concesso agli operatori in possesso di determinati requisiti l'utilizzo di un marchio collettivo di qualità;*

*al comma 2, sostituire le parole: alla lettera a) con le seguenti: alle lettere a) e a-bis).*

\* 7. 2. Causin.

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 7.

*(Forno tradizionale di qualità).*

1. La denominazione di « forno tradizionale di qualità » è riservata in via esclusiva ai panifici che producono pane tradizionale di qualità, definito ai sensi dell'articolo 10.

*Conseguentemente, all'articolo 10:*

*sopprimere ovunque ricorra la parola:*  
alta;

*al comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente:*

*a-bis) i pani i cui disciplinari di produzione sono riconosciuti dalle Regioni ed in ottemperanza ai quali viene concesso*

agli operatori in possesso di determinati requisiti l'utilizzo di un marchio collettivo di qualità;

*al comma 2, sostituire le parole: alla lettera a) con le seguenti: alle lettere a) e a-bis).*

\* 7. 3. Taricco.

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 7.

*(Forno tradizionale di qualità).*

1. La denominazione di « forno tradizionale di qualità » è riservata in via esclusiva ai panifici che producono pane tradizionale di qualità, definito ai sensi dell'articolo 10.

*Conseguentemente, all'articolo 10:*

*sopprimere ovunque ricorra la parola:*  
alta;

*al comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente:*

*a-bis) i pani i cui disciplinari di produzione sono riconosciuti dalle Regioni ed in ottemperanza ai quali viene concesso agli operatori in possesso di determinati requisiti l'utilizzo di un marchio collettivo di qualità;*

*al comma 2, sostituire le parole: alla lettera a) con le seguenti: alle lettere a) e a-bis).*

\* 7. 6. Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 7.

*(Forno tradizionale di qualità).*

1. La denominazione di « forno tradizionale di qualità » è riservata in via esclusiva ai panifici che producono pane

tradizionale di qualità, definito ai sensi dell'articolo 10.

*Conseguentemente, all'articolo 10:*

*sopprimere, ovunque ricorra, la parola: alta;*

*al comma 1, lettera b), sopprimere le seguenti parole: e di specialità tradizionale garantita.*

**7. 5.** Cristian Iannuzzi.

ART. 8.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Il responsabile dell'attività produttiva di cui all'articolo 6 è il titolare dell'impresa, ovvero un suo collaboratore familiare, socio o lavoratore dipendente dell'impresa di panificazione designato dal legale rappresentante dell'impresa stessa all'atto della presentazione della SCIA.

**\* 8. 2.** Falcone.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Il responsabile dell'attività produttiva di cui all'articolo 6 è il titolare dell'impresa, ovvero un suo collaboratore familiare, socio o lavoratore dipendente dell'impresa di panificazione designato dal legale rappresentante dell'impresa stessa all'atto della presentazione della SCIA.

**\* 8. 5.** Taricco.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Il responsabile dell'attività produttiva di cui all'articolo 6 è il titolare dell'impresa, ovvero un suo collaboratore familiare, socio o lavoratore dipendente dell'impresa di panificazione designato dal legale rappresentante dell'impresa stessa all'atto della presentazione della SCIA.

**\* 8. 12.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Il responsabile dell'attività produttiva di cui all'articolo 6 è il titolare dell'impresa, ovvero un suo collaboratore familiare, socio o lavoratore dipendente dell'impresa di panificazione designato dal legale rappresentante dell'impresa stessa all'atto della presentazione della SCIA.

**\* 8. 11.** Causin.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Il responsabile dell'attività produttiva di cui all'articolo 6 è il titolare dell'impresa, ovvero un suo collaboratore familiare, socio o lavoratore dipendente dell'impresa di panificazione designato dal legale rappresentante dell'impresa stessa all'atto della presentazione della SCIA.

**\* 8. 1.** Romanini.

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Il responsabile dell'attività produttiva di cui all'articolo 6, che può essere un collaboratore familiare, socio o lavoratore dipendente dell'impresa di panificazione oppure anche il legale rappresentante dell'impresa, è designato da quest'ultimo, all'atto della presentazione della SCIA.

**8. 10.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Al comma 4, dopo le parole: sono deliberati aggiungere le seguenti: , sentite le associazioni di rappresentanza e di categoria maggiormente rappresentative a livello territoriale,.*

**8. 4.** Taricco.

*Al comma 5, lettera a), sostituire le parole: tre anni con le seguenti: sei anni.*

**8. 9.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Al comma 5, lettera b), sostituire le parole: tre anni con le seguenti: sei anni.*

**8. 8.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Al comma 5, lettera d), sostituire le parole da: unitamente a un periodo fino alla fine della lettera con le seguenti: della durata di almeno tre anni, unitamente a un periodo di attività lavorativa di panificazione di almeno 18 mesi presso imprese del settore.*

**8. 6.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Al comma 5, dopo la lettera e), aggiungere la seguente:*

f) essere affiancato dal responsabile dell'attività produttiva nella quale è subentrato.

**8. 3.** Taricco.

*Al comma 5, dopo la lettera e), aggiungere la seguente:*

f) essere imprenditori agricoli, singoli o associati, che effettuano vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

**8. 7.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

#### ART. 9.

*Al comma 1, dopo le parole: i prodotti da forno aggiungere le seguenti: disciplinati dalla presente legge.*

**9. 1.** Mongiello.

*Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: purché ne venga indicata la data e la provenienza del primo impasto.*

**9. 2.** Taricco.

*Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: a condizione che rispettino le modalità di etichettatura e confezionamento di cui alla presente legge.*

**9. 3.** Cristian Iannuzzi.

#### ART. 10.

*Al comma 1, alinea, sopprimere la parola: alta.*

*Conseguentemente, al medesimo articolo:*

*al comma 1, lettera b), sopprimere la parola: alta;*

*al comma 1, lettera b), sopprimere le parole: e di specialità tradizionale garantita;*

*al comma 3, sopprimere la parola: alta;*

*alla rubrica, sopprimere la parola: alta.*

**10. 1.** Cristian Iannuzzi.

#### ART. 11.

*Dopo l'articolo 11, aggiungere il seguente:*

#### ART. 11-bis.

*(Adeguamento della normativa regionale).*

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni adeguano la propria legislazione ai principi in essa contenuti.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**11. 01.** Romanini.

*Dopo l'articolo 11, aggiungere il seguente:*

ART. 11-bis.

*(Clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano).*

1. Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**11. 03.** Schullian, Alfreider, Plangger, Gebhard, Ottobre, Marguerettaz.

*Dopo l'articolo 11, aggiungere il seguente:*

ART. 11-bis.

*(Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n. 502).*

1. Il Governo, nell'esercizio della potestà regolamentare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede ad apportare le modifiche necessarie al regolamento recante norme per la revisione della normativa in materia di lavorazione e di commercio del pane, a norma dell'articolo 50 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n. 502.

**11. 02.** Romanini.

*Dopo l'articolo 11, aggiungere il seguente:*

ART. 11-bis.

*(Promozione della panificazione di qualità).*

1. Nei bandi di gara regionali o locali per appalti pubblici di servizi o forniture

di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva, costituirà titolo preferenziale ai fini dell'aggiudicazione l'uso prevalente delle farine di grano, duro e tenero, e di altri cereali non abburattate o integre e dei prodotti da esse derivati.

2. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i servizi pubblici di ristorazione scolastica ed ospedaliera integrano i rispettivi menù, introducendo pane derivante da farine di grano, duro e tenero, e di altri cereali non raffinate o integre.

3. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali definiranno gli standard di informazione e comunicazione che il Ministero stesso e gli esercenti dovranno osservare per informare il pubblico circa i principi nutritivi e gli effetti derivanti dal loro consumo.

**11. 04.** Cristian Iannuzzi.

ART. 12.

*Al comma 1, lettera a) dopo la cifra: 14 aggiungere le seguenti parole: , 15.*

**12. 1.** Romanini.

*Dopo l'articolo 12, aggiungere il seguente:*

ART. 13.

*(Entrata in vigore).*

Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal secondo mese successivo al perfezionamento, con esito positivo, della procedura di notifica alla Commissione europea ai sensi della Direttiva 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, di cui è data notizia mediante pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana.

**12. 01.** Romanini.



*Dopo l'articolo 12, aggiungere il seguente:*

ART. 12-bis.

*(Adeguamento delle leggi regionali e clausola di salvaguardia).*

1. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge.

2. Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

3. In caso di mancata adozione delle disposizioni regionali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico o del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di attuazione previste dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

**12. 06.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Dopo l'articolo 12, aggiungere il seguente:*

ART. 12-bis.

*(Adeguamento delle leggi regionali e clausola di salvaguardia).*

1. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano

adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

3. In caso di mancata adozione delle disposizioni regionali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico o del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, valuteranno le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di attuazione previste dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

\* **12. 02.** Taricco.

*Dopo l'articolo 12, aggiungere il seguente:*

ART. 12-bis.

*(Adeguamento delle leggi regionali).*

1. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

3. In caso di mancata adozione delle disposizioni regionali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico o del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, valuteranno le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di attuazione previste dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

\* **12. 03.** Falcone.

*Dopo l'articolo 12, aggiungere il seguente:*

ART. 12-bis.

*(Adeguamento delle leggi regionali).*

1. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

3. In caso di mancata adozione delle disposizioni regionali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico o del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, valuteranno le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di attuazione previste dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

\* 12. 05. Causin.

*Dopo l'articolo 12, aggiungere il seguente:*

ART. 12-bis.

*(Adeguamento delle leggi regionali).*

1. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

3. In caso di mancata adozione delle disposizioni regionali, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico o del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, valuteranno le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di attuazione previste dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

\* 12. 04. Cristian Iannuzzi.

## ALLEGATO 3

**Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane  
(Nuovo testo C. 3265 Romanini).****NUOVO EMENDAMENTO DEL RELATORE  
E RELATIVO SUBEMENDAMENTO****SUBEMENDAMENTO ALL'EMENDAMENTO 9.5  
DEL RELATORE**

*All'emendamento 9.5, sopprimere le parole: o in Turchia.*

**0. 9. 5. 1.** Gianluca Pini.

**ART. 9.**

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

1. Fermo restando quanto previsto dal regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene

dei prodotti alimentari, i prodotti legalmente fabbricati e commercializzati negli altri Stati membri dell'Unione Europea o in Turchia o in uno Stato parte contraente dell'accordo sullo Spazio Economico Europeo possono essere commercializzati nel territorio italiano.

*Conseguentemente, sopprimere il comma 2.*

**9. 5.** Il Relatore.

*(da porre in votazione prima di 9.1 Mongiello)*

## ALLEGATO 4

**Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane  
(Nuovo testo C. 3265 Romanini).**

**PROPOSTE EMENDATIVE APPROVATE DALLA COMMISSIONE**

## ART. 1.

*Sostituirlo con il seguente:*

## ART. 1.

1. La presente legge reca disposizioni in materia di produzione e di vendita del pane al fine di garantire il diritto all'informazione dei consumatori e di valorizzare il pane fresco.

2. Il pane fresco italiano, quale frutto del lavoro, dell'insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni, costituisce un patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale.

**1. 1.** *(Nuova formulazione)* Mongiello.

## ART. 2.

*Al comma 1, sostituire le parole: , di cui all'articolo 4, comma 1 con le seguenti: utilizzando il lievito di cui all'articolo 4, comma 1,.*

**2. 7.** Mongiello.

*Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: , spezie o erbe aromatiche.*

**2. 20.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*All'articolo 2, comma 2, lettera a), sostituire le parole da: , ad eccezione delle tecniche mirate fino alla fine del periodo con le seguenti: e ad altri trattamenti con effetto conservante, ad eccezione delle tecniche mirate al solo rallentamento del processo di lievitazione senza additivi conservanti.*

**2. 3.** Romanini.

*Conseguentemente, al medesimo comma, lettera a), sostituire le parole: per il pane, con le seguenti: per designare il pane.*

**2. 5.** Mongiello.

*Al comma 3, sopprimere la lettera d).*

**\* 2. 12.** Taricco, **\* 2. 9.** Falcone, **\* 2. 16.** Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz, **\* 2. 17.** Romanini, **\* 2. 1.** Causin.

*Al comma 4, sostituire le parole: quali pane di giornata e pane appena sfornato con le seguenti: quali pane di giornata, pane appena sfornato e pane caldo.*

**2. 15.** Romanini.

*Sostituire il comma 7 con il seguente: Salvo che il fatto costituisca reato, la violazione degli obblighi di cui al presente articolo è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 500,00 a euro 3.000,00. In caso di particolare gravità o di recidiva ai sensi dell'articolo 8-bis della legge 24 no-*

vembre 1981 n. 689, l'autorità amministrativa dispone la sospensione dell'attività di vendita per un periodo non superiore a venti giorni.

- 2. 14.** *(Nuova formulazione)* Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger, Ottobre, Marguerettaz.

*Al comma 8 sostituire le parole: anche se con le seguenti: compresi quelli.*

- 2. 23.** Gagnarli, Gallinella.

*Dopo il comma 8 aggiungere il seguente:*

8. Qualora nella produzione del pane siano impiegati, oltre agli sfarinati di grano o di altri cereali, altri ingredienti alimentari, la denominazione di vendita deve essere completata dalla menzione dell'ingrediente utilizzato e, nel caso di più ingredienti, di quello o di quelli caratterizzanti.

- 2. 24.** *(Nuova formulazione)* Gagnarli, Gallinella.

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

#### S O M M A R I O

##### COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017. C. 4505-A Governo ..... 174

##### INTERROGAZIONI:

5-11513 Marantelli: Presenza dei funzionari italiani nelle Istituzioni europee ..... 174

*ALLEGATO (Risposta del rappresentante del Governo)* ..... 178

##### SEDE CONSULTIVA:

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Nuovo testo C. 104 Binetti e abb. (Parere alla XII Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) ..... 175

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari. Atto n. 424 (*Seguito esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole*) ..... 177

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 177

##### COMITATO DEI NOVE

*Mercoledì 19 luglio 2017.*

**Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017. C. 4505-A Governo**

Il Comitato si è riunito dalle 13.55 alle 14.10 e dalle 15.50 alle 15.55.

##### INTERROGAZIONI

*Mercoledì 19 luglio 2017. – Presidenza del presidente Michele BORDO. – Interviene il Sottosegretario di Stato alla Presi-*

*denza del Consiglio dei ministri, con delega agli Affari europei, Sandro Gozi.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**5-11513 Marantelli: Presenza dei funzionari italiani nelle Istituzioni europee.**

Sandro GOZI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con delega agli Affari europei*, risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato*).

Daniele MARANTELLI (PD) replicando, ringrazia il Sottosegretario per la puntualità e la precisione della risposta fornita, che giudica convincente. Esprime

quindi apprezzamento per l'impegno dimostrato dal Governo per assicurare all'Italia un ruolo più incisivo in Europa, come dimostrano i dati esposti dal Sottosegretario.

Auspica infine che, a seguito della Brexit, possa consolidarsi ulteriormente la presenza italiana nelle Istituzioni europee e che l'Italia possa ottenere – come merita – che sia collocata sul territorio nazionale la sede dell'Agenzia europea del farmaco.

Michele BORDO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.20.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Michele BORDO.*

**La seduta comincia alle 14.20.**

**Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente.**

**Nuovo testo C. 104 Binetti e abb.**

(Parere alla XII Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Marco BERGONZI (PD), *relatore*, rammenta che il testo unificato in esame – che la XIV Commissione esamina ai fini del parere da rendere alla XII Commissione – è stato adottato come testo base dalla Commissione Affari sociali nella seduta dell'8 giugno scorso ed è stato oggetto di modifiche a seguito di emendamenti approvati nel corso dell'esame referente.

Esso prevede e disciplina misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente.

Il provvedimento si compone di 9 articoli.

L'articolo 1 enuncia la finalità della legge che – nel quadro del Primo piano d'azione internazionale sull'invecchiamento, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 37/51 del 3 dicembre 1982, e della risoluzione n. 46/91 delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1991, e in ottemperanza agli articoli 21 (Non discriminazione) e 25 (Diritti degli anziani) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – promuove politiche volte all'invecchiamento attivo, al fine di valorizzare il ruolo delle persone anziane nella comunità e la loro partecipazione alla vita sociale, civile, economica e culturale secondo alcuni principi, tra i quali:

la promozione dell'apporto individuale e collettivo delle persone anziane attraverso il volontariato;

il contrasto ai fenomeni di esclusione e di discriminazione, rimuovendo gli ostacoli ad una piena inclusione sociale;

la promozione ed il sostegno alla formazione e all'aggiornamento dei soggetti che volontariamente operano in favore delle persone anziane.

Ai fini della legge si considerano persone anziane i titolari di trattamenti di quiescenza, anche anticipati, o coloro che abbiano raggiunto l'età pensionabile.

L'articolo 2 enuncia la definizione di invecchiamento attivo, ritenendosi tale il processo che promuove la continua capacità del soggetto di ridefinire ed aggiornare il proprio progetto di vita in rapporto ai cambiamenti inerenti la propria persona e il contesto di vita attraverso azioni volte ad ottimizzare il benessere sociale, la salute, la sicurezza e la partecipazione alle attività sociali allo scopo di migliorare la qualità della vita e di affermare la dignità delle persone nel corso dell'invecchiamento, anche in maniera associata, a vantaggio dell'intera società e per contrastare il rischio di isolamento e di marginalizzazione sociale.

L'articolo 3 attribuisce ai comuni, singoli o associati, il compito di predisporre progetti diretti al coinvolgimento delle persone anziane per la realizzazione delle finalità della legge, nell'ambito delle attività di utilità sociale di cui all'articolo 4, attraverso la concertazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

Le persone anziane che partecipano ai progetti di invecchiamento attivo, sulla base del tempo offerto gratuitamente alla comunità, possono essere destinatarie di opportunità culturali, formative e ricreative fornite, anche gratuitamente o a costi ridotti, dal comune, dalle altre amministrazioni, ovvero dai privati coinvolti nei progetti, e fruiscono di un buono pasto per ogni giorno impiegato in attività di utilità sociale – indipendentemente dall'effettivo numero di ore giornaliere impegnate –, nonché della copertura gratuita per gli spostamenti effettuati anche su autovetture da piazza.

L'articolo 4 elenca le attività considerate di utilità sociale, tra le quali si ricordano: la sensibilizzazione sui diritti delle persone anziane, l'auto-aiuto tra le stesse e la promozione della solidarietà tra le generazioni; la vigilanza e la protezione dei minori e dei soggetti più fragili, l'accompagnamento e il sostegno nei confronti delle persone che si trovino in stato di necessità o affette da malattie; la tutela, la valorizzazione, la promozione e lo sviluppo della cultura, del patrimonio artistico e ambientale; l'organizzazione e la gestione di attività turistiche di interesse sociale e di attività sportive dilettantistiche.

L'articolo 5 prevede l'obbligo per i comuni di assicurare le persone anziane che svolgono attività di utilità sociale contro i rischi di infortunio connessi alle attività stesse, nonché per la responsabilità civile verso terzi.

L'articolo 6 dispone che lo Stato promuova, in collaborazione con le Regioni e le province autonome e gli enti locali, la partecipazione delle persone anziane a

processi educativi ed alla formazione inter e intragenerazionale, lungo tutto l'arco della vita, anche mediante progetti finalizzati alla riduzione del divario digitale e a favorire l'accesso alle tecnologie dell'informazione nonché il sostegno alle attività delle università della terza età. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca promuove protocolli operativi con le scuole di ogni ordine e grado, con le università e gli enti territoriali per realizzare progetti diretti a mettere a disposizione delle nuove generazioni le esperienze professionali acquisite dalle persone anziane.

L'articolo 7 prevede alcune azioni positive in tema di prevenzione e benessere. Al Ministero della salute viene attribuito il compito di promuovere azioni tese al mantenimento del benessere durante l'invecchiamento della persona anziana sostenendo la diffusione di corretti stili di vita e l'educazione motoria e fisica.

L'articolo 8 dispone che per gli anni 2017, 2018 e 2019 sia prevista una sperimentazione diretta a favorire l'adozione di progetti di invecchiamento attivo da parte degli enti locali, compatibili con le peculiarità sociali e del territorio, in collaborazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. Per il finanziamento dei citati progetti è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un Fondo con una dotazione annua pari a 12,5 milioni di euro per l'anno 2017 e a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019. Ai conseguenti oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Viene poi previsto che con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali,



da adottare entro due mesi dall'entrata in vigore della legge, sono stabiliti le modalità ed i termini per la presentazione dei progetti ed i criteri per la ripartizione del Fondo.

L'articolo 9 prevede la clausola di invarianza finanziaria, tranne che per le disposizioni relative all'istituzione del Fondo per le quali è prevista specifica copertura.

Alla luce dei contenuti del provvedimento, formula quindi una proposta di parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

**La seduta termina alle 14.25.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Michele BORDO.*

**La seduta comincia alle 14.25.**

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la**

**direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari.**

**Atto n. 424.**

*(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 5 luglio 2017.

Marco BERGONZI (PD), *relatore*, essendo pervenuto sul provvedimento in esame il parere della Conferenza Stato Regioni, formula una proposta di parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

**La seduta termina alle 14.30.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.35.

ALLEGATO

**5-11513 Marantelli: Presenza dei funzionari italiani nelle Istituzioni europee.****RISPOSTA DEL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO**

Anzitutto ringrazio l'Onorevole interrogante Marantelli per aver posto al Governo dei quesiti così puntuali in un momento di grandi trasformazioni e cambiamenti nelle istituzioni europee. La tematica relativa alla presenza di funzionari italiani nelle istituzioni europee, anche ai più alti vertici, riveste una forte centralità per il Governo. Il valore strategico dei funzionari italiani nelle Istituzioni UE, sia per l'Italia sia per la stessa Unione Europea, è stato recentemente ribadito in occasione della prima edizione degli Stati Generali dei funzionari italiani UE che ha avuto luogo, alla presenza del Presidente del Consiglio Gentiloni e delle massime cariche italiane UE – tra cui il Presidente del Parlamento europeo Tajani e l'Alto Rappresentante e Vice Presidente della Commissione Mogherini, a Bruxelles lo scorso 23 giugno, con la partecipazione di circa 1000 funzionari italiani dell'Unione.

Nel complesso, l'Italia, oltre a consolidare la propria presenza al livello apicale, mira a favorire una progressione di funzionari italiani UE a livello intermedio che assicuri un flusso costante e strutturato verso i livelli più alti, soprattutto in settori di particolare interesse per il nostro Paese, a partire da quello migratorio e economico-commerciale.

Quanto alle conseguenze politico-istituzionali della Brexit sul personale UE, il tema specifico della gestione dell'uscita dei funzionari britannici dalle Istituzioni UE dopo il recesso sarà oggetto di discussione nel corso dei negoziati avviatisi lo scorso 19 giugno a Bruxelles che, in questa prima fase, stanno approfondendo il tema dei

diritti acquisiti dei cittadini UE, il regolamento delle pendenze finanziarie e la questione nord-irlandese.

In attesa della formazione di una posizione ufficiale dell'Unione sul futuro del personale UK presso le Istituzioni UE, sarebbero già emersi casi di britannici che hanno chiesto e ottenuto la cittadinanza in un altro Stato membro dell'UE. Nelle more del negoziato sul recesso, è interesse europeo e italiano che i cittadini britannici non vengano interessati dalle prossime nomine ai Vertici amministrativi delle Istituzioni UE.

Arrivando al cuore della domanda dell'Onorevole interrogante, l'Italia annovera presso la Commissione europea 4 Direttori Generali (Buti – Affari Economici, Manservizi – Cooperazione allo Sviluppo, Viola – Digitale e Reti di comunicazione e Kessler – Antifrode), 2 Vice Direttori Generali (Petriccione – Commercio e Presa – Bilancio), 30 Direttori e 122 Capi Unità. L'Italia si colloca così al terzo posto per numero di Direttori Generali dopo Francia (7) e Germania (5), insieme alla Spagna (che però ha più Vice Direttore Generali) e prima del Regno Unito (2). L'Italia conta 2 Vice Direttori Generali, seguendo tra i principali Stati Membri Regno Unito (5), Francia (5), Spagna e Germania (4).

Riguardo ai Gabinetti della Commissione, l'Italia conta su 2 Capi di Gabinetto (dell'Alto Rappresentante e Vice Presidente della Commissione Mogherini e della Commissaria Cretu), 4 Vice Capi di Gabinetto (dei Commissari Dombrovskis, Hogan, Thyssen, Moedas), 1 Senior Adviser, 17 membri di Gabinetto ed 1 portavoce. Come numero di Capi di Gabinetto nella

Commissione Juncker, l'Italia è così seconda, dopo la Germania (6 Capi di Gabinetto e 4 Vice Capi di Gabinetto), e prima di Regno Unito e Francia (1/3), Spagna, Polonia e Svezia (1/2).

All'interno del Segretariato Generale del Consiglio, l'Italia registra un tasso di rappresentazione in linea con gli altri principali Stati membri a livello apicale, mentre andrebbe accresciuto il numero dei direttori. L'Italia conta, infatti, su 1 Direttore Generale e 1 Direttore. La Francia ha 2 Direttori Generali e 3 Direttori, il Regno Unito 1 Direttore Generale, 1 Vice Direttore Generali e 4 Direttori, la Spagna ha 1 Direttore Generale e 3 Direttori, mentre la Germania ha 1 Direttore Generale e 2 Direttori.

Al Parlamento Europeo l'Italia può contare su 3 Direttori Generali, 6 Direttori e 29 Capi Unità. Per un confronto, la Germania ha 1 Segretario Generale, 1 Segretario Generale Aggiunto e 12 Direttori, la Spagna ha 3 Direttori Generali e 5 Direttori, la Francia 1 Direttore Generale e 5 Direttori, il Regno Unito 1 Direttore Generale e 3 Direttori.

Ai livelli apicali del Servizio Europeo di Azione Esterna, l'Italia è al momento rappresentata con 2 Direttori Generali (Capo Gabinetto dell'ARVP, Fabrizia Panzetti, e il Direttore Generale per il Personale e l'Amministrazione, Gianmarco Di Vita), 1 Direttore (Silvio Gonzato, Direttore Affari Generali), 1 Direttore/Deputy Managing Director (Paola Pampaloni, Asia e Pacifico) e 1 Rappresentante Speciale per il MEPP (Middle East Peace Process), Fernando Gentilini. Attualmente l'Italia è ben rappresentata con 13 Capi Delegazione, dopo Spagna (15) e Francia (15) e precedendo Germania (10) e Regno Unito (8). La situazione è destinata a migliorare ulteriormente. L'Italia infatti salirà a 19 Capi

Delegazione, diventando lo Stato Membro più rappresentato sul piano complessivo, prima di Germania (16), Francia (14) e Spagna (13). Il 5 maggio u.s. sono state infatti rese note le nomine dei Capi Delegazione sulla Rotazione 2017, che entrerà a regime il 1 settembre 2017.

Con riguardo alle Agenzie e organismi UE, sono italiani: il Garante Europeo Protezione Dati, Buttarelli, il Direttore esecutivo dell'Agenzia Europea per i Medicinali (EMA), Rasi, il Direttore esecutivo della Fondazione EU-LAC (America Latina e Caraibi), Amadei, il Director Corporate Services dell'Agenzia per la Difesa europea (EDA), Sandrin, il Principal Director della Direzione risorse di EUROCONTROL, Varano, il Direttore esecutivo dell'Autorità Europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), Parente, il Direttore esecutivo dell'Impresa Comune « Shift2Rail », Borghini, il Direttore esecutivo dell'Agenzia Europea del Sistema satellitare globale di navigazione (GNSS), Des Dorides, il membro dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA), Ruocco, e, dal 1° settembre p.v., il Direttore esecutivo della Fondazione europea per la Formazione professionale (ETF), Cesare Onestini.

Le posizioni apicali a livello UE attualmente ricoperte da funzionari britannici riguardano: 2 Direttori Generali (GROW e TAXUD) e 5 Vice Direttori Generali (MOVE, CNECT, RTD, ENER, HOME) presso la Commissione europea; 1 Capo di Gabinetto (King), 3 Vice Capi di Gabinetto (Timmermans, Hahn, Vestager) presso la Commissione europea; 1 Direttore Generale e 1 Vice Direttore Generale presso il Segretariato Generale del Consiglio; 1 Direttore Generale presso il Parlamento europeo; nessun Direttore Generale al SEAE e 8 Capi Delegazione UE.

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per la semplificazione

### S O M M A R I O

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale.

Audizione di rappresentanti di Federmanager (*Svolgimento e conclusione*) ..... 180

Audizione di rappresentanti della Consulta nazionale dei Caf (*Svolgimento e conclusione*) ..... 180

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI.*

#### La seduta comincia alle 8.15

**Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale.**

**Audizione di rappresentanti di Federmanager.**  
(*Svolgimento e conclusione*).

Bruno TABACCI, *presidente*, comunica che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante trasmissione diretta attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e diretta streaming sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

Mario CARDONI, *direttore generale di Federmanager*, e Roberto BETTI, *esperto*

*fiscale di Federmanager*, svolgono ampie relazioni sui temi oggetto dell'indagine.

Bruno TABACCI, *presidente*, ringrazia per le relazioni svolte e per la memoria presentata, che sarà pubblicata nel volume degli atti dell'indagine. Dichiara quindi conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti della Consulta nazionale dei Caf.**

(*Svolgimento e conclusione*).

Bruno TABACCI, *presidente*, comunica che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante trasmissione diretta attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e diretta streaming sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

Massimo BAGNOLI, *Coordinatore della Consulta nazionale dei Caf*, e Mauro SOLDINI, *Coordinatore della Consulta nazionale dei Caf*, svolgono ampie relazioni sui temi oggetto dell'indagine.

Bruno TABACCI, *presidente*, ringrazia per le relazioni svolte e per la documentazione depositata, che sarà pubblicata nel

volume degli atti dell'indagine. Dichiara quindi conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.10**

---

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

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'attuazione del federalismo fiscale

### S O M M A R I O

#### AUDIZIONI:

Audizione di rappresentanti di Riscossione Sicilia s.p.a. sul sistema della riscossione dei tributi negli enti locali ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione, e conclusione</i> ) .....	182
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	182

#### AUDIZIONI

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

#### La seduta comincia alle 8.05.

**Audizione di rappresentanti di Riscossione Sicilia s.p.a. sul sistema della riscossione dei tributi negli enti locali.**

*(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione, e conclusione).*

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati e, successivamente, sul canale satellitare della Camera.

Antonio FIUMEFREDDO, *amministratore unico di Riscossione Sicilia s.p.a.*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti e osservazioni il senatore Antonio D'ALÌ (FI-PdL), il deputato Giovanni PAGLIA (SI-SEL-POS), nonché il presidente Giancarlo GIORGETTI.

Antonio FIUMEFREDDO, *amministratore unico di Riscossione Sicilia s.p.a.*, fornisce ulteriori precisazioni.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ringrazia l'avvocato Fiumefreddo per la relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

#### La seduta termina alle 9.25.

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

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.25 alle 9.30.

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

#### S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori .....	183
Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale.	
Audizione del Presidente, Emilio Croce, e del Direttore Generale dell'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Farmacisti (ENPAF), Marco Lazzaro ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) ..	183
<b>ESAME DEI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE:</b>	
Bilanci consuntivi 2011-2012-2013-2014-2015, e preventivi 2012-2013-2014-2015 dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) ( <i>Seguito e conclusione</i> ) .....	184
<i>ALLEGATO (Relazione approvata dalla Commissione)</i> .....	185
AVVERTENZA .....	184

*Mercoledì 19 luglio 2017. – Presidenza del vicepresidente Giuseppe GALATI.*

**La seduta comincia alle 14.15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

Giuseppe GALATI, *presidente*, propone che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la diretta *streaming* sperimentale sulla web tv della Camera. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mo-**

**biliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale.**

**Audizione del Presidente, Emilio Croce, e del Direttore Generale dell'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Farmacisti (ENPAF), Marco Lazzaro. (*Svolgimento e conclusione*).**

Giuseppe GALATI, *presidente*, avverte che sono presenti il Presidente dell'ENPAF, dottor Emilio Croce e il Direttore Generale dell'ENPAF, avvocato Marco Lazzaro. In qualità di relatore per il parere sui bilanci dell'ente, sui quali la Commissione si dovrà esprimere prossimamente, rivolge alcuni quesiti agli auditi.

Emilio CROCE, *Presidente dell'ENPAF*, risponde ai quesiti posti.

Giuseppe GALATI, *presidente*, nel ringraziare il dottor Croce e l'avvocato Lazzaro per la partecipazione all'odierna seduta, dichiara conclusa l'audizione.

**ESAME DEI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DEGLI  
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI  
PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**Bilanci consuntivi 2011-2012-2013-2014-2015, e pre-  
ventivi 2012-2013-2014-2015 dell'Istituto Nazionale  
per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro  
(INAIL).**

*(Seguito e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame dei bilanci in titolo.

Giuseppe GALATI, *presidente*, avverte che il testo integrale della relazione sui bilanci in titolo, sarà pubblicato in allegato al resoconto sommario della seduta odierna.

Il deputato Roberto MORASSUT (PD), *relatore*, svolge la relazione sui bilanci relativi all'INAIL, illustrando la proposta di considerazioni conclusive che costitui-

sce parte integrante della relazione stessa.

Giuseppe GALATI, *presidente*, concorda con la proposta di considerazioni conclusive formulata dal relatore. Nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di considerazioni conclusive formulata dal relatore.

La Commissione approva all'unanimità la relazione, comprensiva delle considerazioni conclusive (*vedi allegato*), che assumerà il numero Doc. XVI-bis, n. 13.

**La seduta termina alle 14.40.**

**AVVERTENZA**

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

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*



ALLEGATO

**Relazione sui bilanci consuntivi 2011-2012-2013-2014-2015, sui bilanci preventivi 2012-2013-2014-2015 relativi all'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).**

*(Relatore: on. Roberto Morassut)*

**RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

La Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha esaminato i bilanci consuntivi 2011-2015, i bilanci preventivi 2012-2015 relativi all'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Elementi conoscitivi in merito sono stati acquisiti dalla Commissione nel corso delle audizioni con i rappresentanti dell'ente e la Corte dei conti, svoltesi in data 14, 15 e 20 giugno 2017.

A tal proposito la Commissione formula le seguenti considerazioni.

**1. RUOLO COMPLESSIVO DELL'ENTE**

L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, regolata dal Testo Unico D.P.R. n. 1124 del 1965 e s.m.i., è obbligatoria per tutti i datori di lavoro che occupano lavoratori dipendenti e parasubordinati nelle attività individuate dalla legge come **rischiose**.

L'INAIL, istituito dalla legge 17 marzo 1898, n. 80, tutela i lavoratori dai danni derivanti da infortuni e malattie professionali causati dalla attività lavorativa, erogando **indennizzi commisurati alla riduzione della capacità di lavoro (e quindi di reddito)**, in diverse forme: rendite per **inabilità permanente e per morte**; **liquidazioni** in capitale; indennità per **inabilità temporanea**: prestazioni per il sostegno economico dell'infortunato per finalità di cura e riabilitazione.

Il ruolo dell'INAIL è divenuto sempre più quello di cardine di una tutela che ha assunto le caratteristiche di sistema integrato di prestazioni comprensivo, oltre che di **prestazioni economiche**, anche di **interventi di prevenzione nei luoghi di lavoro, di cura, riabilitazione e reinserimento nella vita sociale e lavorativa**, di un ruolo di monitoraggio sull'andamento degli infortuni sul lavoro, nonché di iniziative per la formazione e consulenza alle PMI per la prevenzione e il finanziamento delle imprese che investono in sicurezza. A tale assetto hanno contribuito l'incorporazione nell'ente di ISPEL e IPSEMA (art. 7 del D.L. n. 78/2010, conv. con mod. dalla legge n. 122/2010, con la creazione di un unico Polo della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro, centralizzando le attività di studio, ricerca e prevenzione.

Il percorso di integrazione, ormai del tutto completato, ha fornito all'Istituto un apporto di professionalità e di processi mirati nel settore della prevenzione, che hanno contribuito all'espansione delle attribuzioni e della *mission* dell'Istituto stesso.

Sono **obbligatoriamente assicurati** con l'INAIL:

- i datori di lavoro (persone fisiche o giuridiche, enti privati e pubblici, compresi lo Stato e gli enti locali), rispetto ai **lavoratori dipendenti e parasubordinati** impiegati in attività individuate dalla legge come **rischiose**;
- categorie particolari di imprenditori (artigiani, pescatori autonomi e associati in cooperative e lavoratori autonomi tenuti ad assicurare se stessi) e titolari di **attività**

**rischiose** (ad es. compagnie portuali, carovane di facchini, scuole di ogni ordine e grado, case di cura, istituti e ospizi, istituti di prevenzione e pena, appaltatori e concessionari di lavori, di opere e servizi, società sportive professionistiche, committenti di lavoro parasubordinato, agenzie di somministrazione, possessori di apparecchi radiologici e/o di sostanze radioattive, ecc.).

Il costo dell'assicurazione a **carico del datore di lavoro** è rappresentato dal **premio assicurativo**, determinato applicando alle retribuzioni erogate ai dipendenti occupati, i tassi indicati da una **tariffa**, differenziata in rapporto alla diversa pericolosità delle lavorazioni.

Il lavoratore, in caso di **infortunio o malattia professionale**, riceve prestazioni economiche, sanitarie ed integrative, anche qualora il datore di lavoro non abbia pagato il premio, in forza del **principio di automaticità delle prestazioni** che caratterizza l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

L'INAIL si compone di cinque diverse gestioni:

1. la gestione **industria**;
2. la gestione **agricoltura**;
3. la gestione **medici esposti a radiazioni ionizzanti**;
4. la gestione **infortuni in ambito domestico** (istituita con la legge n. 493 del 1999);
5. la gestione **rapporto marittimo** (dal 2010 a seguito dell'incorporazione dell'IPSEMA); le attività di ricerca derivanti dall'incorporazione dell' ISPEL sono incluse nella sezione contabile "Settore della ricerca".

## 2. FUNZIONI DELL'ENTE

Le funzioni dell'ente possono essere raggruppate in due distinte parti:

- a) quelle a tutela della **sicurezza sul lavoro**, distinte in: a1) **vigilanza**; a2) **prevenzione**;
- b) quelle di **erogazione di prestazioni**, distinte in: b1) prestazioni economiche a carattere **indennitario** (per inabilità temporanea, definitiva o caso di morte ai superstiti); b2) prestazioni di **tipo sanitario** (cura o riabilitazione) o per il reinserimento.

### a) Tutela della **sicurezza sul lavoro**

a1) Per l'attività di **vigilanza assicurativa**, il rapporto tra aziende irregolari e aziende ispezionate nel 2014 è stato pari all'87,5 per cento e nel 2015 pari all'87,58 per cento. Si tratta di un valore molto elevato che mostra da un lato la pervasività dei controlli effettuati dall'INAIL, dall'altro una situazione di perdurante irregolarità da parte delle imprese e dei soggetti obbligati nella gestione delle posizioni assicurative dei lavoratori.

Secondo quanto riferito dalla Corte dei conti nell'audizione del 15 giugno 2017, nel corso del 2016, sono state ispezionate 20.876 aziende. A seguito della liquidazione dei verbali INAIL, sono stati richiesti premi evasi per 74,907 milioni (pari ad una media *pro-capite* per ispettore superiore a euro 231.000). Le aziende irregolari sono state 18.284 nel 2016, mentre il numero dei lavoratori irregolari (comprensivo di quelli "in nero") si è attestato a 57.790 unità. L'attività di vigilanza è stata prevalentemente rivolta alla lotta all'evasione/elusione dei premi assicurativi, nonché alla diffusione di una maggiore cultura della prevenzione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. È stata predisposta un'attività propedeutica di "*business intelligence*", volta all'individuazione di specifici

indicatori di rischio, al fine di selezionare i soggetti o le situazioni lavorative che, potenzialmente, possono evadere i premi assicurativi ricorrendo all'impiego di manodopera in nero.

Sono predisposte liste di evidenza delle aziende da sottoporre a controllo, selezionate attraverso l'incrocio delle informazioni disponibili e presenti nelle banche dati interne ed esterne (Agenzia delle entrate, INPS, Registro imprese). Nel corso del 2015 sono state ispezionate 20.835 aziende, e per 18.207 di esse (87,39 dei casi) sono state riscontrate irregolarità di vario genere (come, ad esempio, impiego di lavoratori in nero, retribuzioni imponibili evase/eluse, rischio assicurato non coerente con l'effettiva lavorazione svolta, violazioni formali per mancate denunce). Il numero dei lavoratori regolarizzati si è attestato a 61.333.

I premi accertati come dovuti, a seguito della liquidazione dei verbali ispettivi, ammontano a 81,5 milioni di euro; tale importo deriva, per lo più, dalle retribuzioni imponibili evase, accertate nel 2015, pari a circa 3,5 milioni di euro, e dalla verifica del rischio assicurato mirata al controllo della congruità tra lavorazioni svolte, rischio assicurato e relativo premio pagato.

L'accertamento dei premi omessi nel 2014 ammonta a più di 139 milioni di euro, in linea con i valori del 2013.

La media nazionale dei lavoratori regolarizzati si è attestata nel 2014 su 2,56 unità per azienda ispezionata, con la regolarizzazione di 59.463 lavoratori (esclusi gli artigiani). Il numero dei lavoratori in nero, pari a 7.732, è diminuito del 3,1 per cento rispetto al 2013.

Nel settore agricolo la riscossione dei contributi assicurativi avviene, per legge, in forma unificata con i contributi previdenziali, ed il servizio è stato affidato, dal 1° luglio 1995, all'INPS.

La tabella che segue, tratta dal citato Referto della Corte dei conti, riporta l'andamento della vigilanza su base regionale:

Vigilanza assicurativa

Direzioni Regionali	AZIENDE ISPEZIONATE			% AZIENDE IRREGOLARI SU ISPEZIONATE			LAVORATORI IN NERO			LAVORATORI REGOLARIZZATI			PREMI OMESSI ACCERTATI DA VERBALI INAIL		
	AZIENDE ISPEZ. I.E.	OBIETTIVO ANNO 2015	% RAGG.TO OBIETTIVO	% AZIENDE IRR. SU ISP.	OBIETTIVO ANNO 2015	% RAGG.TO OBIETTIVO	LAV. TORI IN NERO RILEVATI	OBIET.VO ANNO 2015	% RAGG.TO OBIET.VO	LAV. REG.ZATI	OBIET.VO ANNO 2015	% RAGG.TO OBIET.VO	PREMI ACCERTI EURO	OBIET.VO ANNO 2015 EURO	% RAGG.TO OBIET.VO
Piemonte	1.655	2.040	81,13	88,58	84,00	105,45	459	795	57,74	4.213	5.100	82,61	8.039.463	6.264.720	128,33
Valle d'Aosta	68	68	100,00	97,06	84,00	115,55	49	44	111,4	294	170	172,9	55.218	104.780	52,70
Lombardia	4.168	4.692	88,83	84,36	84,00	100,43	1.091	813	134,2	12.352	11.730	105,30	14.253.605	15.196.500	93,80
Trentino	191	210	90,95	81,68	84,00	97,24	46	48	95,83	548	525	104,38	486.670	386.340	125,97
Bolzano	204	226	90,27	74,02	84,00	88,12	27	151	17,88	312	565	55,22	260.691	621.600	41,94
Veneto	1.960	2.040	96,08	89,54	86,00	104,12	527	689	76,49	5.156	5.100	101,10	7.413.465	5.624.190	131,85
Friuli V.C.	509	768	66,28	87,23	85,00	102,62	212	284	74,65	945	1.920	49,22	2.089.920	1.995.000	104,76
Liguria	482	549	87,80	85,48	84,00	101,76	58	81	71,60	1.176	1.373	85,65	2.013.610	1.409.400	142,87
Em. Romagna	1.957	2.312	84,65	83,60	84,00	99,52	622	980	63,47	6.013	6.242	96,33	6.859.880	5.206.850	131,75
Toscana	1.533	1.610	95,22	88,71	84,00	105,61	1.135	1.387	81,83	5.432	4.025	134,96	4.805.238	4.457.440	107,80
Umbria	426	426	100,00	90,14	84,00	107,31	168	122	137,70	1.178	1.065	110,61	1.046.971	1.056.600	99,09
Marche	748	760	98,42	84,36	84,00	100,43	222	298	74,50	1.576	1.900	82,95	2.119.781	1.912.840	110,82
Lazio	1.855	2.073	89,48	82,75	84,00	98,51	349	398	87,69	8.971	5.182	173,12	6.150.979	6.810.235	90,32
Abruzzo	239	334	71,56	87,87	84,00	104,61	82	56	146,43	541	835	64,79	1.259.275	1.025.500	122,80
Molise	127	133	95,49	97,64	84,00	116,24	90	52	173,08	677	333	203,30	309.211	364.000	84,95
Campania	1.558	1.558	100,00	97,30	85,00	114,47	501	488	102,66	4.215	3.895	108,22	8.528.680	6.319.500	134,96
Puglia	953	1.224	78,02	90,05	85,00	105,94	273	281	97,15	2.067	3.060	67,55	8.725.559	4.866.550	179,30
Basilicata	216	224	96,41	91,20	87,00	104,83	89	97	91,75	798	605	131,90	459.780	717.000	64,13
Calabria	501	490	102,24	99,20	88,00	112,73	208	186	111,83	1.940	1.225	158,37	2.237.456	1.584.000	141,25
Sicilia	1.120	1.496	74,87	84,20	84,00	100,24	302	397	76,07	2.435	3.740	65,11	3.746.108	4.483.500	83,55
Sardegna	363	390	93,08	95,87	84,00	114,13	52	85	61,18	494	583	84,44	636.306	686.000	92,76
ITALIA	20.835	23.623	88,18	87,39	84,43	103,50	6.562	7.732	84,87	61.333	59.175	103,65	81.499.866	71.092.545	114,64

È importante il tema **dell'integrazione dei servizi ispettivi in tema di lavoro**.

Il D.L.vo 14 settembre 2015, n. 149, ha previsto la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, istituendo l'**Ispettorato nazionale del lavoro**, agenzia avente lo scopo di razionalizzare l'attività ispettiva tramite un coordinamento tra Ministero del lavoro e personale ispettivo INPS e INAIL, e occupandosi in maniera unitaria della vigilanza in materia di lavoro, della contribuzione e dell'assicurazione obbligatoria.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2016 sono state disciplinate l'organizzazione delle risorse umane e strumentali dell'INL, attribuendo al personale ispettivo di INPS e INAIL la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Successivamente, con il D.P.R. 26 maggio 2016, n. 109, è stato adottato lo Statuto dell'INL. Sono previsti, inoltre, decreti ministeriali di individuazione delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire dal Ministero del lavoro, dall'INPS e dall'INAIL all'Ispettorato nazionale del lavoro.

In attesa che sia completato l'iter delle disposizioni attuative, l'INL ha iniziato le proprie attività attraverso la sottoscrizione, il 14 settembre 2016, di un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro finalizzato all'avvalimento delle strutture del Ministero stesso per lo svolgimento di attività istituzionali e strumentali connesse all'avvio del suo funzionamento.

a2) Per quanto riguarda l'**attività di prevenzione** l'INAIL, anche a seguito dell'incorporazione dell'Ispepl e dell'Ipsema, ha esteso il proprio ruolo: non più solo ente erogatore di prestazioni economiche, ma ente pubblico finalizzato a garantire un sistema di tutela globale e integrata, con particolare riferimento ad un sistema integrato della prevenzione. Tra le aree di intervento vi sono gli infortuni su strada, l'agricoltura, gli infortuni in ambiente sanitario.

Finalizzata al perseguimento di tale finalità è stata la creazione della figura professionale del **medico referente regionale per la prevenzione**. Tale ruolo opera per la prevenzione sul territorio, in coordinamento con le componenti tecniche ed amministrative interne e con le altre istituzioni pubbliche e private operanti nel territorio.

Tra questi ultimi va annoverata la collaborazione con Federchimica e Federutility, per consentire alle imprese di settore di accedere ai meccanismi di riduzione del premio assicurativo.

Incentivo alla prevenzione è la **riduzione del tasso di tariffa per meriti di prevenzione**, di cui hanno usufruito 34.000 imprese nel 2011, 41.000 nel 2012, 46.000 nel 2013 e un numero di imprese istanti nel 2014 pari a 71.200. Ad esempio, nel 2014 è stata disposta la riduzione del 7,99 per cento dell'importo del premio per le imprese artigiane che non hanno denunciato infortuni nel biennio 2012-2013, che ha interessato oltre 274 mila ditte. Con il bando Fipit sono state finanziate le piccole e micro imprese operanti nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia, dell'estrazione e della lavorazione dei materiali lapidei, per la realizzazione di progetti di innovazione tecnologica finalizzati al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, con 30 milioni di euro complessivi.

Per i finanziamenti dei progetti di sicurezza sono previsti nel 2015 in competenza 296 milioni di euro.

**b) Erogazione di prestazioni economiche o sanitarie**

b1) In tema di **infortunio** o **malattia** professionale, da cui consegue l'erogazione di un **indennizzo temporaneo, permanente** o ai **superstiti in caso di morte**, la tabella che segue, tratta dal Consuntivo 2015 INAIL, illustra il numero di procedimenti definiti nel 2014 e nel 2015, distinti per settore di attività, tipo di patologia, numero di casi ai quali è stato riconosciuto il diritto ad indennizzo e di quelli senza indennizzo; al proposito va rilevato che, a fronte di un numero di casi nel 2015 pari a 734.585, è stato riconosciuto un indennizzo in 385.648 casi, mentre in 348.937 casi il procedimento non ha portato a riconoscimenti di natura economica. La spesa per indennizzi legati a inabilità permanente o in caso di morte per i superstiti ammonta a 4,9 mld. di euro nel 2015, mentre la spesa per indennizzi per inabilità temporanee ed altre indennità ammonta a 620 milioni di euro.

**CASI DI INFORTUNIO E DI MALATTIA PROFESSIONALE  
DEFINITI NEGLI ESERCIZI 2014 - 2015**(1) Per l'esercizio 2014, base anno 2013 = 100  
Per l'esercizio 2015, base anno 2014 = 100

GESTIONI	Temporanea	Permanente	Morte	TOTALE	Numeri indice (1)	Senza indennizzo	TOTALE	Numeri indice (1)
<b>Anno 2014</b>								
<b>A) INDUSTRIA</b>	<b>309.230</b>	<b>38.605</b>	<b>1.612</b>	<b>349.447</b>	<b>94,2</b>	<b>334.809</b>	<b>684.256</b>	<b>95,5</b>
a) GESTIONE ORDINARIA	308.826	37.030	1.582	347.438	94,2	225.943	573.381	95,7
- Infortuni	308.223	22.686	505	331.414	93,4	192.772	524.186	94,4
- Malattie Professionali	603	13.903	953	15.459	114,5	32.613	48.072	112,2
- Silicosi e Asbestososi	-	441	124	565	129,3	558	1.123	108,9
b) CONTO STATO	404	1.575	30	2.009	102,3	108.866	110.875	94,7
<b>B) AGRICOLTURA</b>	<b>27.544</b>	<b>7.877</b>	<b>99</b>	<b>35.520</b>	<b>98,7</b>	<b>15.174</b>	<b>50.694</b>	<b>99,1</b>
- Infortuni	27.424	3.612	93	31.129	97,3	9.197	40.326	97,5
- Malattie Professionali	120	4.265	6	4.391	109,8	7.125	11.516	117,6
<b>C) MEDICI RADIOLOGI</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>127,3</b>	<b>22</b>	<b>36</b>	<b>109,1</b>
<b>D) AMBITO DOMESTICO</b>	<b>-</b>	<b>77</b>	<b>-</b>	<b>77</b>	<b>98,7</b>	<b>846</b>	<b>923</b>	<b>96,1</b>
<b>E) NAVIGAZIONE</b>	<b>757</b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>793</b>	<b>98,6</b>	<b>386</b>	<b>1.179</b>	<b>111,4</b>
- Infortuni	757	25	1	783	97,5	59	842	98,5
- Malattie Professionali	-	8	2	10	1.000,0	327	337	166,0
<b>IN COMPLESSO (A+B+C+D+E)</b>	<b>337.532</b>	<b>46.601</b>	<b>1.718</b>	<b>385.851</b>	<b>94,6</b>	<b>351.237</b>	<b>737.088</b>	<b>95,8</b>
<b>Anno 2015</b>								
<b>A) INDUSTRIA</b>	<b>306.653</b>	<b>39.845</b>	<b>2.362</b>	<b>348.860</b>	<b>99,8</b>	<b>332.736</b>	<b>681.596</b>	<b>99,6</b>
a) GESTIONE ORDINARIA	306.177	38.185	2.293	346.655	99,8	225.002	571.657	99,7
- Infortuni	305.677	23.402	527	329.606	99,5	189.299	518.905	99,0
- Malattie Professionali	500	14.372	1.282	16.154	104,5	35.109	51.263	106,6
- Silicosi e Asbestososi	-	411	484	895	158,4	594	1.489	132,6
b) CONTO STATO	476	1.660	69	2.205	109,8	107.734	109.939	99,2
<b>B) AGRICOLTURA</b>	<b>27.241</b>	<b>8.690</b>	<b>106</b>	<b>36.037</b>	<b>101,5</b>	<b>15.174</b>	<b>51.211</b>	<b>101,0</b>
- Infortuni	27.142	3.691	78	30.911	99,3	9.292	40.203	99,7
- Malattie Professionali	99	4.999	28	5.126	116,7	8.348	13.474	117,0
<b>C) MEDICI RADIOLOGI</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>71,4</b>	<b>22</b>	<b>32</b>	<b>88,9</b>
<b>D) AMBITO DOMESTICO</b>	<b>-</b>	<b>68</b>	<b>5</b>	<b>73</b>	<b>94,8</b>	<b>632</b>	<b>705</b>	<b>76,4</b>
<b>E) NAVIGAZIONE</b>	<b>611</b>	<b>49</b>	<b>8</b>	<b>668</b>	<b>84,2</b>	<b>373</b>	<b>1.041</b>	<b>88,3</b>
- Infortuni	611	36	7	654	83,5	91	745	88,5
- Malattie Professionali	0	13	1	14	140,0	282	296	87,8
<b>IN COMPLESSO (A+B+C+D+E)</b>	<b>334.505</b>	<b>48.658</b>	<b>2.485</b>	<b>385.648</b>	<b>99,9</b>	<b>348.937</b>	<b>734.585</b>	<b>99,7</b>

b2) Circa l'**attività di cura, riabilitazione e reinserimento** l'INAIL ha sottoscritto protocolli di intesa, ai sensi dell'Accordo quadro del 2 febbraio 2012 della Conferenza Stato-Regioni, con tutte le regioni salvo la Sardegna. In alcune regioni gli accordi sono

intercorsi solo con enti pubblici, in altre solo con strutture private accreditate, in altre ancora con entrambe.

In sintesi, i prezzi praticati dalle singole strutture sanitarie private, parametrati ai valori indicati nei nomenclatori tariffari del servizio sanitario, variano da regione a regione e anche a seconda della struttura sanitaria. Questo punto è delicato, perché tale realtà rende difficile operare secondo costi standardizzati e individuare un costo medio nazionale.

Altra questione rilevante per il settore riguarda il **disequilibrio territoriale** che la Corte dei conti segnala nell'erogazione delle prestazioni. Tra le Regioni che hanno utilizzato il maggior volume di risorse vi sono Lombardia e Piemonte, mentre con il minor volume utilizzato vi sono Basilicata e Abruzzo. La Corte dei conti rileva che *“il divario rilevato, può trovare solo in parte una spiegazione nelle differenti dimensioni dei distretti regionali considerati.”*

Nel 2014 sono state effettuate più di sette milioni e mezzo di “prestazioni sanitarie”; le prestazioni per “prime cure” effettuate presso i 131 ambulatori dell'INAIL sono state circa 704.000 (21.000 in più del 2013), di cui il 93,5 per cento a seguito di infortuni e il resto per malattia professionale. Sono state fornite a 3.000 pazienti circa 108.000 prestazioni riabilitative e 8.200 visite fisiatriche negli undici centri di fisiochinesiterapia attivi in 5 regioni; il centro protesi di Vigorso di Budrio ha registrato l'afflusso di circa 11.000 assistiti. L'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Stabilità 2015), ha attribuito all'INAIL le competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone che presentano disabilità da lavoro, con la predisposizione di “progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione, interventi formativi di riqualificazione professionale, progetti per il superamento e per l'abbattimento delle barriere architettoniche sui luoghi di lavoro, interventi di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro”.

Per quanto riguarda le **spese per prestazioni** la tabella che segue, tratta dal Consuntivo 2015, riporta il dettaglio delle spese, in termini di competenza, impegni, cassa e pagamenti:

## SPESE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI E PER ACCERTAMENTI MEDICO-LEGALI

N.	DESCRIZIONE	Previsioni definitive di competenza	Somme impegnate	Previsioni definitive di cassa	Totale dei pagamenti	DIFFERENZE RISPETTO ALLE PREVISIONI	
						di competenza	di cassa
1	Spese per la produzione di protesi nel Centro protesi	€ 11.350.000	10.528.106	11.350.000	11.008.759	- 821.894	- 341.241
2	Rendite di inabilità ed ai superstiti	» 4.965.000.000	4.825.550.011	4.967.500.000	4.825.868.742	- 39.449.989	- 141.631.258
3	Indennità per inabilità temporanea ed altre indennità ed assegni immediati	» 620.000.000	618.457.452	620.000.000	618.457.452	- 1.542.548	- 1.542.548
4	Prestazioni economiche integrative ed interventi per la vita di relazione degli infortunati, tecnopatici e loro superstiti	» 750.000	592.888	750.000	644.876	- 157.112	- 105.124
5	Assegno di incollocabilità ex art. 180 D.P.R. n. 1124/196	» 10.000.000	9.079.633	10.000.000	9.079.633	- 920.367	- 920.367
6	Spese per accertamenti medico-legali effettuati in ambulatori esterni o da medici esterni	» 26.000.000	24.587.103	26.000.000	24.550.951	- 1.412.897	- 1.449.049
7	Prestazioni effettuate nei Centri medico-legali	» 1.203.800	972.184	1.276.800	982.240	- 231.616	- 294.560
8	Spese accessorie delle prestazioni medico-legali	» 9.000.000	6.869.613	9.400.000	7.124.063	- 2.130.387	- 2.275.937
9	Degenze per accertamenti medico-legali presso Enti Ospedalieri, Case di cura ed Istituti convenzionati	» 150.000	89.541	150.000	89.541	- 60.459	- 60.459
10	Acquisto protesi e reinserimento degli infortunati	» 94.483.670	62.023.256	94.520.400	63.719.389	- 32.460.414	- 30.801.011
11	Compensi ed oneri previdenziali per i medici a capitolato	» 33.380.000	33.380.000	33.380.000	32.229.528	-	- 1.150.472
12	Spese per attività prevenzionale (D.Lgs. 626/94 e D.Lgs. 242/96)	» 20.000.000	8.277.961	16.099.500	6.110.180	- 11.722.039	- 9.989.320
13	Finanziamenti ex art. 1, comma 626, legge n° 296/2006	» -	302.006	7.448.206	782.488	302.006	- 6.665.718
14	Spese per prestazioni sanitarie effettuate nei Centri di riabilitazione	» 252.700	197.792	252.700	126.418	- 54.908	- 126.282
15	Finanziamento progetti formativi di riqualificazione professionale degli invalidi del lavoro e per l'abbattimento delle barriere architettoniche (Legge n. 144/99)	» -	-	-	-	-	-
16	Finanziamento progetti di sicurezza (L. n. 144/99)	» 296.269.986	296.269.986	342.867.372	133.422.456	-	- 209.444.916
17	Prestazioni del Casellario Centrale Infortunati	» 1.646.320	1.382.560	1.646.320	1.382.560	- 263.760	- 263.760
18	Collaborazione in studi e ricerche su malattie professionali ed infortuni	» -	-	3.500.000	291.346	-	- 3.208.654
	<b>TOTALE</b>	<b>€ 6.089.486.476</b>	<b>5.898.560.092</b>	<b>6.146.141.298</b>	<b>5.735.870.622</b>	<b>- 190.926.384</b>	<b>- 410.270.676</b>

Fonte Bilancio Consuntivo INAIL 2015

### 3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA

#### 3.1 Gli organi e la Governance dell'ente

La struttura dell'ente, come avviene per l'INPS, presenta una struttura caratterizzata da una forte presenza dei rappresentanti sindacali nel Consiglio di vigilanza e da un assetto gestionale le cui funzioni sono assommate nella figura presidenziale.

Nella **Relazione sul risultato del controllo eseguito dalla Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'INAIL per l'esercizio 2014**, approvata con Determinazione del 16 giugno 2016, n. 63, si afferma che persiste l'esigenza di adottare interventi finalizzati al **ridisegno della governance** dell'INAIL, in quanto la struttura attuale è caratterizzata da un "modello duale", di derivazione privatistica, fondato sulla netta separazione tra funzioni di amministrazione e gestione, ma con il Presidente che esercita anche le funzioni in precedenza svolte dal Consiglio di amministrazione, e funzioni di indirizzo e vigilanza, affidate al CIV.

Nel corso della audizione svoltasi in data 15 giugno 2017 con i rappresentanti della Corte dei conti, è stato ulteriormente precisato che al riguardo, in ragione anche di quanto previsto dalle proposte di legge tuttora all'esame della XI Commissione lavoro della Camera dei deputati, nonché delle conclusioni cui è pervenuto, nel giugno del 2012, il Gruppo di esperti nominato dal Ministro del lavoro sulla *governance* degli enti previdenziali pubblici, è stato ribadito che l'attuale *governance* dell'INAIL merita di essere

rivista. Circa l'eventuale reintroduzione del Consiglio di amministrazione, scelta presa in considerazione dagli stessi esperti, in un contesto di bilanciata ed efficiente distribuzione dei poteri tra organo di indirizzo e vigilanza e organi di amministrazione è stato affermato che *“la rinnovata costituzione del consiglio di amministrazione non sarebbe in contraddizione con il permanere della qualificazione di "organo" del direttore generale (posto a capo della complessa struttura organizzativa in cui è articolato l'INAIL), in un assetto che va declinato con il principio recato dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, di netta separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, da un lato, e gestione amministrativa dall'altro. I rapporti tra le due funzioni (attualmente entrambe monocratiche) potrebbero, infatti, essere agevolati dalla presenza di un organo collegiale, composto da un ristretto numero di soggetti in possesso di elevata professionalità e specifica competenza, dove possa trovare naturale composizione l'attuazione degli indirizzi dell'organo di vertice con il generale potere di proposta che l'ordinamento intesta al direttore generale.”*

**Il Presidente**, oltre al ruolo di legale rappresentante dell'istituto e di cura dei rapporti con gli organi istituzionali nazionali ed internazionali, predispone i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e di disinvestimento, il bilancio preventivo e il conto consuntivo e relative variazioni di bilancio, nell'osservanza degli indirizzi generali fissati dal CIV; attribuisce al direttore generale le risorse di spesa da destinare ai singoli centri di responsabilità e ai progetti per la gestione operativa delle attività; invia al CIV la relazione trimestrale predisposta dal DG; nomina, d'intesa con il CIV i membri dell'OIV.

**Il CIV** svolge funzioni di indirizzo politico-strategico, predisponendo le linee di indirizzo generali e gli obiettivi strategici, approvando i bilanci, i piani pluriennali, i piani di investimento e disinvestimento ed esercitando funzioni di vigilanza. È composto di 17 membri, nominati con DPCM, di cui sedici designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori (autonomi e dipendenti) e dei datori di lavoro, ed uno in rappresentanza dell'Anmil, in carica per 4 anni. Il presidente è eletto tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti.

**Il Direttore generale** è il capo della struttura amministrativa ed ha la responsabilità dell'attività per il conseguimento dei risultati e degli obiettivi; sovrintende al personale e all'organizzazione dei servizi, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo; formula proposte per la ristrutturazione operativa dell'istituto, consistenza degli organici e promozione dei dirigenti; assiste alle sedute del CIV.

**Il Collegio dei sindaci**, composto di sette membri (in rappresentanza dei Ministeri del lavoro e dell'economia, mentre il Presidente è nominato con DPCM), esercita il controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti, con specifico riferimento all'attività di analisi e valutazione della spesa e vigila sull'osservanza della legge e dei regolamenti e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul concreto funzionamento nonché sugli atti relativi alla gestione del patrimonio e sul bilancio. Gli oneri di spesa per gli organi sono i seguenti, riferiti al 2014 e 2015:



**Compensi agli organi dell'Istituto**

Organo	Compensi 2014	Compensi 2015	Differenza 2015/2014 (valore assoluto)
Presidente	137.823	137.256	0
Presidente collegio sindacale	188.077	188.326	+ 249
Sindaci Min Lavoro (3)	436.337	336.637	-99.700
Sindaci Mef (3)	395.388	400.614	+5.226
Sindaci supplenti (7)	24.825	24.926	+101
Dir generale	263.886	240.000	-23.886
Civ (17)	222.451	222.451	0

**Costo complessivo per gli organi dell'Istituto**

Organo	Compensi	Oneri per rimborsi spese	Anno 2014	Compensi	Oneri per rimborsi spese	Anno 2015
Presidente	164.223	7.130	171.353	165.256	2.220	167.476
Collegio sindacale	1.535.769	2.317	1.538.086	1.301.781		1.301.781
Dir generale	349.393	2.209	351.602	317.768	1.748	319.516
Civ	222.451	297.981	520.432	222.451	269.220	491.672
<b>Totale</b>	<b>2.271.836</b>	<b>309.637</b>	<b>2.581.473</b>	<b>2.007.256</b>	<b>273.189</b>	<b>2.280.445</b>

I costi complessivi sostenuti per i componenti degli organi ammontano, al 31 dicembre 2015, a euro 2.280.445 con un decremento dell'11,6 per cento rispetto ai costi del 2014 (2.581.473,72).

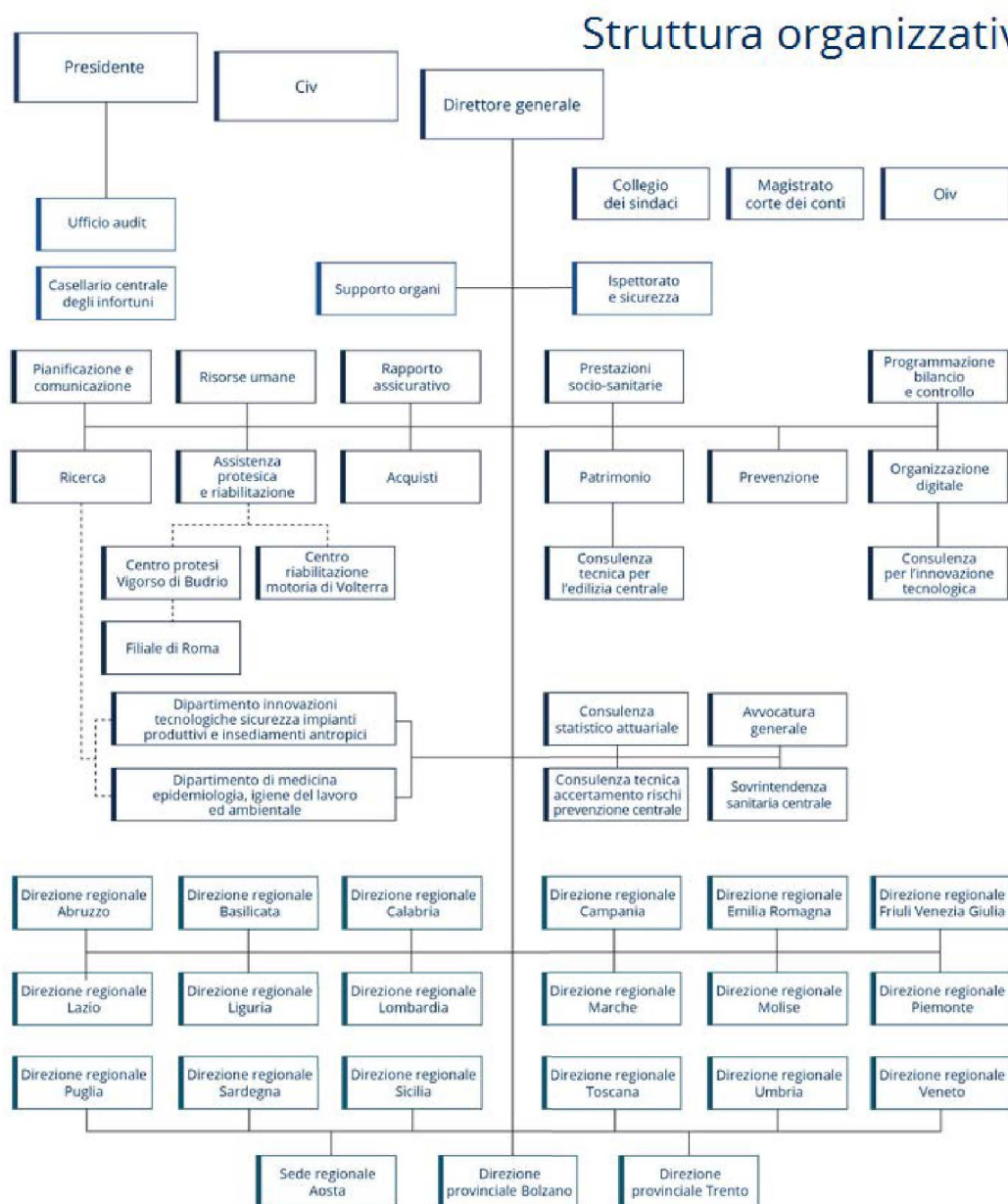
**3.2 L'organizzazione dell'ente**

Il **nuovo modello organizzativo** vigente dell'INAIL è stato approvato con determinazione del Presidente del 2 agosto 2013, n. 196; nel corso del 2015, al termine della verifica di tale processo di riorganizzazione, è stato riformato il **Regolamento di Organizzazione** (approvato con determinazione del Presidente del 30 luglio 2015, n. 297, in attuazione a decorrere dal 2016), apportando alcune significative modifiche all'assetto della Direzione generale.

In particolare:

- la **funzione di pianificazione strategica** è stata ricondotta tra le competenze della **Direzione centrale Pianificazione e Comunicazione**, con il compito di definire e realizzare i piani di attività, in coerenza con gli indirizzi formulati dagli Organi, operando il coordinamento e la gestione delle attività strategiche; la stessa Direzione svolge la funzione di coordinamento legislativo, per la formulazione di proposte normative e regolamentari sulle tematiche di interesse dell'INAIL.
- Per il governo complessivo delle attività assicurative dell'Istituto, al fine di presidiare con la necessaria efficacia sia l'attuazione del nuovo modello sanitario, sia le funzioni peculiari di produzione ed erogazione diretta di servizi protesici e riabilitativi, sono state istituite:
  - la **Direzione Centrale Rapporto Assicurativo**, responsabile di tutte le funzioni relative alla gestione del rapporto assicurativo, sia dal lato delle entrate sia da quello delle uscite e delle relative attività medico legali;
  - la **Direzione Centrale Prestazioni Socio - Sanitarie**, responsabile dell'attuazione del nuovo modello sanitario dell'Istituto, indirizzo e coordinamento dell'attuazione dell'Accordo Quadro in sede di conferenza Stato - Regioni del 2 febbraio 2013, funzioni relative alle prestazioni sanitarie (es. ambulatori prime cure), con esclusione delle attività medico legali relative al rapporto assicurativo, reinserimento sociale e lavorativo;
  - la **Direzione Centrale Assistenza Protesica e Riabilitazione**, responsabile della gestione delle funzioni di produzione, erogazione diretta e ricerca in ambito protesico e riabilitativo (Centro Protesi di Vigorso di Budrio e relative filiali, Centro di Riabilitazione Motoria di Volterra, ambulatori FKT).

Di seguito si riporta, tratto dal sito *web* dell'INAIL, l'organigramma attuale dell'ente:



### 3.3 Il personale

Circa il **personale** si rileva che la consistenza organica ammontava al 31 dicembre 2014 a 9.357 unità, di cui 8.687 del comparto Enti pubblici non economici (92,8 per cento) e 670 unità del settore ricerca. A queste unità si devono aggiungere 225 unità di personale dipendente con contratto privatistico (di cui 33 grafici, 190 metalmeccanici e 2 portieri), 935 unità di personale non titolare di un rapporto di lavoro subordinato, tra cui i medici a rapporto libero professionale (935 unità) e 439 unità di personale con contratti di collaborazione del settore ricerca. Si registra una contrazione delle risorse umane nel 2014 rispetto al 2013 (-4,02 per cento nel comparto enti pubblici non economici e -3,56 per cento nella ricerca), per effetto della normativa sulle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

Sono state escluse dai tagli le professionalità sanitarie. L'età media del personale è in continuo innalzamento (51,25 anni a livello nazionale nel 2014 a fronte di 50,33 nel 2013).

Le tabelle che seguono mostrano la consistenza organica del personale, distinto in personale degli enti pubblici non economici e della ricerca:

**Consistenza organica del personale comparto Epne al 31/12/2015**

QUALIFICHE	ORGANICO	CONSISTENZA 2014	CONSISTENZA 2015	DIFF. %
DIRIGENTI	173	167	159	-4,79
PROFESSIONISTI	523	521	516	-0,96
PERSONALE AREE	7542	7494	7227	-3,56
MEDICI FUNZIONARI	562	505	488	-3,37
<b>TOTALE</b>	<b>8800</b>	<b>8687</b>	<b>8390</b>	<b>-3,42</b>

**Consistenza organica del personale Inail/ricerca al 31/12/2015**

QUALIFICHE	ORGANICO	CONSISTENZA 2014	CONSISTENZA 2015	DIFF. %
DIRIGENTI	7	7	7	0,00
LIVELLI I/III	317	230	230	0,00
LIVELLI IV/VIII	512	433	410	-5,31
<b>TOTALE</b>	<b>836</b>	<b>670</b>	<b>647</b>	<b>-3,43</b>
CO.CO.CO		439	423	-3,64

**Consistenza personale con contratto privatistico al 31/12/2015**

QUALIFICHE	CONSISTENZA 2014	CONSISTENZA 2015	DIFF %
METALMECCANICI	190	184	-3,15
GRAFICI	33	32	-3,03
PORTIERI	2	2	0,00
MEDICI RLP	935	900	3,74
<b>TOTALE</b>	<b>1.160</b>	<b>1.118</b>	<b>-3,62</b>

Il costo complessivo del personale è risultato in riduzione nel 2014 rispetto al 2013, per circa il 6 per cento, per effetto delle norme vigenti in materia di contenimento della spesa pubblica con il blocco nell'incremento delle retribuzioni individuali per gli anni 2011-2014 e il mancato rinnovo dei contratti collettivi di lavoro, mentre tra il 2015 e il 2014 vi è una riduzione di circa lo 0,6 per cento per il personale Epne e dello 0,76 per cento per il personale *ex* Ispesl, come risulta dalle due tabelle che seguono.

**Costo complessivo del personale Epne in servizio**

CATEGORIE DI PERSONALE	2014			2015			Δ% 2015-2014
	RETRIBUZIONI	ONERI RIFLESSI	TOTALE	RETRIBUZIONI	ONERI RIFLESSI	TOTALE	
DIRIGENTI	22.682.362	7.610.879	30.293.241	23.119.676	7.756.651	30.876.327	1,92
DIRIGENTI MEDICI	40.940.437	13.737.225	54.677.662	41.005.385	13.757.307	54.762.692	0,16
PROFESSIONISTI	70.290.464	23.585.384	93.875.848	73.123.894	24.533.066	97.656.960	4,03
PERSONALE DELLE AREE PROFESSIONALI	274.727.122	92.182.413	366.909.535	268.892.527	90.213.433	359.105.970	-2,13
<b>TOTALI GENERALI</b>	<b>408.640.385</b>	<b>137.115.901</b>	<b>545.756.286</b>	<b>406.141.482</b>	<b>136.260.467</b>	<b>542.401.949</b>	<b>-0,61</b>

**Costo complessivo del personale del settore ricerca, certificazione e verifica (ex Ispesl) in servizio**

CATEGORIE DI PERSONALE	2014			2015			Δ% 2015-2014
	RETRIBUZIONI	ONERI RIFLESSI	TOTALE	RETRIBUZIONI	ONERI RIFLESSI	TOTALE	
DIRIGENTI	887.241	293.360	1.180.601	1.176.843	389.064	1.565.907	<b>32,64</b>
PERSONALE DEI LIVELLI I-III	11.623.122	3.843.101	15.466.233	11.575.453	3.826.845	15.402.298	<b>-0,41</b>
PERSONALE DEI LIVELLI IV-VIII	18.060.603	5.971.607	24.032.210	17.588.639	5.814.804	23.403.443	<b>-2,62</b>
<b>TOTALI GENERALI</b>	<b>30.570.966</b>	<b>10.108.068</b>	<b>40.679.034</b>	<b>30.340.935</b>	<b>10.030.713</b>	<b>40.371.648</b>	<b>-0,76</b>

Il costo unitario per categoria professionale è indicato nelle due tabelle che seguono, riferite agli anni 2014 e 2015:

**Costo medio pro capite del personale Epne in servizio**

CATEGORIE DI PERSONALE	2014	2015	Δ % 2015-2014
DIRIGENTI	179.433	190.613	6,23
DIRIGENTI MEDICI	109.883	110.775	0,81
PROFESSIONISTI	180.518	190.237	5,38
PERSONALE DELLE AREE	49.555	50.162	1,23

**Costo medio pro-capite personale del settore ricerca, certificazione e verifica (ex Ispesl) in servizio**

CATEGORIE DI PERSONALE	2014	2015	Δ % 2015-2014
DIRIGENTI	168.657	223.701	<b>32,64</b>
PERSONALE DEI LIVELLI I-III	68.783	67.283	<b>-2,18</b>
PERSONALE DEI LIVELLI IV-VIII	55.066	56.527	<b>2,65</b>

### 3.4 Il contenzioso

Nel 2014 sono stati iniziati complessivamente 12.991 procedimenti, nei diversi gradi di giudizio, con un decremento complessivo del 6,15 per cento rispetto all'anno precedente, segnatamente in materia di personale e del patrimonio-investimenti.

Tuttavia, il numero di contenziosi esistenti è molto elevato considerato che nel 2014 sono state emanate 10.385 sentenze, di cui 3.746 sfavorevoli all'istituto, con un indice di soccombenza del 36,24 per cento.

La parte maggiore del contenzioso riguarda la materia delle prestazioni (con una soccombenza del 42,49%) e dei premi (con una soccombenza del 27,73%).

In sede stragiudiziale nel 2014 sono state definite 6.010 pratiche, essenzialmente nella materia della responsabilità civile.

#### Contenzioso Procedimenti iniziati

Var. per cento dei procedimenti iniziati per materia	2013	2014	Var. percentuale
			%
PATRIMONIO - GESTIONE	60	63	5,00
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	14	10	-28,57
PENALE	58	57	-1,72
PERSONALE	288	151	-47,57
PREMI	3.395	2.900	-14,58
PRESTAZIONI	8.090	7.940	-1,85
RESPONSABILITA' CIVILE	1.722	1.655	-3,89
TRIBUTARIO	8	10	25,00
VARIE	208	205	-1,44
<b>Totale complessivo</b>	<b>13.843</b>	<b>12.991</b>	<b>-6,15</b>

Fonte: Relazione sul risultato del controllo eseguito dalla Corte dei Conti sulla gestione finanziaria dell'INAIL per l'esercizio 2014

### 3.5 L'informatizzazione delle procedure

Quanto ai **processi informatici**, la Direzione centrale organizzazione digitale (DCOD) gestisce la progettazione del modello di servizio dell'INAIL, partendo dalla rilevazione dei bisogni dell'utenza, esterna e interna. Con il Piano strategico IT 2014-2016, approvato dal CIV con delibera del 6 giugno 2014, è stato avviato il percorso di adeguamento del sistema di Information Technology, suddiviso in due aree principali, l'area Demand, con soluzioni che prendono origine dalle aspettative dell'utenza, e l'area It Innovation, per gli aspetti tecnologici ed operativi dell'ente. È stata realizzata l'anagrafica unificata, banca dati alimentata dai sistemi di profilazione e dalle anagrafiche dell'INPS e del Ministero del lavoro, che riguarda l'intero area clienti (aziende, lavoratori, consulenti del lavoro, patronati ecc.).

Dal 1° luglio 2015 il nuovo servizio **Durc On line**, secondo i criteri di cui al D.M. Lavoro 30 gennaio 2015, consente a chiunque abbia interesse di verificare con un'unica interrogazione in tempo reale la regolarità contributiva di un'impresa nei confronti di INPS e di INAIL e, per le imprese classificate nel settore industria o artigianato dell'edilizia, nei confronti delle Casse Edili. La gestione delle posizioni contributive è stata rivista in virtù della necessità di garantire la qualità dei relativi dati.

Si evidenzia, inoltre, che - secondo quanto dichiarato dai rappresentanti della Corte dei conti nell'audizione del 15 giugno 2017 - Il 2015 è stato un anno determinante nel percorso di digitalizzazione dell'INAIL, in quanto sono stati realizzati i progetti intesi a potenziare la risposta alle esigenze dell'utenza ed ai più recenti *standard* di mercato.

In particolare, nel corso dell'anno sono proseguiti i programmi previsti dal Piano Strategico Triennale per l'IT 2014-2016 (*Front End Digitale, Information & Analytics, Back End*), che hanno riguardato:

- per il *Front End* digitale, l'erogazione di servizi digitali verso gli *stakeholders* (aziende, lavoratori, intermediari), come il Portale Internet e Servizi *on line*, la nuova Intranet, il *Framework help online* (contenuti informativi sotto forma di Guida applicativa), il Nuovo portale del Casellario centrale infortuni (che semplifica l'accesso a informazioni, *news*, modulistica e servizi digitali), la *Digital workforce* (linee guida trasversali per la *User Experience*), l'*Innovation lab* (comprendente studi che siano acceleratori di nuovi servizi agli utenti della PA);

- per l'*Information & Analytics*, la capacità di trasformare l'ingente patrimonio di dati raccolti dall'INAIL in moduli conoscitivi, attraverso il progetto di Ridisegno Architettura Dati (con la creazione di un modello integrato degli schemi dei dati, sia concettuale che logico), i *Voucher Inps-Inail* (progetto pilota per l'analisi visuale dei dati), il Sistema di monitoraggio (per agevolare l'analisi dei dati aziendali e il controllo dei processi e delle attività dell'intera struttura), la Revisione della tariffa dei premi (con la possibilità di verificare l'effetto sulle entrate contributive di alcuni elementi variabili, come le retribuzioni assicurate, il tasso tecnico, i coefficienti di capitalizzazione, etc.), il *Data Mining* (per una analisi di testo e di dati non strutturati);

- per il *Back End*, la possibilità di supportare le attività istituzionali con una infrastruttura standard di processi operativi (che ha riguardato circa 220 processi/sottoprocessi per consentire all'Istituto di ottenere significativi risultati sul piano dell'efficacia e dell'efficienza).

Sono stati implementati servizi all'utenza con sportelli *on line* dedicati, l'ampliamento del canale mobile e della piattaforma *e-Learning* (con funzione di polo formativo per la prevenzione, come previsto dal Piano strategico IT), la smaterializzazione di oltre 140 milioni di documenti, nonché l'implementazione di politiche di sicurezza, a fronte degli attacchi *hacker* sempre più mirati.

La spesa complessiva nel 2015 per i predetti interventi è stata di circa 210 milioni, sia con riferimento agli investimenti per le infrastrutture informatiche e di rete, che per gli applicativi, per i servizi informatici e di telecomunicazioni.

#### 4. LA GESTIONE FINANZIARIA

##### 4.1 La struttura del bilancio

Il bilancio consuntivo 2015, come nel 2014, è redatto secondo la classificazione per **Missioni e Programmi**, in coerenza con i principi introdotti dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, di riforma della contabilità e finanza pubblica.

La classificazione per missioni e programmi è finalizzata a stabilire una più stretta interrelazione tra obiettivi, attività e risorse e consentire una coerente rappresentazione dei dati finanziari e contabili in sede di redazione del bilancio.

Le **missioni** costituiscono la rappresentazione politico-istituzionale del bilancio, aggregando grandi voci di spesa per individuare meglio le direttrici principali di azione.

Ogni missione si articola in **programmi**, che individuano aggregati omogenei di attività finalizzate al perseguimento di obiettivi ben definiti.

Le missioni e i programmi istituzionali dell'INAIL per l'anno 2015 sono state individuate in:

1. **Previdenza**, con 2 programmi: **gestione dei rapporti assicurativi con i datori di lavoro; prestazioni di carattere economico per gli assicurati;**
2. **Assistenza sanitaria**, con 3 programmi: **prestazioni diagnostiche e curative per gli infortunati; prestazioni riabilitative post infortunio per il recupero della capacità lavorativa e il reinserimento nella vita di relazione; interventi per la fornitura di protesi e ausili;**
3. **Tutela contro gli infortuni sul lavoro**, con 1 programma: **interventi per la sicurezza e la prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro;**
4. **Servizi generali e istituzionali;**
5. **Ricerca**, con 2 programmi: **attività per la ricerca; prestazioni di certificazione e verifica.**

#### 4.2 I risultati del conto economico

Le entrate, distinte in entrate correnti ed entrate in conto capitale, sono attribuite alle 5 Missioni, più una voce generale denominata "Finanziamenti non direttamente attribuibili alle varie Missioni".

Le spese sono, invece, sempre classificate in Missioni e Programmi: macroaggregati per spese di funzionamento, interventi; oneri di parte corrente; investimenti in conto capitale; partite di giro.

Quanto al **risultato economico l'avanzo** si attesta nel 2015 a 342 milioni di euro, in diminuzione di 278 milioni di euro rispetto al 2014 (620 milioni di euro) e di 951 milioni di euro rispetto al 2013 (1,29 mld. di euro). Nella relazione del consuntivo 2015 si ascrive la diminuzione a poste di natura straordinaria rispetto ai precedenti anni.

In particolare relativamente al 2015 il risultato economico di 342 milioni di euro risulta così composto, evidenziando un costante risultato positivo di tutte le gestioni, salvo quella agricola, che continua ad essere in squilibrio strutturale:

- + € 452,9 milioni di euro per la gestione industria;
- - € 176,1 milioni di euro per la gestione agricoltura;
- + € 25,1 milioni di euro per la gestione dei medici esposti a radiazioni ionizzanti;
- + € 6,5 milioni di euro per la gestione contro gli infortuni in ambito domestico;
- + € 33,3 milioni di euro per il settore della navigazione.

La tabella che segue mostra l'andamento in sede storica dal 2002 al 2015 della gestione industria, il cui avanzo risulta costantemente in calo:



**Andamento della gestione industria**  
(in migliaia di euro)

ANNI	ENTRATE	SPESE	RISULTATO D'ESERCIZIO
2002	10.152.864	7.178.896	2.973.968
2003	10.632.319	7.968.156	2.664.163
2004	10.717.904	7.739.034	2.978.870
2005	10.247.224	7.394.628	2.852.596
2006	10.798.147	8.252.620	2.545.527
2007	9.841.109	7.628.847	2.212.262
2008	14.562.137	17.390.518	-2.828.381
2009	10.475.751	8.210.188	2.265.563
2010	9.615.892	8.121.494	1.494.398
2011	9.678.700	7.919.614	1.759.086
2012	11.604.862	10.008.672	1.596.190
2013	10.445.426	9.032.076	1.413.350
2014	9.840.112	9.163.752	676.360
2015	9.966.876	9.513.959	452.917

I **dati complessivi tratti dal consuntivo 2015** mostrano i risultati in termini **finanziari**, divisi in termini di **competenza**, per accertamenti di entrate ed impegni di spesa, ed in termini di **cassa**, per riscossioni di entrate e pagamenti di spese, che determina il valore dell'avanzo di cassa; in termini **economici**, con la differenza tra il valore e il costo della produzione, le imposte e vari oneri e proventi, dalla cui somma algebrica deriva l'avanzo di gestione; ed, infine, in termini **patrimoniali**, con l'incidenza dell'**avanzo del 2015** sul consolidato degli avanzi pregressi:

**RISULTATI DEL CONSUNTIVO 2015****RISULTATI FINANZIARI** *(in milioni di euro)*

Entrate accertate	€	10.385
Spese impegnate	“	<u>9.945</u>
Avanzo finanziario	€	440
Cassa all'1.1.2015	€	23.080
Riscossioni	“	9.936
Pagamenti	“	<u>9.440</u>
Cassa al 31.12.2015	€	23.576

**RISULTATI ECONOMICI** *(in milioni di euro)*

Differenza tra valore e costi della produzione	€	755
Proventi, oneri e rettifiche	“	- 333
Imposte	“	- 80
Avanzo economico	€	<u>342</u>

**RISULTATI PATRIMONIALI** *(in milioni di euro)*

Avanzo patrimoniale all'1.1.2015	€	5.887
Avanzo economico	“	342
Avanzo patrimoniale al 31.12.2015	€	<u>6.229</u>

**4.3 Le entrate contributive**

Le **entrate** dell'INAIL sono essenzialmente di **tipo contributivo**.

Per la gestione industria l'originario sistema di **tariffazione unica dei premi** è stato sostituito, dal 1° gennaio 2000, da **tariffe distinte per le quattro sottogestioni** individuate dagli artt. 1 e 3 del D.L.vo n. 38/2000. Nel 2014 le aziende assicurate erano 3.255.999 (3.299.582 nel 2013). Per il settore marittimo le navi assicurate sono state pari a 6.374 nel 2014, rispetto alle 6.611 unità del 2013, per un totale di 86.851 lavoratori marittimi.

Per la gestione agricoltura la legge 27 dicembre 1971, n. 852, ha posto il relativo **contributo** a carico dei datori di lavoro nonché dei concedenti di terreni a compartecipazione, in misura percentuale alla retribuzione dei lavoratori dipendenti. La

gestione agricoltura presenta un disavanzo economico di -95,8 milioni di euro. Per i lavoratori autonomi nonché per i concedenti di terreni a mezzadria ed a colonia, la stessa legge ha previsto il pagamento dei contributi nella misura di una quota capitaria annua per ogni unità attiva facente parte del nucleo coltivatore - allevatore diretto. La riscossione dei contributi assicurativi per tale gestione avviene in forma unificata con i contributi previdenziali affidati dal 1° luglio 1995 all'INPS.

L'assicurazione obbligatoria dei medici radiologi è disciplinata dalla legge 20 febbraio 1958, n. 93 e s.m.i., con onere a carico dei possessori a qualunque titolo di apparecchi radiologici funzionanti e di sostanze radioattive in uso.

Va ricordato che nel 2014 e nel 2015, nell'ambito delle misure di riduzione del costo del lavoro previste dalla legge n. 147/2013, sono stati **ridotti i premi e contributi**, nella misura, rispettivamente, del 14,17% e del 15,38% (determinazione presidenziale n. 327 del 3 novembre 2014 - approvata con D.M. 14 gennaio 2015). Tuttavia a tale misura generale hanno fatto seguito misure di rimborso della diminuzione di entrate a carico dell'erario statale, con un partita di giro che ha riguardato le **entrate di tipo non contributivo**. Queste sono essenzialmente **trasferimenti dello Stato**, per effetto di **fiscalizzazione degli oneri contributivi**. Nel 2015 sono state pari a 1,08 mld. di euro in termini di competenza e a 1,004 mld, in termini di cassa. Per quanto concerne il risanamento della gestione agricoltura, attraverso la fiscalizzazione dei contributi, il Ministero del Lavoro ha trasferito all'INAIL 361,5 milioni di euro a titolo di contributo per l'anno 2014 e 45 milioni a fronte della riduzione dei premi e contributi, ai sensi dell'art. 1, comma 128, della citata legge di stabilità n. 147/2013. La fiscalizzazione dei premi nell'Industria ammonta nel 2015 a 590,5 milioni di euro, così attribuiti: rimborso per riduzione premi e contributi ai sensi dell'art. 1, comma 128, della legge di stabilità n. 147/2013 (competenza 2015); 551,4 milioni di euro; contratti a tempo parziale (saldo 2014): 36,15 milioni di euro; pesca (saldo 2014): 3 milioni di euro.

#### 4.4 Il patrimonio

La situazione patrimoniale generale presenta alla fine dell'esercizio 2015 un **patrimonio netto ammontante a 6,2 mld di euro** (5,8 mld. di euro nel 2014), dato dalla differenza tra le attività e le passività.

Le **riserve tecniche** presentano una consistenza di 28,16 mld. di euro (27,6 mld. di euro nel 2014), rappresentando la posta più rilevante del passivo dello stato patrimoniale, e hanno la funzione di tutelare la posizione creditoria degli infortunati titolari di rendita nei confronti dell'Istituto, attraverso una valutazione che tiene conto delle somme che saranno erogate fino alla cessazione delle rendite.

Nel passivo è iscritto il **Fondo per rischi ed oneri**, dell'importo di 6 mld. di euro per il 2015 (6,5 mld. di euro nel 2014) che comprende il Fondo per rischi ed oneri futuri (svalutazione crediti e oscillazione titoli), i Fondi ammortamento immobili e mobili e il Fondo per trattamento di quiescenza.

Le consistenze patrimoniali che concorrono alla costituzione dell'attivo patrimoniale e delle **riserve tecniche** dell'INAIL- iscritte secondo i valori di bilancio - sono di quattro tipi:

- **disponibilità liquide** (per la maggior parte depositate in Tesoreria dello Stato), che rappresentavano nel 2014 l'83,5 per cento del patrimonio;
- **crediti finanziari**, in gran parte costituiti da mutui e prestiti;
- **investimenti mobiliari** (titoli e partecipazioni ad enti);

- **immobili**, ad uso locativo o strumentale.

#### 4.4.1 Disponibilità liquide e il versamento in Tesoreria

Nel 2015 le **disponibilità liquide** ammontano a 23,57 mld. di euro, di cui 23,3 mld. di euro depositati presso la Tesoreria Centrale dello Stato. Nel 2014 tali disponibilità ammontavano a 23,08 mld., di cui 22,8 mld. depositati presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Le disponibilità liquide rappresentano l'82,2% del patrimonio destinato a copertura delle Riserve Tecniche.

L'art. 40 della Legge n. 119/1981 stabilisce che non possono essere mantenute presso Aziende di credito disponibilità a qualsiasi titolo per un importo superiore ad una data percentuale (inizialmente 12% successivamente modificata al 3%) delle entrate previste dal bilancio di competenza o superiori ad uno specifico tetto fissato con decreto ministeriale, con l'obbligo di versare le eccedenze in apposito conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato; successivamente la legge 29 ottobre 1984, n. 720, "*Sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici*" ha confermato la predetta disposizione di cui all'art. 40 della Legge n. 119/1981 per tutti gli enti elencati nella Tabella B, nella quale è inserito anche l'INAIL.

Le disponibilità liquide depositate presso la Tesoreria dello Stato non sono fruttifere.

Sul tema del **versamento della liquidità in Tesoreria** la Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale si è soffermata più volte, sia nelle audizioni con il Direttore generale dell'INAIL Lucibello, il 20 novembre 2013, e con il Presidente dell'INAIL De Felice, il 18 dicembre 2013, sia nell'audizione del 20 marzo 2014 con la Corte dei conti. In quest'ultima sede fu sottolineato come tale obbligo risponda sia ad esigenze di finanziamento del fabbisogno finanziario dello Stato, sia ad esigenze di costituzione di una riserva tecnica per l'INAIL tenuto conto della natura prettamente assicurativa dell'ente, assimilabile in questo alle società di assicurazione per le quali è prevista la cosiddetta «riserva tecnica»; in quell'occasione, circa il primo profilo, la Corte dei conti osservò che "*Quelle risorse che sono giacenti sul conto di tesoreria servono per eseguire i pagamenti che l'amministrazione effettua. In sostanza, l'amministrazione beneficia di queste risorse che sono giacenti perché non ricorre al mercato per fare i propri pagamenti. Insomma, fa meno debito pubblico. Utilizzare queste risorse per effettuare investimenti che possono dare un maggiore risultato determinerebbe, comunque, un gap temporale tra quando si effettuano investimenti e quando c'è il ricavo, per cui una norma dovrebbe prevederlo e, nell'immediatezza, dare copertura alle minori somme disponibili presso la tesoreria.*" Nell'audizione del 15 giugno 2017, la Corte ha affermato che "*Le consistenti giacenze di liquidità, pari a fine 2015, a circa 23 miliardi depositati presso la Tesoreria dello Stato, costituiscono un altro fattore meritevole di attenzione e già oggetto di disamina nelle precedenti relazioni della Corte dei conti e della stessa Commissione parlamentare di controllo. Tale liquidità, non potendo generare interessi attivi, comprime la redditività del patrimonio INAIL. Del resto, se una eventuale riduzione della giacenza in Tesoreria della liquidità potrebbe consentire l'implementazione della redditività del patrimonio dell'Ente, conferendogli una maggiore autonomia gestionale sugli investimenti, d'altro canto la medesima riduzione dei versamenti in Tesoreria inciderebbe sugli strumenti di copertura del fabbisogno finanziario dello Stato.*"

Eventuali modifiche normative che rendessero disponibile una quota parte di tale liquidità, riducendo l'importo dei versamenti in Tesoreria, qualora fossero risolti i problemi di copertura finanziaria, fatte salve le esigenze di copertura delle riserve, potrebbero conferire all'Ente una considerevole autonomia gestionale in materia di investimenti, tenuto conto dell'entità degli importi finanziari di cui si tratta.

Iniziative legislative degli ultimi anni hanno parzialmente avviato un processo in tale senso, attraverso lo strumento del **Piano triennale degli investimenti**, ai sensi dell'art. 8, comma 15 del D.L. 78/2010, conv. con mod. dalla legge n. 122/2010, di cui si parla al successivo punto 4.5.

Va valutato che un implementazione delle politiche di prevenzione degli infortuni, alla quale sono finalizzate le modifiche normative degli ultimi anni, con la previsione dell'INAIL come Polo integrato per la sicurezza sul lavoro, oltre ad un rilevante impatto sociale, potrebbe consentire un risparmio di spese per prestazioni economiche erogate in caso di infortunio o malattie professionali; ciò, a sua volta consentirebbe l'attivazione di un **circolo virtuoso**, con la possibilità sia di abbassare i premi assicurativi, sia di ridurre la soglia di sicurezza delle riserve tecniche, sia, infine, di avere una maggiore quota parte della liquidità a disposizione per gli investimenti. Analogamente, se tale liquidità fosse fruttifera, tali proventi finanziari potrebbero esser usati per le finalità istituzionali dell'INAIL o per gli investimenti.

#### **4.4.2 Crediti finanziari**

Nel 2015 i crediti finanziari posti a garanzia delle riserve tecniche ammontano nel loro valore complessivo a 697,2 milioni di euro; nel 2014 ammontavano a 723,6 milioni di euro.

#### **4.4.3 Investimenti mobiliari**

Nel 2015 gli investimenti mobiliari ammontano a 1.266,7 milioni di euro; nel 2014 ammontavano a 704,4 milioni di euro. La tabella che segue, tratta dalla relazione della Corte dei conti sul Bilancio consuntivo 2015 dell'INAIL, dettaglia la ripartizione degli investimenti effettuati:

DESCRIZIONE	VALORE CONTABILE (prezzo acquisto)	VALORE NOMINALE	VALORE DI BILANCIO
<i>TITOLI EMESSI DALLO STATO</i>			
Btp	761.422.842,64	853.024.000,00	761.422.842,64
<b>TOTALE</b>	<b>761.422.842,64</b>	<b>853.024.000,00</b>	<b>761.422.842,64</b>
<i>OBBLIGAZIONI E CARTELLE FONDIARIE</i>			
Obbligazioni fondiarie	359.307,94	359.307,94	359.307,94
<b>TOTALE</b>	<b>359.307,94</b>	<b>359.307,94</b>	<b>359.307,94</b>
<i>PARTECIPAZIONI AZIONARIE (gestione industria)</i>			
MPS Capital service Spa	11.095,52	11.095,52	11.095,52
Mediocredito FVG Spa	11.610,00	11.610,00	11.610,00
Euro Castings Spa	35	35	35
<b>TOTALE</b>	<b>22.740,52</b>	<b>22.740,52</b>	<b>22.740,52</b>
<i>PARTECIPAZIONI AZIONARIE (gestione agricoltura)</i>			
MPS Capital service Spa	63.191,02	63.191,02	63.191,02
<b>TOTALE</b>	<b>63.191,02</b>	<b>63.191,02</b>	<b>63.191,02</b>
<i>QUOTE DI PARTECIPAZIONI AD ALTRI ENTI</i>			
Banca d'Italia	200.000.000,00	200.000.000,00	200.000.000,00
Ist. Per l'Edilizia Econ. e Pop. di Bari	1.040,00	1.040,00	1.040,00
Ist. Per l'Edilizia Econ. e Pop. di Catania	516,46	516,46	516,46
Ist. Per l'Edilizia Econ. e Pop. di Foggia	516,46	516,46	516,46
Ist. Per l'Edilizia Econ. e Pop. di Palermo	516,46	516,46	516,46
<b>TOTALE</b>	<b>200.002.589,38</b>	<b>200.002.589,38</b>	<b>200.002.589,38</b>
<i>PARTECIPAZIONI A FONDI IMMOBILIARI</i>			
i3 core comparto territorio	20.000.000,00	20.000.000,00	18.575.747,20
i3 core comparto stato	220.000.000,00	220.000.000,00	220.000.000,00
i3 INAIL	64.500.000,00	64.500.000,00	64.500.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>304.500.000,00</b>	<b>304.500.000,00</b>	<b>64.500.000,00</b>
<i>ALTRI TITOLI</i>			
Fondo Dexia (gestione Buccheri La Ferla)	371.736,04	388.782,68	371.736,04
<b>TOTALE</b>	<b>371.736,04</b>	<b>388.782,68</b>	<b>371.736,04</b>
<b>TOTALE Generale</b>	<b>1.266.742.407,54</b>	<b>1.358.360.611,54</b>	<b>1.265.318.154,74</b>

#### 4.4.4 Patrimonio immobiliare

Il valore degli immobili iscritto in bilancio al 31 dicembre 2015 è pari a complessivi 5,59 mld. di euro, di cui immobili a reddito pari a 2,32 mld. di euro (valore di mercato 2,5 mld. di euro), immobili ad uso istituzionale pari a 1,12 mld. di euro (valore di mercato pari a 1,7 mld. di euro), immobili in costruzione, comprensivi delle aree fabbricabili, pari a 2,1 mld. di euro. Complessivamente, il patrimonio immobiliare dell'Istituto ha registrato un incremento percentuale del valore di mercato pari al 13,68 per cento, in relazione all'acquisto, a fine 2015, di quattro complessi immobiliari siti in Roma, mentre i soli immobili ad uso istituzionale hanno registrato un decremento del 2,15 per cento, a seguito del cambio di destinazione d'uso di unità immobiliari reimmesse a reddito nell'ambito della razionalizzazione degli spazi ad uso istituzionale.

La redditività netta degli immobili destinati al reddito è stata pari, nel 2015, all'1,52 per cento rispetto al rendimento netto del 2014, pari all'1,22 per cento.

Per l'ammortamento degli immobili è stata applicata l'aliquota del 3 per cento annuo sul costo del bene iscritto a libro, con esclusione dei terreni, per un totale di 83,45 milioni

di euro. Sono continuate le operazioni di censimento ed aggiornamento del patrimonio immobiliare dell'Istituto ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 2, c. 222, dodicesimo periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e sm.i., e dell'art. 8, c. 2, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con mod. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

#### 4.5 Il piano triennale degli investimenti

A prescindere dagli investimenti mobiliari prima trattati i principali investimenti dell'INAIL sono realizzati attraverso il Piano triennale degli investimenti.

**Il Piano triennale degli investimenti 2015/2017**, ai sensi del comma 15 dell'art. 8 della legge n. 122/2010 e del D.M. attuativo 10 novembre 2010, è stato predisposto dal Presidente dell'INAIL (determinazione n. 11/ 2015), approvato dal CIV (deliberazione n. 1/2015) e approvato dai Dicasteri vigilanti (decreto interministeriale 19 giugno 2015) per la verifica di compatibilità con i saldi strutturali di finanza pubblica.

La **legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)**, all'art. 1, comma 317 ha previsto che con DPCM (emanato in data 23 dicembre 2015), siano individuate **iniziative di elevata utilità sociale valutabili nell'ambito dei piani triennali di investimento dell'INAIL**. Tali iniziative sono finanziate, a valere sulle risorse autorizzate nei predetti piani triennali, con l'impiego di quota parte delle somme detenute dal medesimo Istituto presso la Tesoreria centrale dello Stato. Il Piano triennale 2017-2019 degli investimenti dell'INAIL, approvato con determinazione n. 97 del 9 febbraio 2017, ha previsto investimenti in forma diretta per un totale di 1 mld. di euro per ciascuno degli anni del triennio. Tra gli investimenti finanziati vi sono interventi per l'edilizia scolastica, strutture sanitario-assistenziali, strutture con finalità sociali, uffici pubblici, ecc.

Tale **disciplina** è stata poi integrata dall'art. 1, comma 602, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio 2017), che ha previsto che con DPCM (non ancora emanato) siano individuate **iniziative urgenti di elevata utilità sociale nel campo dell'edilizia sanitaria, anche con riferimento alle sinergie tra i servizi sanitari regionali e l'INAIL**, nell'ambito dei propri piani triennali di investimento immobiliare, tenendo anche conto dello stato di attuazione degli investimenti attivati per effetto del citato DPCM 23 dicembre 2015.

Con il Piano si realizzano politiche di **investimento immobiliare** di due tipi: investimenti **a reddito** (tra i quali si annoverano quelli indiretti a fondi immobiliari e quelli di cui all'art. 8, comma 4, del decreto legge n.78/2010) e investimenti **di tipo istituzionale**. Tra questi ultimi vi sono acquisti di immobili da destinare a sedi dell'Istituto, sia per attività amministrative, che sanitarie, compresi quelli di proprietà FIP in locazione all'INAIL, per i quali è proseguita l'operazione di rilascio anticipato che comporterà un risparmio di canoni di locazione attualmente a carico dell'Istituto di circa 4,9 milioni di euro annui. Nel corso del 2015 sono stati oggetto di esame i piani di razionalizzazione elaborati dalla Strutture Territoriali sulla base dei criteri approvati dal Direttore Generale, che coinvolge circa 140 strutture su tutto il territorio nazionale.

Circa gli **investimenti a reddito** si devono distinguere tra quelli realizzati **indirettamente**, tramite la partecipazione a un fondo di investimento, e quelli realizzati **direttamente**.

Relativamente ai primi, con determinazione 23 luglio 2014 del Presidente è stata autorizzata la partecipazione al Fondo Comune di investimento i3 Core, istituito dalla SGR Invimit, per complessivi 440 milioni di euro (metà per il comparto Stato e metà per il comparto Territorio); sempre nel 2015 sono stati investiti 64,5 milioni di euro nel Fondo i3 INAIL.

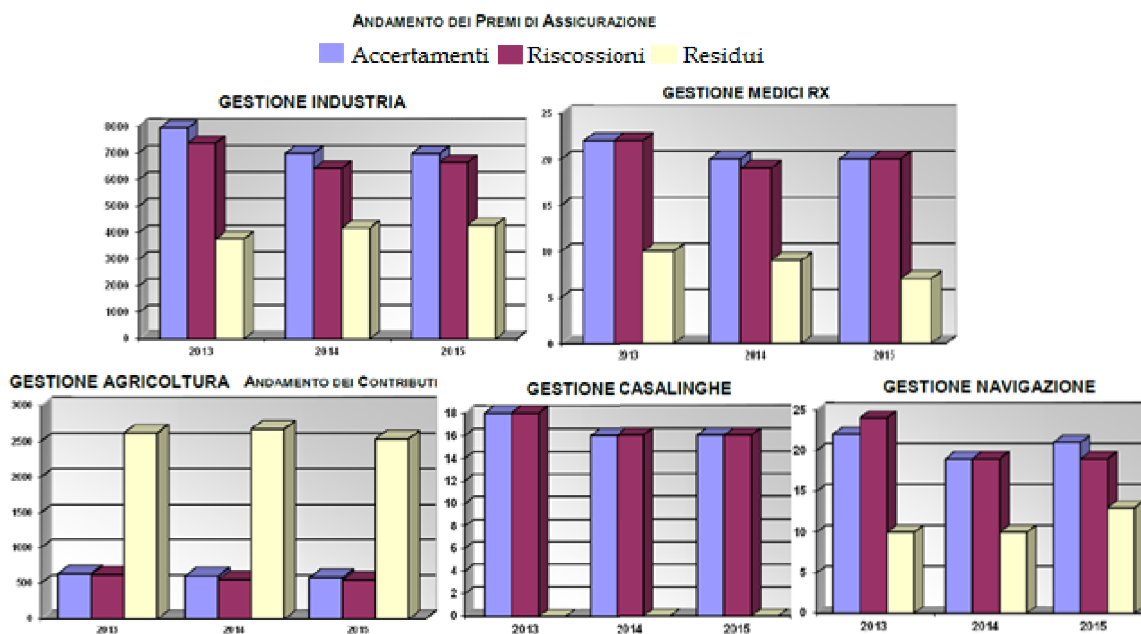
Gli **investimenti in forma diretta** riguardano i seguenti asset:

- acquisto diretto di immobili adibiti ad ufficio in locazione passiva alle Pubbliche Amministrazioni (art. 8, comma 4, D.L. n. 78/2010, conv. dalla legge n. 122/2010, per una spesa complessiva pari a 465,9 milioni di euro a fronte di un importo autorizzato con D.M. del Ministero dell'Economia e delle Finanze 17 giugno 2015 di € 500 milioni.
- piani di investimento pregressi (deliberati entro il 31 dicembre 2007 e approvati dai Ministeri vigilanti, confermati entro il 31 dicembre 2011 (ex art. 2, comma 4 *sexies*, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, di conversione del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225);
- investimenti immobiliari di pubblico interesse nei territori colpiti dal sisma in Abruzzo del 6 aprile 2009 (ex art. 14, comma 3 del D.L. 28 aprile 2009, n. 39 conv. dalla legge 24 giugno 2009, n. 77; ex art. 16 del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 conv. dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14) e alla sicurezza nelle scuole; in proposito nella relazione del consuntivo si riferisce che *“non sono state segnalate all'Istituto iniziative da finanziare da parte delle Amministrazioni che, secondo le norme di riferimento, avrebbero dovuto dare impulso alle procedure di investimento.”*
- interventi di messa in sicurezza e costruzione di edifici scolastici (ex art.18, comma 8 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 conv. dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, coordinato con art. 1, commi 153 e seguenti della legge 13 luglio 2015, n. 107, c.d. *“la buona scuola”*) e per iniziative di elevata utilità sociale (ex art. 1, comma 317, della legge 23 dicembre 2014, n. 190). Con DPCM 23 dicembre 2015 sono state individuate le iniziative di elevata utilità sociale valutabili nell'ambito dei piani triennali di investimento dell'INAIL, per un investimento complessivo di 600 milioni di euro, con l'identificazione di 201 progetti da realizzare a carico dell'Istituto (realizzazione di nuovi edifici per i quali sia già in corso un appalto di lavori o progetti validati dall'Ente alienante e immediatamente appaltabili).

#### **4.6 I residui attivi e passivi**

Il problema di ottimizzare la gestione delle situazioni creditorie per i premi e contributi assicurativi, onde contenere il fenomeno dei residui, è molto rilevante. Le tabelle che seguono mostrano una situazione particolarmente elevata dei residui relativi al versamento dei premi nei settori industria e agricoltura:





Fonte: Bilancio Consuntivo 2015 INAIL

Il conto consuntivo 2015 evidenzia una crescita sia dei crediti sia dei debiti.

L'ammontare dei **residui attivi** (13,1 mld di euro) ha subito una variazione in aumento rispetto al 2014 per 55 milioni di euro

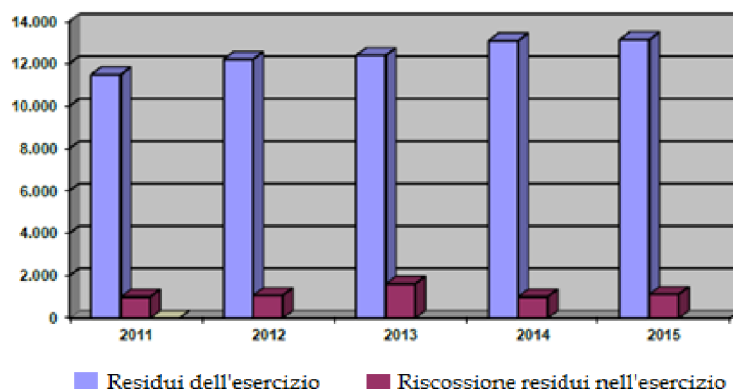
Nella Relazione del Collegio sindacale si invita pertanto l'Ente a dare maggiore impulso all'attività di riscossione.

Nel documento si precisa che per la massa residuale attiva si deve considerare la forte crescita dei residui attivi per premi del settore industria (per 6,8 mld. di euro), per crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici (5,9 mld. di euro) e crediti verso altri per 354 milioni di euro. In dettaglio: 5,8 mld di euro per crediti verso lo Stato; 4,27 mld di euro per premi riferiti alla gestione industria; 2,5 mld di euro riferiti a contributi agricoli; 7 milioni di euro per premi riferiti alla gestione dei medici esposti a radiazioni ionizzanti; 13 milioni di euro per premi riferiti al settore navigazione; 427 milioni di euro per crediti diversi (proventi gestione immobiliare, interessi dei titoli e depositi, riscossioni per IVA, ecc.); 28 milioni di euro per crediti verso il Ministero del Lavoro e Istituti esteri, per prestazioni sanitarie e assicurative.

Una posta contabile passiva correlata alla componente dei residui attivi - in quanto rettificativa del relativo valore - è il "**Fondo Svalutazione crediti**", che esprime la quota di inesigibilità dei crediti stessi, il cui valore nel Bilancio consuntivo 2015 è pari a 3,57 mld. di euro, mentre nel 2014 era pari a 3,4 mld. di euro. Nel dettaglio l'accantonamento si riferisce integralmente all'industria, mentre sia la gestione agricoltura, sia quella dei medici esposti a radiazioni ionizzanti presentano diminuzioni.

La tabella che segue mostra l'evoluzione dei residui attivi nel quinquennio 2011-2015:

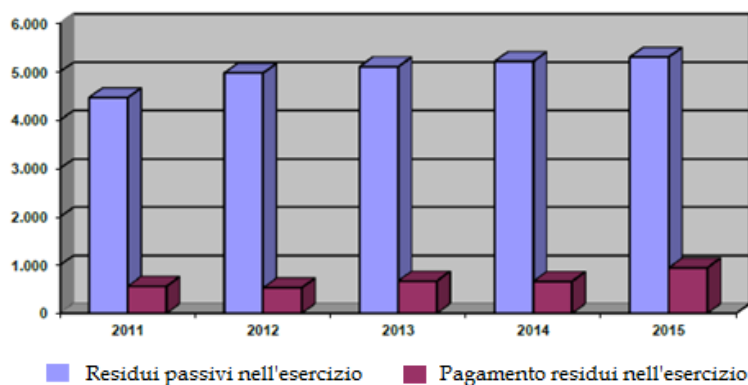
**RESIDUI ATTIVI E RISCOSSIONI NEL QUINQUENNIO**  
(in milioni di euro)



L'ammontare dei residui **passivi** è pari nel 2015 a 5,3 mld. di euro (erano 5,2 mld. di euro nel 2014), così ripartiti nell'ambito delle diverse gestioni: 5 mld. di euro per la gestione "industria" (4,9 mld. di euro nel 2014); 216 milioni di euro per la gestione "agricoltura" (206 nel 2014); 0,45 milioni di euro per la gestione "medici esposti a radiazioni ionizzanti" (invariati rispetto al 2014); 20 milioni di euro per la gestione "settore navigazione" (invariati rispetto al 2014). Per tipo di spesa la ripartizione tra le singole voci è la seguente: 345 milioni di euro per debiti verso fornitori, al netto degli investimenti; 144 milioni per debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici; 226 milioni per debiti per prestazioni economiche dell'assicurazione, restituzione di premi e contributi e addizionali sui premi; 1,4 mld. di euro per debiti diversi, tra i quali rientrano i progetti per finanziamenti ISI per gli incentivi alle imprese in tema di sicurezza; 1 milione relativi a debiti per investimenti in corso di perfezionamento; 3,1 mld. di euro relativi al piano impiego dei fondi in investimenti diretti e indiretti.).

La tabella che segue mostra l'evoluzione dei residui passivi nel quinquennio 2011-2015:

**RESIDUI PASSIVI E PAGAMENTI NEL QUINQUENNIO**  
(in milioni di euro)



I dati consuntivi dell'ultimo triennio mostrano la massa di residui, sia attivi che passivi, considerevole in valori assoluti e per il trend in crescita:

**Dati consuntivi ultimo triennio**

	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>differenza</u> (2015-2014)	<u>%</u>
<b>Residui attivi</b>	12.396	13.088	13.143	55	0,42
<b>Residui passivi</b>	5.102	5.212	5.304	92	1,77

(milioni di euro)

**5. Considerazioni conclusive**

Dall'analisi dei bilanci si sottolineano i seguenti punti di interesse sulla gestione dell'INAIL.

Un primo profilo concerne la **struttura organizzativa dell'ente**.

- Persiste l'esigenza di adottare, come costantemente segnalato dalla Corte dei conti nei referti al Parlamento sui bilanci dell'INAIL, interventi finalizzati al **ridisegno della governance** dell'INAIL, stante il fatto che permane un sistema duale, con un CIV costituito da rappresentanti delle OO.SS. e un unico plesso organizzativo gestionale rappresentato dal Presidente, che assorbe anche le funzioni del Consiglio di amministrazione.
- In ordine al Consiglio di indirizzo e vigilanza – ferma restando la salvaguardia del principio della rappresentatività delle parti sociali – va condotta una riflessione sulla sua ampia consistenza, per esigenze di razionalizzazione e semplificazione cui si informano negli ultimi anni gli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni; va altresì definito il ruolo del CIV per un più efficace esercizio dei suoi poteri di indirizzo strategico e di controllo.
- Con riferimento al collegio dei sindaci va rilevata l'ampiezza della sua composizione, essendo composto da sette membri (quattro in rappresentanza del Ministero del lavoro e tre del Ministero dell'economia), come evidenziato nel corso dell'audizione con i vertici dell'ente il 20 giugno 2017.
- Circa l'organizzazione interna va valutato l'impatto del modello organizzativo vigente dell'INAIL, approvato con determinazione del Presidente del 2 agosto 2013, n. 196, e con le successive modifiche alle Direzioni adottate, per far fronte alle rilevanti esigenze di copertura sul territorio delle funzioni proprie dell'Istituto, che si configura oggi come Polo integrato per la sicurezza e la prevenzione degli infortuni sul lavoro;
- Circa il processo di informatizzazione ne deve essere sottolineato il valore essenziale per l'efficientamento delle procedure di lavoro, ad esempio con riferimento al Durc per il rilascio del documento di regolarità contributiva, all'integrazione con l'INPS per l'informatizzazione del flusso operativo per la gestione e l'erogazione delle prestazioni integrative riabilitative, la realizzazione dello sportello virtuale per i lavoratori, il piano riabilitativo integrativo di cartella clinica e di gestione rapporti con gli assicurati e infortunati, ecc.;
- Va valutato il grado di integrazione tra **servizi ispettivi in tema di lavoro**, che vedono coinvolti INPS, INAIL e Ministero del Lavoro, settore che ha visto l'istituzione, ai sensi del D.L.vo 14 settembre 2015, n. 149, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, la cui attuazione pratica non è allo stato ancora stata completata.

Un secondo profilo attiene alle **prestazioni erogate** dall'INAIL, sia quelle di controllo ascritte alla **vigilanza** e ai servizi di **prevenzione**, sia quelle di **prestazioni assicurative** in senso stretto, di carattere indennitario, economico o sanitario.

- Tra le prime, per l'attività di **vigilanza assicurativa**, va rimarcato che il rapporto tra aziende irregolari e aziende ispezionate nel 2016 è elevatissimo, risultando pari all'87,58 per cento nel 2016 il numero di aziende irregolari sul totale di quelle ispezionate. Dando atto della efficacia dei controlli effettuati dall'INAIL, si deve rilevare che permane nel Paese una situazione di perdurante irregolarità da parte delle imprese e dei soggetti obbligati nella gestione delle posizioni assicurative dei lavoratori. Gli effetti di questa situazione sono temperati dal punto di vista della tutela dei lavoratori dal principio dell'erogazione delle tutele anche in caso di mancata assicurazione, ma gli effetti finanziari del mancato versamento dei premi assicurativi sono di tutta evidenza.
- Per quanto concerne l'**attività di prevenzione** l'INAIL, anche a seguito dell'incorporazione dell'Ispesl e dell'Ipsema, ha esteso il proprio ruolo divenendo l'ente pubblico finalizzato a garantire un sistema di tutela globale e integrata della prevenzione. Uno dei meccanismi utilizzati per stimolare l'adozione della attività di prevenzione è quello **riduzione del tasso di tariffa per meriti di prevenzione**, di cui hanno usufruito 34.000 imprese nel 2011, 41.000 nel 2012, 46.000 nel 2013 e un numero di imprese istanti nel 2014 pari a 71.200. Nel 2014 è stata disposta la riduzione del 7,99 per cento dell'importo del premio per le imprese artigiane che non hanno denunciato infortuni nel biennio 2012-2013, che ha interessato oltre 274 mila ditte. Va valutata l'efficacia delle attività di prevenzione, sia sotto il profilo di una maggiore tutela dei lavoratori, sia per gli effetti di tali investimenti e misure agevolative in termini di riduzione della spesa per prestazioni erogate in caso di infortunio o malattia professionale.
- Per quanto attiene, invece, al profilo delle prestazioni erogate - **infortunio o malattia** professionale da cui consegue l'erogazione di un **indennizzo temporaneo, permanente** o ai **superstiti in caso di morte** -, che costituisce la voce più rilevante della spesa dell'INAIL, si evidenzia che rispetto al numero di procedimenti attivati poco meno della metà (348.937 casi a fronte di 385.648 nel 2015) si sono definiti senza il riconoscimento di un indennizzo. Va valutato se tale dato sia fisiologico, ovvero se esso sia frutto di una percezione estensiva di danno vantato da parte degli assicurati, atteso anche il costo amministrativo dello svolgimento di procedure che evidentemente non trovano nella metà dei casi il riscontro della sussistenza dei presupposti per l'erogazione di indennità.
- Sempre in tema di prestazioni erogate, ma di tipo sanitario, per quanto riguarda l'**attività di cura, riabilitazione e reinserimento** bisognoso di approfondimento è il tema dell'estrema differenziazione dei prezzi praticati dalle singole strutture sanitarie private, parametrati ai valori indicati nei nomenclatori tariffari del Servizio sanitario, che il referto della Corte dei conti evidenzia essere non standardizzati, ma variabili **da Regione a Regione** e anche all'interno di **ciascuna regione** a seconda delle **diverse strutture sanitarie convenzionate**. Questo punto è delicato nel quadro dell'obiettivo, comune del resto anche al sistema sanitario, di individuare un costo medio nazionale delle prestazioni e di conseguire l'obiettivo, rilevante anche per il contenimento della spesa pubblica, di operare secondo costi standardizzati. Altra questione rilevante per il settore riguarda il **disequilibrio**

**territoriale** che la Corte dei conti segnala nell'erogazione delle prestazioni, con Regioni che hanno utilizzato un volume di risorse considerevoli ed altre invece ascritte a valori minimi. La Corte dei conti rileva che *“il divario rilevato, può trovare solo in parte una spiegazione nelle differenti dimensioni dei distretti regionali considerati.”*

- Un terzo profilo attiene al risultato economico e alla solidità patrimoniale, che appare positivo.
- L'andamento del **saldo patrimoniale**, pari a fine 2015 a **5,8 miliardi di euro**, è in aumento negli ultimi anni, a testimonianza della solidità dell'istituto, essendo stato pari a 5,26 miliardi di euro nel 2014 e a 3,9 miliardi di euro nel 2013.
- Per quanto attiene al risultato economico, positivo per tutte le gestioni, ma con un persistente squilibrio strutturale della gestione agricola, esso risulta in complesso in progressiva diminuzione dal 2013. L'**avanzo di gestione complessivo** si è attestato nel 2015 a 342 milioni di euro, in diminuzione di 278 milioni di euro rispetto al 2014 (620 milioni di euro) e di 951 milioni di euro rispetto al 2013 (1,29 mld. di euro). L'incidenza maggiore sull'avanzo deriva dall'andamento della gestione industria, per la quale va rilevato che dal 2002 al 2015 il risultato di esercizio è diminuito di circa sette volte, passando da 2,8 mld. di euro ai citati 342 milioni di euro (cfr. tabella nel precedente punto 4.2). Tale risultato consegue ad una sostanziale invarianza delle entrate per tale gestione (passate da 10,15 mld. di euro nel 2002 a 9,9 mld. di euro), ma ad un incremento delle spese, passate da 7,17 mld di euro nel 2002 a 9,5 mld, nel 2015. Vanno quindi valutate le prospettive di evoluzione di questa serie nel medio e lungo periodo.
- Una caratteristica precipua dell'Istituto è l'elevata entità di attività costituite dalle **disponibilità liquide**, che ammontano a 23,57 mld. di euro, di cui 23,3 mld. di euro depositati presso la Tesoreria Centrale dello Stato. Le disponibilità liquide rappresentano l'82,2% del patrimonio destinato a copertura delle Riserve Tecniche. Nel 2014 tali disponibilità ammontavano a 23,08 mld, di cui 22,8 mld. depositati presso la Tesoreria Centrale dello Stato, pari all'83,5 per cento del patrimonio destinato a copertura delle riserve tecniche. L'obbligo di versamento in Tesoreria discende dall'art. 40 della Legge n. 119/1981 e dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720, *“Sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici”* che ha previsto tale obbligo per tutti gli enti elencati nella Tabella B, nella quale è inserito anche l'INAIL.
- Va ricordato che le **disponibilità liquide** depositate presso la Tesoreria dello Stato non sono fruttifere e che su tale tema la Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza si è soffermata più volte; nell'audizione del 20 marzo 2014 la Corte dei conti sottolineò come tale obbligo risponda sia ad esigenze di finanziamento del fabbisogno finanziario dello Stato, sia ad esigenze di costituzione di una riserva tecnica per l'INAIL, tenuto conto della natura prettamente assicurativa dell'Istituto, assimilabile in questo alle società di assicurazione per le quali è prevista la cosiddetta «riserva tecnica». Eventuali modifiche normative che rendessero disponibile una quota parte di tale liquidità, riducendo l'importo dei versamenti in Tesoreria, porrebbero da un lato problemi di copertura finanziaria, perché aumenterebbero il fabbisogno finanziario dello Stato, che, in presenza di minori somme sul conto di Tesoreria, dovrebbe ricorrere maggiormente allo strumento del debito pubblico; d'altro lato, fatte salve le esigenze di copertura delle riserve, una riduzione del versamento in Tesoreria della liquidità potrebbe conferire all'Ente una considerevole autonomia gestionale in materia di investimenti, considerata l'entità degli importi finanziari di cui si tratta.

- Iniziative legislative degli ultimi anni hanno parzialmente avviato un processo in tale senso, attraverso lo strumento del **Piano triennale degli investimenti**, ai sensi dell'art. 8, comma 15 del D.L. 78/2010, conv. con mod. dalla legge n. 122/2010. La **legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)**", all'art. 1, comma 317, infatti, ha previsto che con DPCM (emanato in data 23 dicembre 2015), siano individuate **iniziative di elevata utilità sociale valutabili nell'ambito dei piani triennali di investimento dell'INAIL**. Tali iniziative sono finanziate, a valere sulle risorse autorizzate nei predetti piani triennali, con l'impiego di quota parte delle somme detenute dal medesimo Istituto presso la Tesoreria centrale dello Stato. Il Piano triennale 2017-2019 degli investimenti dell'INAIL, approvato con determinazione n. 97 del 9 febbraio 2017, ha previsto investimenti in forma diretta per un totale di 1 mld. di euro per ciascuno degli anni del triennio. Tra gli investimenti finanziati vi sono interventi per l'edilizia scolastica, strutture sanitario-assistenziali, strutture con finalità sociali, uffici pubblici, ecc. Tale disciplina è stata poi integrata dall'art. 1, comma 602, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio 2017), che ha previsto che con DPCM (non ancora emanato) siano individuate **iniziative urgenti di elevata utilità sociale nel campo dell'edilizia sanitaria, anche con riferimento alle sinergie tra i servizi sanitari regionali e l'INAIL**, nell'ambito dei propri piani triennali di investimento immobiliare, tenendo anche conto dello stato di attuazione degli investimenti attivati per effetto del citato DPCM 23 dicembre 2015.
- Va infine rilevato che l'importo dei **residui**, sia attivi, per la riscossione delle entrate, che passivi per i pagamenti, è considerevole, sia per l'importo in valore assoluto, pari nel 2015, rispettivamente a 13,1 mld. per gli attivi e 5,3 mld. per i passivi, sia per il *trend* in costante crescita nell'ultimo quinquennio, deve essere attentamente valutato.

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro

#### S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:

Audizione di Adriana Faranda (*Seguito dello svolgimento e rinvio*) ..... 215

#### COMMISSIONE PLENARIA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Giuseppe FIORONI.*

**La seduta comincia alle 13.50.**

**Audizione di Adriana Faranda.**

*(Seguito dello svolgimento e rinvio).*

Giuseppe FIORONI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione. Dopo aver ricordato che l'odierna audizione costituisce il seguito di quella svoltasi l'11 luglio 2017, pone alcuni quesiti, ai quali risponde Adriana FARANDA.

Intervengono, a più riprese, con quesiti e osservazioni i deputati Gero GRASSI (PD), Fabio LAVAGNO (PD), il senatore Federico FORNARO (MDP), il deputato Marco CARRA (PD), il senatore Miguel GOTOR (MDP) e il deputato Paolo BOLOGNESI (PD) ai quali replica Adriana FARANDA.

Giuseppe FIORONI, *presidente*, ringrazia Adriana Faranda, rinvia il seguito dell'audizione ad altra data e dichiara conclusa la seduta.

**La seduta termina alle 15.05.**

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

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate

#### S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:	
Sulla pubblicità dei lavori .....	216
Esame della relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Relatrice: Carnevali) ( <i>Svolgimento e rinvio</i> ) .....	216
ALLEGATO ( <i>Schema di relazione presentato dalla relatrice On. Elena Carnevali</i> ) .....	217

#### COMMISSIONE PLENARIA

##### La seduta comincia alle 8.45.

Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del vicepresidente Edoardo PATRIARCA.

##### Sulla pubblicità dei lavori.

Edoardo PATRIARCA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Esame della relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Relatrice: Carnevali).**

(*Svolgimento e rinvio*).

Edoardo PATRIARCA, *presidente*, avverte che, a conclusione dell'attività dell'apposito gruppo di lavoro, la deputata

Carnevali ha predisposto lo schema di relazione di cui al titolo (*vedi allegato*).

Elena CARNEVALI, *relatrice*, illustra lo schema di relazione.

Intervengono successivamente Marco RONDINI (LNA), Maria Chiara GADDA (PD), Marialucia LOREFICE (M5S), Paolo BENI (PD), e nuovamente Marco RONDINI (LNA) e Maria Chiara GADDA (PD). Indi replica Elena CARNEVALI (PD), *relatrice*.

Gregorio FONTANA (FI-PdL) svolge un intervento sull'ordine dei lavori.

Edoardo PATRIARCA, *presidente*, avverte che il seguito dell'esame della relazione sarà definito dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, convocato per domani, auspicando comunque che l'iter si possa concludere entro la prossima settimana.

##### La seduta termina alle 9.40.

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



## ALLEGATO

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE**

*Schema di relazione presentato dalla relatrice On. Elena Carnevali.*

**RELAZIONE SUL SISTEMA DI PROTEZIONE E DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI****Sommario**

---

La protezione e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati .....	Pag. 219
Premessa .....	» 219
I minori stranieri non accompagnati: chi sono? .....	» 221
Il principio del superiore interesse del minore: divieto di espulsione dei minori stranieri non accompagnati .....	» 221
Sulla strada per la relocation anche per i MSNA .....	» 227
Il diritto all'unità familiare e le difficoltà pratiche del ricongiungimento familiare per minori che dichiarano di avere parenti (in Italia o in altri paesi europei) .....	» 229
Riconoscere i minori non accompagnati nell'ambito di un flusso migratorio misto: le tappe della faticosa ricerca di una soluzione .....	» 233
Un tutore (qualificato) per ogni minore: la prova della distanza tra normativa e prassi .....	» 240
Il caso dei minori stranieri albanesi .....	» 246

I dati sui minori stranieri non accompagnati in Italia .....	Pag. 248
Il censimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali .....	» 249
L'età dei MSNA .....	» 250
I paesi di provenienza dei MSNA .....	» 250
Gli sbarchi .....	» 252
La dislocazione in Italia dei MSNA .....	» 252
Le strutture di accoglienza .....	» 254
L'accoglienza SPRAR .....	» 254
Le richieste di asilo dei MSNA .....	» 254
I MSNA irreperibili .....	» 255
Le MSNA .....	» 256
Indagini familiari e rimpatri volontari assistiti .....	» 257
Il sistema di prima e di seconda accoglienza per i minori stranieri non accompagnati .....	» 259
La posizione del consiglio d'Europa .....	» 265
I minori vittime di tratta .....	» 269
Integrazione socio-lavorativa dei MSNA: il sistema delle doti nel modello percorsi .....	» 272
L'esperienza dei Percorsi del 2012 .....	» 272
L'esperienza dei Percorsi del 2016 .....	» 274
Valutazioni .....	» 279
I sopralluoghi nei centri .....	» 281
Considerazioni conclusive .....	» 288
Allegato .....	» 296
Sovvenzioni e fondi: .....	» 296
Sovvenzioni nazionali: .....	» 296
Sovvenzioni e fondi Europei: .....	» 296

---

**LA PROTEZIONE E L'ACCOGLIENZA DEI MINORI  
STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

---

### **Premessa**

**LA POLITICA  
DELL'ACCOGLIENZA  
È UNA POLITICA  
GIOVANE**

Il fenomeno dei flussi migratori ha assunto negli ultimi anni dimensioni decisamente più significative di quanto non fosse avvenuto nel decennio precedente, entrando a pieno titolo nelle priorità del dibattito pubblico e determinando la necessità di definire regole, competenze e finalità dell'approccio pubblico.

Non a caso la politica dell'accoglienza è stata definita una politica "giovane", che si sta definendo mentre il fenomeno si realizza. Oltretutto si tratta di un fenomeno che sta continuamente cambiando per dimensioni e per caratteristiche, all'interno di una cornice comunitaria che a sua volta incide sugli assetti nazionali.

**I MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI  
(MSNA) SONO LA  
PRINCIPALE  
CATEGORIA DI  
SOGETTI  
VULNERABILI**

In questo quadro così mutevole, sono molteplici gli aspetti che meritano un approfondimento. In particolare, in questa relazione ci si intende soffermare sulla categoria dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), che rientra per definizione nelle cosiddette categorie di soggetti vulnerabili.

La relazione fa parte di un flusso di attività che riguardano questo tema. In questa legislatura si sono infatti registrati notevoli passi in avanti non solo nella consapevolezza della questione, ma anche nella definizione di regole e strumenti appropriati.

A fianco dell'attività legislativa, la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate ritiene opportuno fissare in un documento lo stato dell'arte, per cercare di capire cosa si è fatto, cosa servirebbe e quindi cosa resta da fare.

Il presente documento intende pertanto analizzare carenze, capacità e prospettive del sistema di accoglienza, particolarmente di quello destinato ai minori stranieri non accompagnati.

All'avvio di questa legislatura in Italia non esisteva, neanche a livello normativo, un sistema nazionale di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e la maggior parte delle norme utilizzate per garantire la tutela e protezione di questa categoria non erano state pensate né scritte tenendo conto che si tratta di minori con esigenze specifiche.

**FINO A QUESTA  
LEGISLATURA SI**

Il sistema di norme vigenti, a cui si faceva per analogia ricorso, disciplina il sistema di protezione posto a tutela di bambini che vengono a

**UTILIZZAVANO PER  
ANALOGIA LE NORME  
SUI MINORI ITALIANI  
ABBANDONATI**

trovarsi, per una qualsiasi ragione, privi dell'assistenza di un adulto che sia per essi legalmente responsabile. In questi casi, gli organi giudiziari competenti sono chiamati ad adottare alcuni specifici provvedimenti nell'interesse superiore del minore, quali la tutela, l'affidamento e in alcune ipotesi la dichiarazione di adottabilità. Queste disposizioni, valide per tutti i minori, venivano e vengono applicate anche in favore dei minori stranieri non accompagnati.

Tuttavia, tale applicazione per analogia mal si adatta a minori che, pur essendo privi di riferimenti genitoriali, sono, per la maggior parte, adolescenti, di origine straniera, arrivati in Italia da soli, dopo un lungo viaggio e tratti in salvo sulle coste italiane in seguito ad un soccorso in mare.

In mancanza di una chiara normativa di riferimento, negli anni si sono moltiplicate prassi difformi a livello locale che hanno complicato ulteriormente il quadro e reso differenziato, se non discriminatorio, il trattamento dei minori stranieri non accompagnati a seconda del territorio in cui vengono trasferiti a seguito del soccorso o in cui vengono rintracciati.

Tra queste prassi, alcune si sono rivelate virtuose, ed è importante prenderle in considerazione al fine di una loro applicazione a livello nazionale, attraverso una previsione legislativa *ad hoc*.

Con il presente lavoro, pertanto, si intende anche fornire informazioni utili a comprendere meglio il quadro di riferimento e ad individuare alcune tra le principali criticità e le migliori prassi esistenti nel garantire protezione ai minori stranieri non accompagnati.

### *I minori stranieri non accompagnati: chi sono?*

La rilevante presenza nell'ambito dei flussi migratori di minori stranieri non accompagnati che ogni anno raggiungono il nostro Paese, in numero, peraltro incrementatosi in misura esponenziale nell'ultimo triennio, ha, da ultimo, indotto il legislatore a considerare tale problematico aspetto del più ampio fenomeno migratorio in chiave non più emergenziale ma strutturale prevedendo, quindi, interventi normativi specifici.

**IL DECRETO  
LEGISLATIVO N.  
142/2015 FORNISCE  
LA DEFINIZIONE DI  
MINORE STRANIERO  
NON ACCOMPAGNATO**

In tale direzione ci si è mossi con il **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, con cui è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo, che, nel dettare specifiche disposizioni sull'accoglienza di tutti i minori non accompagnati - senza alcuna distinzione fra richiedenti asilo e non (norme prima contenute in maniera frammentata in più provvedimenti) - per la prima volta fornisce anche una definizione ampia di minore straniero non accompagnato. L'articolo 2, comma 1, lettera e), definisce minore non accompagnato *“lo straniero di età inferiore agli anni diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale”*.

**LA LEGGE 7 APRILE  
2017, N. 47  
(DISPOSIZIONI IN  
MATERIA DI MISURE  
DI PROTEZIONE DEI  
MINORI STRANIERI  
NON  
ACCOMPAGNATI)**

La definizione è sostanzialmente ripresa anche nella **legge 7 aprile 2017, n. 47** (*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*), che, nell'ottica di delineare un sistema di *governance* con pianificazione ed armonizzazione di tutti gli interventi più idonei per la tutela del MSNA e la garanzia del suo diritto alla protezione, alla rappresentanza, all'accoglienza ed all'integrazione, introduce una serie di modifiche alla normativa vigente in materia, con la finalità di dettare, finalmente, una disciplina unitaria organica.

### *Il principio del superiore interesse del minore: divieto di espulsione dei minori stranieri non accompagnati*

**TUTELA DEL  
SUPERIORE  
INTERESSE DEL  
MINORE**

**L'articolo 28 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286** (*“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*) codifica il principio del *“superiore interesse del minore”*, già in precedenza sancito dalle fonti sovranazionali, a partire dall'articolo 3, comma 1, della **Convenzione sui diritti del fanciullo** del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 luglio 1991, n. 176. Tale principio è stato, da ultimo, ribadito all'articolo 18 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, con riferimento all'applicazione al minore straniero delle misure di accoglienza.

**L'ESPULSIONE DEL  
MINORE NON È  
CONSENTITA**

Il primo corollario di tale principio, per quanto attiene ai minori stranieri, è quello dell'inespellibilità del minore.

**L'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998** prevede, infatti, che: *«non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi*

previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti: a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi» ancorando, quindi, il divieto alla semplice circostanza della minore età, fatta salva l'ipotesi in cui ricorrano motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato.

Diversamente, nella maggior parte dei Paesi europei, il diritto al soggiorno viene subordinato alla richiesta di protezione internazionale, con conseguente forte limitazione dei diritti dei minori stranieri alla permanenza sul territorio nazionale.

Nella citata legge n. 47 del 2017, tale divieto di espulsione viene rafforzato con riguardo ai minori stranieri non accompagnati, in un'ottica di evidente maggiore tutela di tale categoria di minori, ritenuti particolarmente vulnerabili. L'articolo 3, infatti, inserendo un nuovo comma 1-bis all'articolo 19 appena citato, sancisce il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati («1-bis. In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati») escludendo, quindi, nei loro confronti anche la possibilità di applicazione della deroga, pure prevista dal successivo comma secondo sopra riportato, nell'ipotesi di ricorrenza di motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato.

Conseguentemente, viene aggiornata anche la disposizione di cui all'**articolo 33, comma 1, della legge n. 184 del 1983**, che 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, prevedendo, al contrario, che anche ad essi si applichi il divieto assoluto di respingimento introdotto con il nuovo comma 1-bis dell'articolo 19 del T.U.

Il minore straniero non accompagnato, secondo la previsione di cui all'**articolo 28 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394** (*Regolamento di attuazione del testo unico in materia di immigrazione*) ha diritto di ottenere il permesso di soggiorno per minore età, per il solo fatto di essere minorenni ed è, quindi, inespellibile. Tale permesso, rilasciato ai minori di età superiore a quattordici anni, secondo la norma citata "è valido per tutto il periodo necessario per l'espletamento delle indagini sui familiari nei Paesi d'origine". Il permesso per minore età viene rilasciato in via residuale, ossia quando non si abbia diritto al rilascio di altro titolo di soggiorno e la relativa domanda deve essere presentata dal soggetto esercente i poteri tutelari sul minore.

Risulta evidente che eventuali ritardi nella nomina del tutore si ripercuotono sulla possibilità per il minore non accompagnato di ottenere tempestivamente il detto permesso di soggiorno.

ANCHE I MINORI  
IRREGOLARI SONO  
ISCRITTI AL

Un ulteriore corollario del principio del superiore interesse del minore attiene alla materia sanitaria. In questa direzione va segnalata con

**SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE**

soddisfazione l'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) 12 gennaio 2017 (*Livelli essenziali di assistenza – LEA*), che all'articolo 63, comma 4, prevede che i minori stranieri presenti sul territorio nazionale, anche se non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono comunque iscritti al Servizio sanitario nazionale ed usufruiscono dell'assistenza sanitaria in condizioni di parità con i cittadini italiani.

**LA CRITICITÀ LEGATA ALLA RICHIESTA DEL DOCUMENTO IDENTIFICATIVO**

Dall'audizione del 21 marzo 2017 del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, dott.ssa Filomena ALBANO, sono emerse altre criticità legate ad una disomogenea applicazione nelle diverse realtà territoriali della norma testé richiamata sul rilascio del permesso di soggiorno per minore età: *“Dall’ascolto (n.d.r. dei minori non accompagnati) sono emerse anche altre criticità, come, per esempio, una grande difformità nel rilascio del permesso di soggiorno per i ragazzi. Come sapete, loro potrebbero ottenere il permesso di soggiorno per minore età, ma questo in alcuni contesti territoriali avviene soltanto previa esibizione di documenti identificativi che i ragazzi non hanno. Questo accade un po’ a macchia di leopardo in Italia e anche su questo l’Autorità di garanzia, che rappresento, ha provveduto a inoltrare una nota al Ministero dell’interno, Dipartimento di pubblica sicurezza, per chiedere il rilascio tempestivo del permesso di soggiorno per minore età, anche perché il mancato rilascio produce un effetto abbastanza anomalo, vale a dire la presentazione indiscriminata di domande di protezione internazionale e, quindi, ingolfa in questo senso la macchina della giustizia in maniera a volte inutile”*.

Anche su questo aspetto va riscontrata l'emanazione della circolare del 24 marzo 2017 del Ministero dell'Interno<sup>1</sup>, intervenuta per chiarire che le Questure possono rilasciare il permesso di soggiorno per minore età, pur in assenza del passaporto o di altro documento equipollente, qualora essi non siano disponibili.

**ORA SI PUÒ CHIEDERE IL PERMESSO DI SOGGIORNO ANCHE PRIMA DELLA NOMINA DEL TUTORE**

Anche su questo specifico punto, la legge n. 47 del 2017 contempla un'utile modifica della vigente disciplina normativa prevedendo la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno per minore età, su richiesta dello stesso minore, direttamente o attraverso l'esercente la responsabilità genitoriale, e anche prima della nomina del tutore (articolo 10).

**LA CONVERSIONE DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MINORE ETÀ**

Al compimento dei 18 anni, i minori stranieri non accompagnati, ai sensi dell'**articolo 32, commi 1-bis e 1-ter del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998)**, possono ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo – c.d. conversione del permesso di soggiorno per minore età - solo se sono in possesso di determinati requisiti:

<sup>1</sup> Consultabile al seguente indirizzo: [http://www.immigrazione.biz/upload/circolare\\_minori\\_min\\_interno\\_24\\_3\\_017.pdf](http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_minori_min_interno_24_3_017.pdf)

- ✓ essere arrivati in Italia 3 anni prima del compimento dei 18 anni;
- ✓ essere stati ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile di almeno 2 anni;
- ✓ essere affidati ad una famiglia o sottoposti a tutela.

**I REQUISITI PER LA  
CONVERSIONE E IL  
PARERE DEL  
MINISTERO DEL  
LAVORO**

In tale ipotesi, l'ente gestore del progetto deve garantire e provare che il minore ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro, anche se non ancora iniziato. In tutti gli altri casi – nella pratica di gran lunga i più ricorrenti – il minore straniero non accompagnato, sottoposto a tutela o affidato, può ottenere la conversione del permesso di soggiorno solo previo parere positivo da parte della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, generalmente, si basa sulla relazione avuta dai Servizi Sociali del Comune in cui il minore si trova.

Recentemente, l'anzidetta Direzione generale ha emanato delle *“Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)”* nell'intento di rendere più uniforme l'applicazione sul territorio italiano della norma citata e, nel contempo, di fornire indicazioni più chiare ed esplicative ai soggetti coinvolti nel procedimento relativo al rilascio del parere.

La Direzione generale ha chiarito che il parere, avente natura di “atto endo-procedimentale”, è obbligatorio ma non vincolante, ai fini dell'adozione da parte della Questura territorialmente competente del provvedimento relativo al rilascio del permesso di soggiorno al compimento del 18esimo anno d'età. Ha, quindi, esplicitato che potrebbero ricorrere i presupposti per la formulazione di un parere positivo nell'ipotesi di permanenza del minore nel territorio dello Stato per un periodo di almeno sei mesi prima del compimento della maggiore età, unitamente all'avvio di un percorso di integrazione sociale e civile, ferma restando la valutazione caso per caso nel superiore interesse del minore. Ha, altresì, precisato che il parere positivo potrà essere rilasciato anche a fronte di periodi di permanenza inferiori al semestre, ove il percorso di integrazione già svolto sia ritenuto adeguatamente apprezzabile.

**LE CRITICITÀ DELLA  
PROCEDURA DI  
CONVERSIONE DEL  
PERMESSO**

Nella pratica, la Commissione ha potuto rilevare che i minori stranieri non accompagnati che arrivano al compimento dei 18 anni, per la conversione del permesso di soggiorno, si imbattono spesso in diverse criticità dovute a fattori come il ritardo della nomina del tutore, che determina l'impossibilità a volte per il minore di cominciare un percorso di integrazione utile all'ottenimento della conversione del permesso di



soggiorno stessa. Il medesimo risultato si verifica, peraltro, anche nei numerosi casi in cui il minore entra in Italia già da diciassette, in ritardo per intraprendere il percorso di integrazione come previsto dalla legge.

Un'altra criticità, analogamente a quanto si è visto per il rilascio del permesso per minore età, può essere individuata nella difficoltà ad ottenere il passaporto. Rispetto a quest'ultimo punto, infatti, va evidenziato che le Ambasciate richiedono cospicua documentazione, nella generalità dei casi difficile da reperire per il neo maggiorenne nel proprio Paese di origine. Infatti, in molti Stati non esistono adeguati uffici di anagrafe, per tacere del complesso *iter* burocratico che comporta un elevato costo per il rilascio del passaporto.

**LA RICHIESTA DI  
PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE  
COME STRUMENTO  
SUPPLETIVO DELLA  
CONVERSIONE DEL  
PERMESSO PER  
MINORE ETÀ**

**LEGGE N. 47/2017:  
LA POSSIBILITÀ  
DELL'ACCOMPAGNAMENTO  
AI 21  
ANNI**

Tutto ciò premesso, accade spesso che i minori riescano a garantirsi una regolarità sul territorio italiano al compimento del diciottesimo anno di età solo se richiedono la protezione internazionale. L'afflusso di numerosissime richieste di protezione internazionale determina, tuttavia, un rallentamento nell'espletamento delle relative pratiche, con lunghissimi tempi per l'attesa dell'audizione da parte della Commissione Territoriale.

La più volte citata legge n. 47 del 2017, all'articolo 13 novella l'articolo 32 del testo unico sull'immigrazione anche su questo punto, con l'evidente intento di ovviare ad alcune delle criticità palesatesi nella pratica. In primo luogo, prevede - novellando la disposizione citata - che il mancato rilascio del parere richiesto non legittimi il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno, codificando la prassi secondo cui il parere della Direzione generale del Ministero del lavoro riveste carattere obbligatorio ma non vincolante. Pertanto, anche in difetto di tale parere, si può procedere. In secondo luogo, rende applicabile anche al procedimento di conversione del permesso di soggiorno l'istituto del silenzio-assenso previsto dall'articolo 20, commi da 1 a 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Va infatti ricordato che il comma 4 dello stesso articolo 20, prevede che l'istituto non si applica, tra gli altri, ai procedimenti riguardanti l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza. Con la citata novella legislativa, nell'ipotesi di silenzio da parte dell'amministrazione competente al rilascio di un provvedimento amministrativo, la domanda si intende accolta decorso il termine di 30 giorni (o diverso, se previsto). Di particolare rilievo, infine, risulta il disposto del secondo comma dell'articolo 13 della legge, che prevede l'affidamento ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età, su disposizione del Tribunale per i Minorenni dietro segnalazione dei servizi sociali, per il minore che *“pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia”*. La norma, infatti, sembra fornire una prima risposta – si vedrà poi nella prima applicazione quanto efficace – alle rilevanti problematiche di inclusione sociale che spesso emergono repentinamente quanto drammaticamente al momento del compimento da

parte del minore della maggiore età, di fatto prevedendo una sorta di “accompagnamento” in un percorso di inserimento sociale del minore straniero verso l’età adulta.

In conclusione, esistono ad oggi numerose criticità che si auspica possano essere superate e risolte per via dei nuovi interventi normativi.

## **Sulla strada per la Relocation anche per i msna**

L'ASSENZA  
RISULTATI  
MISURA  
RELOCATION

DI  
DELLA  
DELLA

Come riportato nella *Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2017 su come far funzionare la procedura di ricollocazione (2017/2685(RSP))*, dall'Italia finora sono stati ricollocati solo 2 minori. Non a caso, il Parlamento europeo, tra gli impegni approvati, “*invita gli Stati membri a dare la priorità alla ricollocazione dei minori non accompagnati e degli altri richiedenti vulnerabili*”.

Per l'applicabilità della disciplina sulla *relocation*, le nazionalità dei potenziali beneficiari che giungono nel nostro Paese sono quella eritrea e quella siriana<sup>2</sup>. Si ricorda che possono beneficiarne i richiedenti asilo appartenenti a quelle nazionalità che hanno ricevuto un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75% sulla base dei dati EUROSTAT dell'ultimo quadrimestre.

I Paesi che ad oggi hanno dato il benessere alla *relocation* di minori stranieri non accompagnati sono il Belgio, la Germania, l'Olanda, la Norvegia, la Svizzera mentre il Regno Unito ha dato disponibilità ai sensi del cosiddetto Dubs Amendment<sup>3</sup>.

Il Paese di destinazione del minore verrà valutato dall'**Unità Dublino**<sup>4</sup> sulla base di diversi criteri volti a garantire il superiore interesse del minore, fra cui i legami familiari o affettivi e la lingua conosciuta.

Per rendere più scorrevole – o più praticabile - la procedura per la realizzazione della *relocation*, si registra un attivo interesse delle istituzioni interessate. Alla Commissione, in particolare, risulta l'esperienza romana, che è approdata all'approvazione di un protocollo che vede una collaborazione diretta e costante fra Ufficio del Giudice tutelare presso il Tribunale civile di Roma, il Comune di Roma – V Dipartimento Ufficio Immigrazione - e l'Unità Dublino, oltre la partecipazione di *Save the Children* e *Oim*<sup>5</sup>. Al momento, grazie ad un tavolo interistituzionale

<sup>2</sup> Dal sito EASO - che è l'Agenzia responsabile del programma di ricollocaimento – si legge che: “*The eligible countries as of 1st July 2017 are now Eritrea, Bahamas, Bahrain, Bhutan, Qatar, Syria, United Arab Emirates and Yemen or a stateless person previously residing in one of these countries.*”

<sup>3</sup> Si tratta di una modifica alla normativa del Regno Unito sull'immigrazione, proposta da Lord Alf Dubs. Con l'introduzione della sezione 67 all'Immigration Act del 2016 si dà incarico al Governo di accogliere minori stranieri non accompagnati in aggiunta agli obblighi previsti dalla normativa comunitaria e dagli accordi intercorsi. Mentre Sir Dubs aveva quantificato in 2.000 minori i possibili beneficiari della misura aggiuntiva, da notizie degli organi di informazione sembrerebbe che il Governo intenda fermarsi alla quota di 350 minori accolti vedi: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/section/67/enacted> e <http://www.bbc.co.uk/newsround/38932500>

<sup>4</sup> L'“Unità Dublino” è una struttura amministrativa incardinata nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, nell'ambito della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo. La struttura è preposta a determinare lo Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi della cd. normativa Dublino (Regolamento UE 604/2013, in combinato disposto con il regolamento EURODAC n. 603/2013).

<sup>5</sup> Il protocollo prevede:

- ✓ la presa in carico del MSNA potenzialmente beneficiario della *relocation*;

promosso dalla Commissione Europea a cui partecipano il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Comune di Roma, Easo, OIM, Save the Children, UNHCR, si sta mettendo a punto un sistema per accogliere i minori da ricollocare in centri appositamente dedicati e così accelerare le procedure per la *relocation*.

- 
- ✓ la segnalazione immediata al Presidente della Prima Sezione-*bis* del Tribunale di Roma – Ufficio tutele ai fini della nomina del tutore entro 48 ore, come dall'articolo 26, comma 5, del decreto legislativo n. 25 del 2008;
  - ✓ due appuntamenti settimanali fissi per la redazione del modello C3 presso l'Ufficio immigrazione a favore dei tutori che accompagnano i MSNA, con la possibilità di avere supporto da parte del personale EASO;
  - ✓ la segnalazione del caso all'Unità Dublin (il sistema informatico della Questura evidenzia automaticamente i potenziali beneficiari di *relocation*)
  - ✓ la segnalazione da parte dell'Unità Dublino italiana all'analogo autorità del Paese di destinazione, competente a verificare la situazione nel Paese di destinazione e accordare il trasferimento;
  - ✓ una volta terminata l'istruttoria, l'Unità Dublino italiana emette un decreto di trasferimento che viene notificato al tutore;
  - ✓ il tutore invia la richiesta di autorizzazione al Giudice tutelare per il trasferimento. Il provvedimento del Giudice tutelare viene notificato dallo stesso Tribunale al tutore, che a sua volta informerà la Questura – Ufficio Immigrazione;
  - ✓ l'Ufficio Immigrazione, non appena ricevuto il decreto di trasferimento emette un "lasciapassare Dublino"
  - ✓ il trasferimento del minore avviene con l'accompagnamento di personale dell'OIM (grazie ad una convenzione con il Ministero del lavoro)

### *Il diritto all'unità familiare e le difficoltà pratiche del ricongiungimento familiare per minori che dichiarano di avere parenti (in Italia o in altri Paesi europei)*

IL MINORE HA  
DIRITTO AD ESSERE  
EDUCATO NELLA SUA  
FAMIGLIA

Come previsto all'articolo 1 della legge n. 184 del 1983, *“il minore ha diritto ad essere educato nella sua famiglia”* e come previsto dall'art. 8 della Convenzione dei diritti del fanciullo firmata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 25 luglio 1991, n. 176), *“gli Stati parti si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la nazionalità, nome e relazioni familiari, quali riconosciuti dalla legge (vedi anche art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1998).*

Tuttavia, le norme che disciplinano il ricongiungimento dei minori stranieri non accompagnati con un loro familiare presente in Italia o in Europa e la loro attuazione pratica non sono pienamente in grado di garantire loro questo diritto.

La difficoltà nel poter raggiungere i propri parenti in modo regolare è tra le principali cause della “scomparsa” dei minori o, per meglio dire, del loro allontanamento dai luoghi di frontiera, con conseguente esposizione ad elevati rischi (sfruttamento lavorativo e sessuale e coinvolgimento in attività illegali).

Sono 5.190 i minori stranieri non accompagnati che si sono resi irreperibili dopo essere stati segnalati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>6</sup>.

L'attuale normativa prevede un trattamento diverso per minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e non richiedenti asilo.

RICONGIUNGIMENTO  
FAMILIARE

Se un minore straniero non accompagnato si trova in Italia e chiede protezione internazionale, la normativa che disciplina i requisiti e le modalità per il suo ricongiungimento con un familiare che vive in un altro Paese europeo è il **Regolamento Europeo 26 giugno 2013 n. 604 (c.d. Regolamento Dublino III)**. In modo innovativo rispetto a quanto previsto nel Regolamento Dublino II, l'attuale normativa dispone che la presenza di un parente in un altro Paese europeo è di per sé sufficiente a far avviare la procedura di ricongiungimento familiare; il Paese in cui il parente vive non può più decidere se accettare o meno il minore, ma è obbligato a farlo, seppur in presenza di determinate condizioni: deve innanzitutto sussistere la prova del legame familiare e il parente deve possedere determinati requisiti (essere regolarmente soggiornante ed essere in grado di farsi carico del minore) ai quali dovrebbe comunque essere possibile derogare se il

<sup>6</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 3. Vedi anche il paragrafo sui dati relativi ai MSNA irreperibili, a pagina 52.

ricongiungimento realizza il superiore interesse del minore.

**Criticità:** *L'iter per realizzare il ricongiungimento familiare sotto il Regolamento Dublino III comporta una tempistica troppo lunga. La procedura per il ricongiungimento familiare, innanzitutto, risente delle criticità del sistema di accoglienza per i minori quale ad esempio quella legata ai ritardi nella nomina del tutore: tale ritardo blocca l'avvio della procedura per la richiesta di protezione internazionale (numerose Uffici dell'Immigrazione non accettano la presentazione della richiesta di protezione internazionale in assenza del tutore). Ai ritardi dovuti alle pratiche amministrative, si aggiungono spesso le ordinarie difficoltà o comunque le tempistiche necessarie per l'accertamento del vincolo familiare, la raccolta dei documenti a riprova prima del suddetto vincolo, dell'idoneità del parente di prendersi cura del minore nonché la valutazione del suo superiore interesse.*

**Buona prassi:** *Procedure Operative Standard e Raccomandazioni del Progetto Pruma (Promoting Family Reunification and Transfer for Unaccompanied Minor Asylum Seekers, under the Dublin Regulation). Il progetto, della durata di 12 mesi e iniziato a dicembre 2013, ha coinvolto IOM, Save the Children, Praxis, Coop. Civico Zero e si è svolto in Italia, Malta, Grecia, Francia, Regno Unito, Norvegia e Germania, ed ha avuto come obiettivo generale la creazione di un meccanismo di coordinamento sostenibile e solido per lo sviluppo e l'attuazione di procedure operative standard inerenti il ricongiungimento familiare dei minori non accompagnati richiedenti asilo nell'ambito del regolamento di Dublino III, al fine di garantire che le esigenze dei minori non accompagnati richiedenti asilo siano debitamente prese in considerazione e che i loro diritti siano rispettati.*

**RACCOMANDAZIONI  
UNICEF**

Nel Rapporto curato dall'UNICEF in collaborazione con il CNR dal titolo "Sperduti: storie di minorenni arrivati soli in Italia", pubblicato a maggio 2017, viene sottolineato con particolare enfasi il diritto del minorenne al ricongiungimento familiare, auspicando un miglioramento della legislazione comunitaria e dei singoli Stati membri, in modo, tra l'altro, da estendere il diritto al ricongiungimento familiare anche ai beneficiari della protezione sussidiaria, prevedere procedure abbreviate per i casi che riguardino minorenni e investire nella formazione dei funzionari che si occupano della materia.

In proposito, va chiarito che il ricongiungimento familiare auspicato dall'UNICEF ha una estensione maggiore del ricongiungimento riconosciuto nel quadro del Regolamento n. 604 del 2013, sopra descritto. Nell'ottica UNICEF il ricongiungimento non riguarda solo l'ipotesi del raggiungimento di parenti presenti in Europa, ma anche quella dell'arrivo nei Paesi di sbarco o di presenza del minore dei parenti rimasti nei paesi di origine.

Nell'ordinamento italiano, il ricongiungimento con i familiari

provenienti dai Paesi di origine è regolato dall'articolo 29 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Inoltre, in Italia, con il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, in applicazione della direttiva 2011/95/UE, i titolari di protezione sussidiaria sono stati eguagliati ai titolari di status di rifugiato con riferimento ai requisiti per richiedere il ricongiungimento familiare.

#### AFFIDO FAMILIARE

Quando un minore dichiara di avere parenti in Europa, ma **non è un richiedente asilo**, al fine di essere riunito ai suddetti parenti, dovrà seguire l'*iter* dell'affido familiare come previsto dalla legge n. 184 del 1983, come modificata in dalla legge 28 marzo 2001, n. 149.

**Criticità:** *il riconoscimento delle sentenze italiane di affidamento di un minore ad un parente che vive in un altro Paese europeo non è pacifico.*

**Buona prassi:** *Al fine del superamento della criticità individuata potrebbe rilevarsi utile una definitiva chiarificazione riguardo la recente ratifica da parte dell'Italia (legge 18 giugno 2015, n. 101) della Convenzione dell'Aja del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori. Nello specifico, per la materia che ci interessa, con questa Convenzione si è stabilito che le misure di protezione dichiarate esecutive in un altro Stato sono eseguite in quest'ultimo come se fossero state adottate dallo stesso e conformemente alla propria legge. Ciò scioglie molti nodi per il buon esito della riunificazione, perché il provvedimento di affido emesso dalla nostra Autorità Giurisdizionale avrebbe valenza in Europa, ovviamente negli Stati firmatari della presente Convenzione.*

L'AFFIDO  
FAMILIARE: SOLO  
PER POCHI  
COSTITUISCE  
UN'ALTERNATIVA  
ALLA VITA IN  
COMUNITÀ

Nella prassi l'affido familiare di minori non accompagnati è poco diffuso e il collocamento in comunità per minori continua ad essere la prima opzione. Nel 2017 risultano 204 minori ricollocati in nuclei familiari.

La **legge n. 47 del 2017, all'articolo 7 ("Affidamento familiare")**, ceca di invertire questo dato. Con una novella alla legge sulle adozioni (legge n. 184 del 1983), si prevede che gli enti locali possano promuovere *"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"*. Anche in questo caso, peraltro, la nuova disciplina legislativa indica una direzione di marcia, senza poter affiancare alla indicazione della priorità di intervento un supporto finanziario. Infatti la stessa legge n. 47 chiarisce che dalla disposizione ricordata *"non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci"*.

**Criticità:** *non sempre i servizi sociali del Comune e i tribunali per i Minorenni attivano e mantengono attivo l'elenco delle famiglie disponibili all'affido; inoltre, non sempre tali famiglie sono adeguatamente informate e preparate ad accogliere adolescenti soli di origine straniera con un*

*vissuto spesso traumatico alle spalle.*

***Buone prassi: affidi omoculturali Regione Emilia-Romagna.***



## *Riconoscere i minori non accompagnati nell'ambito di un flusso migratorio misto: le tappe della faticosa ricerca di una soluzione*

### *L'ACCERTAMENTO SOCIO-SANITARIO DELL'ETÀ*

Il tema della corretta e pronta identificazione del minore e dell'accertamento socio-sanitario dell'età nei casi dubbi è all'evidenza di assoluta centralità nel sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati, in quanto strettamente funzionale alla applicazione senza ritardo delle misure di protezione specificamente previste nei confronti di tale categoria di soggetti vulnerabili.

Il primo incontro con il minore può avvenire a seguito di uno sbarco, di un arrivo per via aerea o per un rintraccio sul territorio. Nei luoghi di sbarco, in particolare, l'immediato soccorso e la prima assistenza dei MSNA è garantita dalle Forze di polizia, coadiuvate dai presidi sanitari e dagli Enti ed Associazione di volontariato autorizzate dal Ministero dell'Interno.

### *L'OBBLIGO DELLE IMPRONTE DIGITALI SCATTA DOPO I 14 ANNI STRUTTURE DI PRIMA ACCOGLIENZA DEDICATE AI MINORI*

Per i minori stranieri non accompagnati con più di 14 anni sussiste, come per gli adulti, l'obbligo di rilasciare le impronte digitali che, insieme, alle generalità dichiarate vengono inseriti nella banca dati AFIS e Eurodac.

L'articolo 19 decreto legislativo n. 142 del 2015, dispone (comma 1) che, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati siano accolti in **strutture governative di prima accoglienza "a loro destinate"** (secondo la novella recata dalla legge n. 47 del 2017), dove permangono per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni<sup>7</sup>, all'identificazione, che si deve concludere entro 10 giorni (nuovamente, secondo la novella recata dalla ricordata legge n. 47 del 2017), e all'eventuale accertamento dell'età. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza deve essere garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future.

Il tema delle modalità di accertamento dell'età del minore è stato al centro di una progressiva evoluzione, di cui si darà conto.

Il Parlamento ha risposto alle lacune e incertezze esistenti con gli **artt. 4 e 5 della legge n. 47 del 2017**, che, oltre a prevedere, con finalità acceleratoria dei tempi delle procedure di identificazione ed accertamento dell'età del MSNA, la riduzione del tempo massimo di permanenza presso

<sup>7</sup> Il termine massimo di permanenza, precedentemente previsto in 60 giorni, è stato così modificato dall'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge 7 aprile 2017, n. 47.

le strutture di prima accoglienza da sessanta a trenta giorni (articolo 4), come appena accennato, detta – con l'introduzione di un **nuovo articolo 19-bis nel decreto legislativo n. 142 del 2015** - una disciplina dettagliata per la procedura di identificazione del minore straniero non accompagnato che definisce in modo chiaro la successione graduale degli interventi da compiere da parte dei vari soggetti istituzionali coinvolti ai fini dell'identificazione e, nel contempo, stabilisce alcune fondamentali garanzie sostanziali e procedurali a tutela dei minori.

**OBBLIGO  
COLLOQUIO** DI

Il nuovo articolo 19-bis prevede che, nel momento in cui il minore straniero non accompagnato entra in contatto o viene segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o dell'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, un colloquio con il minore volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, alla presenza di un mediatore culturale e secondo la procedura da stabilirsi con un emanando DPCM nel termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

**LA MINORE ETÀ È  
PRESUNTA IN CASO  
DI DUBBIO**

L'identità di un MSNA è accertata dalle autorità di Pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato e, solo in caso di dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari, salvo i casi di esposizione da pericolo di persecuzione del minore specificamente previsti.

Nel caso di permanenza di dubbi fondati circa l'età dichiarata, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età, che devono essere svolti in un ambiente idoneo, con un approccio multidisciplinare, da professionisti specializzati ed eventualmente in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose della persona.

Viene sempre salvaguardato il diritto all'informazione del minore che, deve essere - con le modalità ed i mezzi più adeguati - reso edotto, unitamente al suo tutore, circa la possibilità di sottoposizione ad accertamenti medici, sulla tipologia degli accertamenti, sui possibili esiti e sulle conseguenze di questi.

Il risultato dell'accertamento socio-sanitario è comunicato allo straniero, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento e, nella relazione finale deve essere sempre indicato il margine di errore.

In caso di accertamento dubbio, la minore età è presunta ad ogni effetto di legge.

Il provvedimento di attribuzione dell'età è notificato allo straniero e, contestualmente, all' esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato in sede di reclamo. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro 10 giorni.

Non possono qui non evidenziarsi alcuni dubbi interpretativi cui la norma, invero di non perspicua formulazione, dà luogo, soprattutto sotto il profilo delle competenze giurisdizionali.

**LA CRITICITÀ  
DELL'ORGANO  
GIUDIZIARIO  
COMPETENTE**

Non è chiaro se il provvedimento di attribuzione dell'età, di cui al comma 9 dell'articolo 19-*bis*, di nuova introduzione, sia un provvedimento giurisdizionale, come peraltro parrebbe evocare l'uso del termine "reclamo" per la sua impugnazione. In caso affermativo, non è indicato quale sia il giudice competente tra il giudice tutelare e il Tribunale per i minorenni (per quanto riguarda l'omonimo provvedimento per i minori stranieri vittime di tratta, il D.P.C.M. n. 234 del 2016, di seguito descritto, prevede esplicitamente la necessità di provvedimento del giudice tutelare).

**DIFFERENZA DI  
DISCIPLINA TRA  
MINORI VITTIMA DI  
TRATTA E ALTRI  
MSNA**

Sin d'ora, peraltro, può rilevarsi un'irragionevole diversità di previsione normativa in ordine all'individuazione dell'Autorità giudiziaria competente per l'avvio della procedura di accertamento socio-sanitario dell'età:

- per i minori vittime di tratta, è espressamente previsto sia il giudice tutelare dal citato D.P.C.M. n. 234 del 2016 (articolo 3, comma 1);
- per tutti gli altri MSNA, è indicata nella Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minori (legge n. 47 del 2017).

Appare evidente, in considerazione della natura di autorità giudiziaria requirente e della funzione istituzionale di tutela dei minori attribuita al P.M. minorile, che la previsione della competenza in materia alla Procura della Repubblica minorile sia preferibile.

Opportuno sarebbe stato anche armonizzare la procedura a quella già prevista per i MSNA vittime di tratta, uniformandone modalità e *standard* di garanzia del minore. In particolare, si dovrà dettare una disciplina precisa delle singole fasi della procedura e disciplinare la facoltà del minore, attraverso il proprio tutore, di opporsi a singoli accertamenti, così come effettivamente già previsto dal D.P.C.M. n. 234 del 2016 per i minori vittime di tratta.

**OBBLIGHI DI  
IMMEDIATA  
COMUNICAZIONE  
DELLA PRESENZA  
DEL MINORE NON  
ACCOMPAGNATO:**

- GIUDICE TUTELE
- PROCURATORE DEL TRIB. MINORENNI
- TRIB. MINORENNI

Si ricorda che il comma 5 dell'art. 19 decreto legislativo n. 142 del 2015, non modificato dalla legge n. 47 del 2017, prevede a carico dell'Autorità di Pubblica sicurezza obblighi di immediata comunicazione della presenza del minore non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 e seguenti del codice civile, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle

- **MINISTERO DEL LAVORO** *DEL* politiche sociali, che ha competenze in ordine al censimento e monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati.

**IL PERICOLO DELLA  
PROMISCUITÀ DI  
PRESENZA DI  
MAGGIORENNI NEI  
CENTRI PER MINORI**

In passato, in mancanza di una normativa chiara a livello nazionale, si era prodotta a livello locale una difformità di prassi, con il prevalente utilizzo dell'esame radiografico del polso per l'accertamento dell'età (esame che, come ampia letteratura medica conferma, non è adeguato a tale funzione e che ha un margine di errore di +/- 2 anni), anche in casi di palese minore età o senza la preventiva richiesta di documentazione anagrafica, con conseguente rischio di erronea identificazione e indebito trattenimento di minori in centri per adulti, financo nei centri di identificazione ed espulsione (C.I.E.), ora trasformati in Centri permanenti per il rimpatrio (C.P.R.). Per converso, esiste anche il pericolo che degli adulti vengano erroneamente identificati come minorenni e alloggiati in strutture per minori, mettendo a rischio questi ultimi e abusando del sistema di protezione a loro riservato. Ad esempio, è stato fatto presente che, a seguito dell'**Intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014**, che prevede che il completamento della procedura di identificazione dei migranti che si dichiarano minori avvenga nelle strutture individuate per la loro prima accoglienza, sono aumentati i casi in cui la dichiarazione di minore età non viene in alcun modo contestata, neppure nei casi di palese maggiore età, con conseguente presenza di numerosi adulti, sedicenti minori, in strutture per minori.

La Commissione, in occasione dell'attività ispettiva effettuata presso i centri di accoglienza (da ultimo, a Cona), ivi compresi gli *hotspots* (in particolare, Pozzallo), ha del resto potuto direttamente constatare la presenza di soggetti minori o verosimilmente tali, accolti in strutture per loro inidonee, presso le quali permanevano anche per periodi di tempo protratti. Tale situazione, oltre che per la difficoltà di reperire posti nelle strutture recettive a loro destinate, non infrequentemente è legata anche alle lungaggini delle procedure di accertamento dell'età, causate da vari fattori quali il ritardo nella nomina dei tutori, le incertezze riguardo alle competenze dei vari soggetti istituzionali coinvolti in ordine alla segnalazione dei casi dubbi e all'avvio della procedura e l'obiettivo confusione circa le modalità della procedura stessa.

Anche la Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dott.ssa Filomena ALBANO, in occasione della già menzionata audizione del 21 marzo 2017, ha riferito che, nel corso dell'attività di monitoraggio sulle strutture di prima accoglienza recentemente avviata dal suo ufficio, ha potuto constatare che presso tali strutture spesso i minori non approdano direttamente dai luoghi di sbarco o comunque di loro rintraccio sul territorio, ma da altri centri destinati agli adulti. Ciò avviene in quanto spesso non dichiarano subito la loro minore età e questa non viene conseguentemente tempestivamente accertata. Inoltre, accade spesso che presso le strutture di prima accoglienza, dove i minori dovrebbero permanere solo per il tempo strettamente necessario all'identificazione ed

all'eventuale accertamento dell'età e, comunque per non più di sessanta giorni (ridotti a trenta dalla legge n. 47 del 2017), essi in realtà rimangono per periodi di tempo assai più lunghi.

Nel corso dell'audizione del Rappresentante speciale per le migrazioni e i rifugiati del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, **Tomáš Boček**, svoltasi lo scorso 31 maggio, lo stesso Boček ha fatto presente di aver incontrato, nell'*hotspot* di Lampedusa, 13 ragazze minorenni: *“La metà era nell'hotspot da più di due mesi”*.

Sul tema si sono via via succeduti vari interventi, incompiuti o parziali. Prima dell'approvazione della legge n. 47 del 2017, nel nostro ordinamento non esisteva, infatti, una norma di applicazione generale che specificasse chiaramente quando e come procedere ad un accertamento medico, o per meglio dire, socio-sanitario dell'età dichiarata.

Esistevano, invece, norme che disciplinavano singole fasi della procedura o per lo più applicabili con riferimento al processo penale a carico di minori (**articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448** - Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni e **articolo 349 c.p.p.**) ed ai minori stranieri richiedenti asilo (**articolo 19 del decreto legislativo n. 25 del 2008**).

Già prima della legge n. 47 del 2017, al momento del primo approccio dell'Autorità di Pubblica sicurezza con il minore migrante, gli operatori si avvalevano della collaborazione di un mediatore culturale per chiedere al minore le generalità e, al fine di certificare la corretta età dichiarata dal migrante, chiedevano l'esibizione di eventuali documenti di identità; qualora fossero insorti fondati dubbi rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, veniva concessa inoltre al migrante sprovvisto di documenti la possibilità di recuperarne una copia dal Paese di origine e, in mancanza, se non si fosse trattato di un richiedente asilo, di chiedere il supporto delle Ambasciate.

In tal senso l'articolo 5, comma 3, del **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535** (*“Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*) prevedeva che l'identità del minore fosse accertata dalle Autorità di Pubblica sicurezza, ove necessario attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore. Qualora tali tentativi non fossero esperibili o non fossero andati a buon fine, era possibile procedere ad una valutazione dell'età dichiarata attraverso esami medici. Tale decisione era, tuttavia, di competenza dell'Autorità Giudiziaria, previo il consenso informato del migrante.

Con **circolari ministeriali** (*“Linee guida sui minori stranieri non accompagnati”*) impartite dalla Direzione generale competente del

Ministero del lavoro - 19 dicembre 2013 - e circolari del Ministero dell'interno del 9 luglio 2007 e del 25 luglio 2014 – si era previsto che, in caso di mancanza di documenti attestanti l'età del migrante e qualora sussistesse un fondato dubbio in merito alla veridicità della dichiarazione di essere minorenne, l'età dovesse essere accertata dagli organi competenti nel rispetto dei diritti e delle tutele previste per le persone minori di età e secondo i criteri di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 2014 e, qualora, all'esito delle indagini, permanesse un dubbio sulla minore età, questa dovesse presumersi, in applicazione analogica della presunzione di minore età prevista in ambito penale.

**IL PROTOCOLLO  
ASCONE DEL 2009**

Risale poi al 2007 la costituzione del primo gruppo di lavoro multidisciplinare, coordinato dal dott. Ascone, incaricato in sede di Conferenza dei Servizi di redigere un protocollo per disciplinare l'accertamento dell'età. Nel 2009 il gruppo tecnico ha prodotto un documento (c.d. Protocollo Ascone) che, pur avendo ricevuto anche il parere del Consiglio Superiore di Sanità, non ha mai acquisito valenza giuridica e, pertanto, in mancanza di adeguata divulgazione, non ha trovato applicazione omogenea. In ogni caso, tale protocollo, si limitava a disciplinare gli aspetti strettamente medici, senza specificare gli aspetti procedurali e preliminari, sopra descritti, generalmente prevedendo che l'accertamento medico dell'età dichiarata si dovesse svolgere “*come extrema ratio*”.

**PROTOCOLLO PER  
L'IDENTIFICAZIONE  
DELL'ETÀ DEI  
MINORI NON  
ACCOMPAGNATI  
(2016)**

Il 3 marzo 2016 è stato da ultimo approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il “*Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati*”, che aggiorna il Protocollo Ascone e lo integra delle parti procedurali mancanti.

Si ricorda che nel corso dell'audizione del 14 luglio 2016 la dott.ssa Maria Concetta Mirisola (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà) aveva affermato: “*Rispetto al fenomeno dei minori non accompagnati ha assunto particolare rilievo il problema della determinazione dell'età. A tale riguardo, il 3 marzo 2016 è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il protocollo olistico multidisciplinare per l'accertamento all'età dei minori non accompagnati. Tale protocollo, considerando il ricorso ad esami medici, in particolare radiologici come extrema ratio, in caso di fondato dubbio circa l'età dichiarata propone un approccio globale, multidisciplinare e multiprofessionale basato su un colloquio sociale approfondito, una visita pediatrica auxologica, una valutazione da parte di uno psicologo dell'età evolutiva e di un neuropsichiatra infantile, con la costante presenza di un mediatore transculturale. Si tratta di un approccio innovativo volto al superamento della sola radiografia del polso come criterio di accertamento dell'età e che va ora sostenuto e promosso nella sua adozione e diffusione sull'intero territorio nazionale*”.

Sempre con riferimento al medesimo protocollo, il Ministro della Sanità Beatrice Lorenzin, in sede di audizione del 14 giugno 2016 dinanzi alla Commissione, aveva dichiarato: *“Sul tema dell’accertamento dell’età e dell’attuale situazione ricordo un importante documento, il «Protocollo olistico multidisciplinare per l’identificazione e per l’accertamento dell’età dei minori stranieri non accompagnati» che prevede una procedura multidisciplinare che, avvalendosi di personale specializzato, consenta, nell’ipotesi in cui sussistano dubbi sull’età del minore e questa non sia accertabile attraverso i documenti identificativi, di determinare l’età anagrafica nel pieno rispetto dei diritti del minore, tenendo in debita considerazione l’origine etnica e culturale del minore, eventualmente anche mediante l’utilizzo delle Autorità diplomatiche. A tal proposito, per quanto riguarda i profili sanitari di competenza del Ministero della salute contemplati nel citato protocollo, questi hanno ricevuto il parere positivo del Consiglio Superiore di Sanità e sono stati già sottoposti all’attenzione della Conferenza unificata, alla quale abbiamo chiesto – oltre che su questo, anche su altre questioni rilevanti e sull’attuazione di normative approvate in Parlamento – di avere un rapido e celere riscontro.”*

**DPCM** 10  
**NOVEMBRE 2016, N.**  
**234 “REGOLAMENTO**  
**PER LA**  
**DETERMINAZIONE**  
**DELL’ETÀ DEI**  
**MINORI STRANIERI**  
**NON ACCOMPAGNATI**  
**VITTIME DI TRATTA”**

Il 6 gennaio 2017 è, da ultimo, entrato in vigore il **“Regolamento concernente la definizione dei meccanismi per la determinazione dell’età dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta”** (decreto del **Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 2016, n. 234**) adottato in attuazione dell’articolo 4 del decreto legislativo n. 24 del 2014 di recepimento della direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e sul contrasto alla tratta degli esseri umani e per proteggere le vittime.

Tale regolamento specifica che solo nei casi di fondato dubbio sull’età dichiarata e di impossibilità di determinazione dell’età anagrafica attraverso documenti di identità si deve procedere all’accertamento, che in ogni caso deve essere autorizzato dal giudice tutelare, presso una struttura sanitaria pubblica da questi individuata; che agli accertamenti sanitari si procede secondo un criterio di invasività progressiva; che la procedura per la determinazione dell’età è condotta da un’equipe multidisciplinare che, nel rispetto del superiore interesse del minore, tenga conto delle specificità relative all’origine etnica e culturale del minore e consiste nello svolgimento di un colloquio sociale, vertente anche sulle pregresse esperienze di vita rilevanti per l’accertamento, di una visita pediatrica auxologica e di una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, alla presenza, se necessario, di un mediatore culturale o di un interprete; che la relazione conclusiva, redatta dall’equipe multidisciplinare, riporta l’indicazione di attribuzione dell’età cronologica stimata specificando il margine di errore ed i conseguenti valori minimo e massimo dell’età attribuibile. Il procedimento si conclude con un provvedimento del giudice di attribuzione dell’età, suscettibile di reclamo, fermo restando che, nei casi dubbi, si applica la presunzione di minore età. In ogni fase del procedimento è assicurato il diritto del minore all’informazione riguardo

allo svolgimento ed all'esito degli esami cui viene sottoposto. Il Regolamento stabilisce, altresì, nel dettaglio la tempistica di ogni fase della procedura.

Improcrastinabile ed urgente, dunque, appariva la necessità che il nostro Paese adottasse una procedura unica per l'accertamento dell'età del presunto minore non accompagnato che, nel rispetto del superiore interesse del minore stesso, si fondasse su un approccio multidisciplinare e che, in caso di permanenza del dubbio, ricorresse alla presunzione di minore età.

**RACCOMANDAZIONI  
ONU (2005) E  
DOCUMENTO DI  
INDIRIZZO  
DELL'UNHCR  
(2016)**

In tal senso si erano espresse anche le raccomandazioni del **Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza** (*Commento Generale n. 6 - Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, 3 giugno 2005), nonché il **documento dell'UNHCR** pubblicato nel marzo del 2014 (*"L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia"*) dove sono anche indicati principi, criteri e procedure che dovrebbero orientare lo svolgimento di tale accertamento, principi peraltro ripresi dalla successiva evoluzione normativa.

### ***Un tutore (qualificato) per ogni minore: la prova della distanza tra normativa e prassi***

**48 ORE PER LA  
NOMINA DEL TUTORE**

Se un minore si trova in un stato di abbandono, senza un adulto responsabile, deve essere nominato un tutore "il prima possibile" da parte delle autorità giurisdizionali e, in particolare, entro 48 ore dalla presentazione dell'istanza di protezione internazionale (decreto legislativo n. 25 del 2008), se il minore segue questa strada. La legge (articolo 402 c.c. e articolo 3 della legge n. 183 del 1984) prevede che, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore, i poteri tutelari sul minore ricoverato o assistito siano di competenza dell'istituto di pubblica assistenza.

Il tutore deve essere un adulto che sia idoneo a svolgere questo ruolo, ossia che possa garantire la protezione del minore e che lo rappresenti in tutti gli atti giuridici che lo riguardino (articolo 401 codice civile, articolo 19 della legge n. 184 del 83) e deve essere in grado di supportare il minore (che abbia richiesto o meno la protezione internazionale) nella sua educazione.

Le autorità giurisdizionali sono chiamate a seguire specifici criteri per la nomina del tutore: esso deve essere idoneo a questo ruolo, deve avere una condotta impeccabile e su di lui gravano gli obblighi di istruzione e di educazione, per la soddisfazione di ogni esigenza personale, spirituale e di salute, in relazione alle inclinazioni naturali e alle aspirazioni del minore (articolo 147 c.c.). Il responsabile della struttura in cui il minore è accolto non può essere nominato tutore da parte del giudice, ma esercita i poteri tutelari temporaneamente, fino alla nomina di un tutore da parte del giudice.



**L'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015**, con espresso riferimento ai minori stranieri non accompagnati, prevede che: *“Il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore. Il tutore può essere sostituito solo in caso di necessità”*.

*LA TUTELA, COME  
DELINEATA DAL  
NOSTRO CODICE  
CIVILE, È NATA CON  
TUTT'ALTRA  
FINALITÀ, OSSIA  
QUELLA DI  
AMMINISTRARE IL  
PATRIMONIO DEGLI  
ORFANI*

La disciplina appena delineata costringe ad adattare alle necessità istituti legati ad altre finalità. La Garante per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Filomena Albano, ha in particolare sottolineato, nell'audizione del 21 marzo 2017, che *“la tutela, come delineata dal nostro codice civile, è nata con tutt'altra finalità, ossia quella di amministrare il patrimonio degli orfani. Si trattava di una tutela impostata, ai sensi dell'articolo 343 e seguenti del Codice civile, come conservazione del patrimonio di chi rimaneva privo di genitori. Adesso ci troviamo a utilizzare questo istituto per finalità completamente diverse, ossia per tutelare ragazzi che un patrimonio non ce l'hanno”*.

*LA LEGGE N. 47 DEL  
2017: ELENCO DEI  
TUTORI VOLONTARI*

Peraltro, per favorire e promuovere l'istituto della tutela nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, l'articolo 11 della legge n. 47 del 2017 prevede che presso ogni Tribunale 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. Allo scopo di favorire la nomina di tutori volontari, si prevede, altresì, che siano stipulati appositi protocolli d'intesa tra i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e i Presidenti dei Tribunali per i Minorenni.

In alcune realtà regionali (ad es. Lazio, Marche, Puglia, Veneto, ecc.) e locali (ad es. Parma) sono già stati istituiti elenchi di affidatari e di tutori per i minori di età, non necessariamente stranieri.

*LA NORMATIVA  
SULLA TUTELA NON  
È APPLICATA IN  
MODO UNIFORME*

Attualmente l'applicazione dell'istituto della tutela, come accertato dalla Commissione, nella pratica presenta rilevanti criticità, venendo di fatto la normativa relativa, già di per sé disorganica e poco confacente alle reali necessità ed esigenze di tutela del MSNA, applicata in maniera difforme nelle diverse realtà territoriali e giurisdizionali.

*ANCHE PER LA  
DICHIARAZIONE  
DELLO STATO DI  
ABBANDONO  
VALGONO PRASSI  
DIFFERENZIATE*

Una prima difformità riguarda l'attivazione delle procedure per la sospensione o meno della potestà genitoriale oppure per l'accertamento dello stato di abbandono (ex articolo 330 e ss. c.c. e articolo 8 della legge n. 184 del 1983, modificata dalla legge n. 149 del 2001). Alcune Procure, infatti, vi provvedono automaticamente, essendo sufficiente la segnalazione ex articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015 da parte

dell’Autorità di pubblica sicurezza della presenza sul territorio del minore straniero non accompagnato, mentre altre considerano i minori stranieri non accompagnati come minori in stato di necessità, ma non necessariamente soggetti vittime di una genitorialità problematica per i quali siano necessari i particolari accertamenti oggetto delle procedure succitate.

**A CHI COMPETE LA  
NOMINA DEL  
TUTORE?**

Orientamenti difformi sussistono anche in ordine all’individuazione della competenza giurisdizionale per il provvedimento di nomina del tutore per il minore straniero non accompagnato, ora ritenuta in capo al giudice tutelare ora in capo all’autorità giudiziaria minorile. Ciò costituisce una criticità del nostro sistema normativo.

**LA COMPETENZA È  
DEL GIUDICE  
TUTELARE**

Il conflitto di competenza appare, invero, oggi del tutto ingiustificato alla luce del chiaro disposto di cui all’articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015, che attribuisce esplicitamente la competenza per la nomina del tutore al MSNA al giudice tutelare.

In tal senso, si è, d’altronde, espressa la Cassazione Civile, sezione VI, con le recenti ordinanze n. 26442 dell’11 novembre 2016 e n. 685 del 12 gennaio 2017, con le quali ha riconosciuto la competenza per la nomina del tutore al tribunale ordinario, Ufficio del giudice tutelare, precisando che “*la competenza del Tribunale per i minorenni in ordine alla nomina del tutore del minore si radica soltanto ove sia pendente un procedimento volto alla dichiarazione di adottabilità*” e che “*...la verifica delle condizioni per procedere all’adozione dei minori stranieri non accompagnati può essere svolta in una fase successiva ove ne ricorrano le condizioni di legge...*”.

È indubbio, tuttavia, che questa eterogeneità di interpretazione abbia talvolta nuociuto alla celerità delle procedura di nomina dei tutori per i MSNA.

**RITARDO NELLA  
NOMINA DEL TUTORE  
E DIVERSA  
PREVISIONE DI  
TERMINI TRA  
RICHIEDENTI ASILO  
E NON**

Il ritardo nella nomina del tutore è una delle criticità più rilevanti nel sistema vigente. Come detto, il termine legislativamente previsto per la nomina del tutore per i richiedenti asilo è di 48 ore, mentre la stessa previsione non esiste per i minori non richiedenti asilo. Nella prassi, tuttavia, i tempi per la nomina del tutore variano da territorio a territorio e possono durare anche diversi mesi (fino a cinque o sei).

Sui ritardi che generalmente caratterizzano i procedimenti di nomina del tutore e sulla deprecabile frammentazione delle competenze in materia di minori stranieri non accompagnati si è pronunciata anche la Garante nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, dottoressa Filomena Albano, in occasione della sua recente audizione avanti a questa Commissione.

La dottoressa Albano ha evidenziato che, già sotto il vigore del decreto legislativo n. 142 del 2015, si assisteva ad una irragionevole ripartizione di competenze tra giudice tutelare, cui spetta la nomina del

tutore al MSNA, e Tribunale per i minori, il cui intervento è normativamente previsto per la ratifica delle misure di accoglienza disposte nei confronti del MSNA, si che, di fatto, accade che “*allo stato, nonostante l’articolo 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015, taluni Tribunali per i minorenni, aprendo la procedura di adottabilità, continuano loro stessi a nominare il tutore, ovvero, in altri Tribunali per i minorenni, a nominare un tutore provvisorio, trasmettendo poi gli atti al giudice ordinario (vedi giudice tutelare) per la conferma e, quindi, la nomina del tutore in via definitiva*”.

**LEGGE N. 47 DEL  
2017: COMPETENZA  
DEL GIUDICE  
TUTELARE PER LA  
NOMINA DEL TUTORE  
MA L'ELENCO DEI  
TUTORI VOLONTARI  
È ISTITUITO PRESSO  
IL TRIBUNALE DEI  
MINORI**

Il problema dell’individuazione dell’autorità giurisdizionale competente, peraltro – come sempre rimarcato dalla Garante – è destinato ad acuirsi con l’approvazione della legge n. 47 del 2017, che, ferma la competenza del giudice tutelare per la nomina del tutore ai sensi dell’articolo 19 decreto legislativo n. 142 del 2015, prevede, tuttavia, che gli albi dei tutori volontari cui attingere per la nomina siano istituiti presso i Tribunali per i minori. La dottoressa Albano rileva, pertanto, che “*sarebbe stato auspicabile – in questa sede mi sento di reiterare questa raccomandazione – che, in relazione alle funzioni dei Tribunali per i minorenni, anziché essere essi eliminati e soppressi (n.d.r.: secondo la previsione della riforma della giustizia civile all’esame del Parlamento – A.S. 2284), venissero rinforzati. Poteva essere questa la sede per attribuire ai Tribunali per i minorenni tutte le competenze in materia di minori non accompagnati e, quindi, le competenze sotto il fronte della nomina del tutore, della ratifica delle misure di accoglienza, della stipula dei protocolli e della gestione in definitiva di questi elenchi dei tutori volontari. Questo e solo questo avrebbe potuto garantire l’esclusività di funzioni e l’estrema specializzazione in una materia estremamente complessa. Proprio perché organo giurisdizionale a livello distrettuale, avrebbe potuto garantire un’uniformità, ossia linee-guida omogenee, nell’ambito del distretto e un raccordo anche più facile sotto il fronte nazionale. Ripeto, anziché eliminare i Tribunali per i Minorenni, si sarebbe dovuto, mai come in questo momento storico, con questi numeri che stiamo con grande fatica gestendo, rinforzarli. Nel rinforzarli si poteva pensare di attribuire ai tribunali per i minorenni financo le domande di protezione internazionale relative alle persone di minore età... (omissis) ... ho parlato di contrarietà alla riforma, ma ho anche fornito la mia proposta, ossia la proposta di attribuire – si potrebbe fare anche adesso, in sede di conversione del decreto-legge in materia di protezione internazionale (n.d.r.: decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13), con effetti immediati – la nomina del tutore al Tribunale per i minorenni, eventualmente conferendogli anche la competenza in ordine alle domande di protezione internazionale relative alle persone di minore età.*”

A sostegno della preferenza per una competenza esclusiva in materia di minori stranieri non accompagnati in capo all’autorità giurisdizionale minorile piuttosto che al giudice tutelare, la Garante rileva,

altresi, che l'attribuzione della competenza per la nomina del tutore al giudice tutelare è, inoltre, spesso all'origine dei ritardi per tali provvedimenti: *“il giudice tutelare spesso si trova a rivestire tante altre funzioni in contemporanea ed è questa anche la ragione per cui i tempi della nomina dei tutori sono tempi non così brevi, perché non può garantire quell'esclusività nell'espletamento delle funzioni che ha il tribunale per i minorenni”*.

In tema si è pronunciato anche il **Consiglio Superiore della Magistratura**, nel recente **parere reso in data 15 marzo 2017 sul citato decreto-legge n. 13 del 2017**, laddove ha evidenziato che *“la frammentazione delle competenze fra le due autorità giudiziarie costituisce un aspetto di forte criticità e sarebbe opportuno concentrare entrambe le competenze (nomina del tutore e ratifica delle misure di accoglienza) presso la stessa autorità giudiziaria distrettuale, in grado di garantire le esigenze di specializzazione imposte dalla natura della materia trattata. Il disegno di legge S.2583 (primo firmatario on. Zampa), dal titolo “Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, [n.d.r.: all'epoca] non ancora approvato dal Parlamento, sembra andare in questa direzione, in quanto prevede la costituzione di un albo di tutori presso ogni Tribunale per i minorenni (art. 11), ma non modifica il quinto comma dell'articolo 19 del decreto legislativo 142, dal quale risulta che sono i giudici tutelari a nominare il tutore. Il quinto comma dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015 potrebbe essere modificato prevedendo che l'autorità di pubblica sicurezza possa dare immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per l'apertura della tutela e la nomina del tutore e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati”*.

Quanto alla qualità dei tutori nominati dal giudice, non esiste un'omogeneità fra figure nominate come tutore. La stessa normativa lascia ampia discrezionalità in tal senso. Tale incarico, per consuetudine, tende ad essere attribuito al sindaco del Comune in cui il minore si trova, il quale spesso delega i servizi sociali, che però non riescono ad attendere all'enorme mole di lavoro. In conflitto con la normativa vigente ci sono casi in cui viene nominato tutore il responsabile della struttura in cui il minore è accolto (articolo 3, commi 1 e 2, della legge n. 184 del 1983): *«1. I legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del capo I del titolo X del libro primo del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito. 2. Nei casi previsti dal comma 1, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i*

*legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico» e articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015: «...non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore».*

Sul punto la Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Filomena Albano, nel corso dell'attività di ricognizione compiuta dal suo Ufficio in ordine alla concreta applicazione dell'istituto della tutela sul territorio nazionale, mediante acquisizione di informazioni dal Ministero della Giustizia nonché dai Garanti regionali circa le prassi applicate localmente, ha potuto rilevare che: *“prevalentemente il tutore è ancora una figura istituzionale e, quindi, è il Sindaco o l'Assessore delegato alle politiche sociali. Questo, da un lato, garantisce la presenza di un riferimento istituzionale al minore privo di genitori, ma, dall'altro, comporta che la stessa persona fisica sia tutore indistintamente di un numero rilevante di minori, come accade soprattutto nelle regioni di sbarco. Nell'ambito dei tutori istituzionali, nella ricognizione che ci ha trasmesso il Ministero della giustizia, sono stati inseriti anche gli avvocati, che sono l'altra categoria ampiamente presente. Gli avvocati vengono in seconda battuta nominati con una determinata frequenza tutori dei minori non accompagnati. Del tutto residuale, allo stato, invece, è la nomina di tutori volontari, vale a dire di privati cittadini con le funzioni di esercenti la responsabilità genitoriale del minore. Questo nonostante i garanti regionali, in maniera abbastanza intensa, soprattutto nell'ultimo periodo, stiano procedendo alla stipula di protocolli d'intesa con gli uffici giudiziari, ma anche con gli enti territoriali, proprio per istituire degli elenchi in cui inserire privati cittadini che loro stessi, i garanti regionali, hanno avuto il compito di formare e di selezionare per costituire questi elenchi, proprio perché le autorità giudiziarie potessero poi attingervi. Allo stato, le proporzioni sono di un 80 per cento di tutori istituzionali, dove per tutori istituzionali intendo il soggetto pubblico (sindaco, assessore delegato alle politiche sociali o avvocato) e di un 20 per cento, invece, di tutore volontario”.*

**IL MONITORAGGIO  
DELL'ATTIVITÀ DEI  
TUTORI**

Altro problema evidenziato dalla Garante è quello legato al monitoraggio dell'attività dei tutori che *“è un altro tema nevralgico. Perché? Perché il nostro Codice Civile prevede il monitoraggio declinato come rendicontazione, per il motivo che vi dicevo in premessa, ossia perché l'istituto è nato come tutela di interessi economici. Adesso, mutuato con una diversa prospettiva alla cura della persona del ragazzo, il monitoraggio dovrebbe essere un'attività che tenga conto e non possa prescindere dall'ascolto del ragazzo. Questo accade, nell'ambito della nostra rilevazione, solo presso il tribunale di Asti”.*

## *Il caso dei minori stranieri albanesi*

AUMENTO  
NUMERO DI MINORI  
ALBANESI  
GIUNGONO  
NOSTRO  
FINGENDO LO STATO  
DI ABBANDONO

DEL  
MINORI  
CHE  
NEL  
PAESE  
STATO

Nella già complessa e articolata realtà dei minori stranieri non accompagnati, il fenomeno dei minori albanesi rappresenta una fattispecie particolare.

Dagli anni novanta a oggi si è assistito a un progressivo aumento del numero di minori albanesi che giungono nel nostro Paese per concludere il percorso di studi superiori attraverso la prevista presa in carico delle Amministrazioni locali.

La scelta pianificata delle Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Toscana è dovuta alla possibilità di fruire di un elevato *standard* del sistema scolastico e formativo fino al compimento della maggiore età.

L'insostenibile *escalation* del numero di minori ha condotto i servizi sociali e gli enti locali interessati a segnalare il fenomeno.

Le conseguenti indagini svolte dalle Forze di polizia sono terminate con l'apertura di procedimenti penali instaurati presso le locali Procure per il reato di truffa aggravata in danno dello Stato a carico di familiari e giovani "non accompagnati", consentendo la puntuale ricostruzione del progetto migratorio in questione.

I minori, infatti, sono accompagnati in Italia da parenti, amici connazionali, affidati ad autisti di pullman turistici o addirittura dagli stessi genitori i quali, una volta oltrepassata la frontiera italiana (solitamente quella marittima delle coste adriatiche di Ancona, Bari o Brindisi) fanno ritorno in Albania mentre il minore raggiunge le città, scegliendo quindi la località e la struttura che lo assisterà.

Il giovane, in sostanza, simula uno stato di abbandono, in realtà fittizio.

In questo modo il minore è inserito nel sistema di tutela riservato ai "minori non accompagnati", mentre la famiglia vive in Albania, ma in alcuni casi anche nel nostro Paese.

I fattori che hanno contribuito a quest'aumento sono numerosi ed eterogenei, ma possono essere ricondotti al divario che si riscontra tra la realtà italiana e quella albanese.

Nelle giovani generazioni albanesi il diffondersi di sentimenti di deprivazione riguardo alla formazione, al lavoro e alla cultura ha spinto molti a intraprendere la via dell'emigrazione.

Insieme con chi è partito per sfuggire alla povertà e alla mancanza di opportunità, non è possibile trascurare anche il numero crescente di minori che sono stati adescati e coinvolti dalle organizzazioni criminali per lo sfruttamento nell'economia sommersa, nel commercio sessuale e nella delinquenza comune, così come è anche risultato nel corso della missione svolta presso l'Istituto Don Calabria di Verona.

Il direttore del centro, **Alessandro Padovani**, nell'auspicare una rapida soluzione in sede diplomatica, ha segnalato come primo possibile punto di partenza il procedimento di nullità delle dichiarazioni con le quali i genitori affidano i propri figli ad un estraneo, ad esempio l'autista dei pullman turistici. Si tratta di un atto necessario all'espatrio del minore. In base alla normativa albanese, l'atto può essere emesso da un notaio, mentre per disincentivare un utilizzo così disinvolto dello strumento si potrebbe richiedere un atto emesso dall'Autorità giudiziaria.

Nel mese di gennaio 2016 è stato istituito un tavolo straordinario, cui partecipano i Prefetti della Regione Emilia-Romagna, rappresentanti delle Questure e dei Tribunali per i minori territorialmente competenti, che ha consentito di realizzare numerosi progetti di rimpatrio assistito con sostegno in patria dei giovani, soluzione auspicabile nell'attesa di specifici accordi bilaterali con l'Albania.

Sono peraltro in corso incontri con le autorità albanesi, per approfondire il tema alla ricerca di una soluzione condivisa. Si sono già tenuti due incontri, uno a Roma e uno a Tirana, fra il Ministero dell'Interno e quello del Lavoro italiani, da un lato, e il Ministero dell'Interno albanese, dall'altro, nel corso dei quali sono state illustrate, da parte albanese, alcune prime misure in via di adozione per arginare il fenomeno.

## *I dati sui minori stranieri non accompagnati in Italia*

**FUNZIONI DI  
MONITORAGGIO  
SPETTANTI AL  
MINISTERO DEL  
LAVORO**

I principali dati sulla presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia sono forniti dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla quale spettano, ai sensi del **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535**<sup>8</sup>, del **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**<sup>9</sup> e della **legge n. 47 del 2017**, specifici compiti di monitoraggio e censimento. A tal fine, la Direzione generale provvede alla alimentazione di una banca dati che include tutte le informazioni relative ad anagrafica, accoglienza e presa in carico dei MSNA, trasmesse da pubblici ufficiali, incaricati di pubblici servizi ed enti – in particolare quelli che svolgono attività sanitaria o di assistenza – venuti “a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato”<sup>10</sup>.

Nell'ambito delle competenze assegnate, e in particolare secondo quanto previsto dalla legge n. 47 del 2017, la Direzione generale ha inoltre sviluppato il Sistema Informativo Minori (SIM), che consente di monitorare la presenza dei MSNA, seguirne gli spostamenti in Italia e gestire i dati relativi alla loro anagrafica, al loro *status* e al loro collocamento.

La medesima Direzione generale, nel sito istituzionale del Ministero del lavoro, pubblica mensilmente *report* statistici sui dati dei MSNA e, con cadenza quadrimestrale, *report* di monitoraggio che analizzano le principali caratteristiche dei minori non accompagnati presenti nel territorio italiano, prestando particolare attenzione all'evoluzione del fenomeno in termini quantitativi e qualitativi, attraverso il confronto per i diversi indicatori di analisi con i dati dei periodi precedenti<sup>11</sup>.

**ULTERIORI DATI:  
MINISTERO  
DELL'INTERNO E  
ANCI**

Ulteriori dati sui MSNA, concernenti gli sbarchi, i permessi di soggiorno e le domande di protezione internazionale, sono forniti dal Ministero dell'Interno, mentre l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) promuove ogni due anni un'indagine in tutti i comuni impegnati nella tutela e nell'accoglienza dei MSNA. Non esiste invece ad oggi una rilevazione statistica nazionale sui MSNA iscritti nelle scuole italiane;<sup>12</sup> si deve però notare che tale rilevazione è in programma presso il Ministero

<sup>8</sup> Art. 2, lettera i, e art. 5.

<sup>9</sup> Art. 19, comma 5.

<sup>10</sup> [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx). *Le segnalazioni non riguardano i minori che hanno presentato domanda di asilo e i minori stranieri non accompagnati comunitari.*

<sup>11</sup> [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx).

<sup>12</sup> E. COLUSSI, V. ONGINI, “Quadro generale sugli alunni con cittadinanza non italiana”, in *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale a.s. 2014/2015, Milano, 2016*, p. 35.



dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e che significative indagini territoriali sono state svolte in Toscana, Lombardia ed Emilia Romagna.

L'importanza della rilevazione dei dati sui MSNA, anche al fine di una più efficace gestione del fenomeno, è stata evidenziata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza in un documento del 2015: “fatta eccezione per i dati raccolti dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, non esiste un sistema unico di raccolta ed elaborazione dei dati relativi non solo agli arrivi, alle presenze e agli allontanamenti, ma anche al profilo e alle specificità personali o alle condizioni dei singoli minorenni. Una mancanza che impedisce le necessarie pianificazioni e la conseguente realizzazione e valutazione delle misure atte ad assicurare la loro effettiva tutela e protezione nonché la sostenibilità e la continuità delle misure già intraprese<sup>13</sup>”.

### *Il censimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

AL 31 MAGGIO 2017  
RISULTANO CENSITI  
16.348 MSNA

Secondo l'ultimo *report* mensile sui MSNA in Italia elaborato dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro, al 31 maggio 2017 risultano censiti 16.348 MSNA<sup>14</sup>: 15.225 di genere maschile e 1.123 di genere femminile, con un'evidente prevalenza della componente maschile (93,1%)<sup>15</sup>. A costoro si devono aggiungere i MSNA “irreperibili”<sup>16</sup>, ossia quanti si sono allontanati dalle strutture di accoglienza, che alla data citata risultano 5.190<sup>17</sup>.

Nel confrontare i dati degli ultimi tre anni – 2014, 2015 e 2016 – si nota un notevole incremento nel numero di MSNA presenti in Italia: nel 2014 i MSNA registrati allo sbarco sono stati 13.026 (secondo i dati del Ministero del lavoro, al 31 dicembre 2014: presenti 10.536, irreperibili 3.707), nel 2015 sono stati 12.360 (secondo i dati del Ministero del lavoro, al 31 dicembre 2015: presenti 11.921) e nel 2016 sono stati 25.846 (secondo i dati del Ministero del lavoro, al 31 dicembre 2016: presenti 17.373, irreperibili 6.561), con percentuali sostanzialmente simili riguardo al genere e alle fasce di età.

MSNA registrati allo sbarco		
2014	2015	2016
13.026	12.360	25.846

<sup>13</sup> *Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*, Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati. Documento di proposta, Roma, 2015, p. 21.

<sup>14</sup> Alla data del 31 dicembre 2016 i MSNA censiti risultavano 17.373 e gli irreperibili 6.561. Il minor numero registrato nei primi quattro mesi del 2017, oltre agli elementi variabili del fenomeno, si deve al fatto che, in modo fittizio, il compimento degli anni – e quindi della maggiore età – di molti MSNA è stabilito al 1 gennaio.

<sup>15</sup> *Ministero del Lavoro*, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 1.

<sup>16</sup> Come indicato nei *report*, per irreperibili si intendono i MSNA per i quali è stato segnalato dalle autorità competenti un allontanamento alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

<sup>17</sup> *Ministero del Lavoro*, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 3.

**DISTRIBUZIONE PER GENERE**

GENERE	PRESENTI E CENSITI	%
MASCHILE	15.225	93,1
FEMMINILE	1.123	6,9
TOTALE	16.348	100

In termini percentuali, le presenze dei MSNA al 31 dicembre 2016 costituiscono il 45,7% in più rispetto a quelle registrate al 31 dicembre 2015..

Sulle motivazioni che hanno condotto in Italia questa particolare categoria di migranti, si riporta quanto affermato dal documento, già citato, dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza: *“Sono diverse e numerose le ragioni che portano un bambino o un adolescente a diventare non accompagnato o a essere separato dalla propria famiglia: la persecuzione o la discriminazione nei suoi confronti o nei confronti dei suoi genitori, i conflitti internazionali e le guerre civili, la ricerca di migliori opportunità economiche e il traffico di esseri umani che può assumere varie forme, inclusa la vendita da parte dei suoi genitori”*<sup>18</sup>.

**L’età dei MSNA**

**LA MAGGIOR PARTE  
DEI MINORI  
STRANIERI NON  
ACCOMPAGNATI  
SONO VICINO ALLA  
MAGGIORE ETÀ**

Riguardo all’età dei MSNA, al 31 maggio 2017 quanti hanno compiuto 17 anni sono 9.865, quelli che hanno compiuto 15 e 16 anni sono rispettivamente 1.486 e 3.868, mentre i MSNA con un’età compresa fra 7 e 14 anni sono 1.068 e quelli con un’età compresa fra 0 e 6 anni sono 61<sup>19</sup>.

**DISTRIBUZIONE PER FASCE D’ETÀ**

FASCE D’ETÀ	PRESENTI E CENSITI	%
17 ANNI	9.865	60,3
16 ANNI	3.868	23,7
15 ANNI	1.486	9,1
7-14 ANNI	1.068	6,5
0-6 ANNI	61	0,4
TOTALE	16.348	100

Come evidente, la percentuale di coloro che sono in prossimità di raggiungere la maggiore età risulta nettamente superiore rispetto alle altre; ciò comporta anzitutto che i tempi per un’adeguata formazione e il raggiungimento di un’autonomia lavorativa (senza parlare della salute psico-fisica e della ricostruzione del contesto affettivo e sociale) siano per questi MSNA estremamente accelerati.

**I paesi di provenienza dei MSNA**

<sup>18</sup> Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza, Verso un sistema di tutela *cit.*, p. 15.

<sup>19</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio, p. 1.

Riguardo ai paesi di provenienza dei MSNA, al 31 maggio 2017 per numeri risulta al primo posto il Gambia (2.221 presenze)<sup>20</sup>, seguito da Egitto (2.123), Albania (1.662), Guinea (1.402), Nigeria (1.330), Costa d'Avorio (1.100), Bangladesh (1.016), Eritrea (891), Senegal (821), Mali (804), Somalia (605), Ghana (327), Pakistan (322), Afghanistan (318), Kosovo (261) e Marocco (230), che rappresentano le nazionalità con oltre 200 presenze.

A questi paesi, con numeri inferiori, seguono Sierra Leone, Tunisia, Sudan, Etiopia, Camerun, Burkina Faso, Algeria, Guinea Bissau, Benin, Siria, Togo, Iraq, Liberia, Brasile, Congo, Ciad, Ucraina, Niger Moldova e altri non indicati<sup>21</sup>.

Se si considerano i paesi di provenienza in termini numerici, durante gli anni 2014-2016 permane la preminenza dell'Egitto, seguito – con posizioni variabili – dai medesimi paesi citati sopra. Si può comunque notare un crescente aumento nel 2016 di MSNA provenienti da Gambia, Nigeria, Guinea, Costa d'Avorio, Mali e Senegal rispetto agli anni precedenti.

---

<sup>20</sup> Nel *report* del riportante i dati al 30 aprile 2017 del Ministero del Lavoro (pag. 7), un approfondimento è dedicato al fenomeno migratorio dal Gambia, in notevole aumento.

<sup>21</sup> *Ministero del Lavoro*, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 2.

## RIPARTIZIONE DEI MINORI PER CITTADINANZA

CITTADINANZA	PRESENTI E CENSITI	%
GAMBIA	2.221	13,6
EGITTO	2.123	13,0
ALBANIA	1.662	10,2
GUINEA	1.402	8,6
NIGERIA	1.330	8,1
COSTA D'AVORIO	1.100	6,7
BANGLADESH	1.016	6,2
ERITREA	891	5,5
SENEGAL	821	5,0
MALI	804	4,9
SOMALIA	605	3,7
GHANA	327	2,0
PAKISTAN	322	2,0
AFGHANISTAN	318	1,9
KOSOVO	261	1,6
MAROCCO	230	1,4
SIERRA LEONE	88	0,5
TUNISIA	78	0,5
SUDAN	75	0,5
ETIOPIA	74	0,5
CAMERUN	70	0,4
BURKINA FASO	70	0,4
ALGERIA	67	0,4
GUINEA BISSAU	51	0,3
BENIN	40	0,2
SIRIA	39	0,2
TOGO	24	0,1
IRAQ	21	0,1
LIBERIA	17	0,1
BRASILE	16	0,1
CONGO	15	0,1
CIAD	15	0,1
UCRAINA	15	0,1
NIGER	14	0,1
MOLDOVA	14	0,1
ALTRE	112	0,7
<b>TOTALE</b>	<b>16.348</b>	<b>100</b>

*Gli sbarchi*

Riguardo ai MSNA sbarcati sulle coste italiane, risultano 8.312 alla data del 31 maggio 2017, la maggioranza originari dell'Eritrea (1.218), del Gambia (1.196), dell'Egitto (1.150), della Somalia (714), della Guinea (631), della Costa d'Avorio (583), della Nigeria (519), del Mali (403) e del Senegal (384). Nel 2016, in totale, risultano sbarcati 25.846 MSNA, su un totale di 28.223 minori.

*La dislocazione in Italia dei MSNA*

**QUASI LA METÀ DEI  
MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI  
SONO IN SICILIA**

In termini di dislocazione geografica sul territorio italiano, i MSNA sono ospitati primariamente in Sicilia (6.289), regione seguita da Calabria (1.478), Emilia-Romagna (1.103), Lombardia (1.063), Lazio (909), Campania (824), Sardegna (816), Puglia (806), Friuli Venezia Giulia (590), Toscana (588) e Piemonte (493), mentre le altre regioni registrano numeri

inferiori<sup>22</sup>.

#### RIPARTIZIONE DEI MINORI PER REGIONE DI ACCOGLIENZA

REGIONE	PRESENTI E CENSITI	%
SICILIA	6.289	38,5
CALABRIA	1.478	9,0
EMILIA ROMAGNA	1.103	6,7
LOMBARDIA	1.063	6,5
LAZIO	909	5,6
CAMPANIA	824	5,0
SARDEGNA	816	5,0
PUGLIA	806	4,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	590	3,6
TOSCANA	588	3,6
PIEMONTE	493	3,0
VENETO	328	2,0
BASILICATA	251	1,5
LIGURIA	240	1,5
MARCHE	190	1,2
MOLISE	109	0,7
ABRUZZO	104	0,6
PROV. AUT. DI BOLZANO	95	0,6
PROV. AUT. DI TRENTO	51	0,3
UMBRIA	18	0,1
VAL D'AOSTA	3	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>16.348</b>	<b>100</b>

Come indicato nell'ultimo *report* di monitoraggio pubblicato dal Ministero del Lavoro con cadenza quadrimestrale, aggiornato al 30 aprile 2017, i minori africani di provenienza sub-sahariana (Ghana, Somalia, Senegal, Mali, Costa d'Avorio, Guinea, Nigeria, Gambia) risultano presenti prevalentemente in Sicilia, i MSNA afgani, pakistani e kosovari sono concentrati in Friuli-Venezia Giulia (poco meno del 60% dei primi e circa il 40% dei secondi e terzi). Il Lazio accoglie circa il 30% di minori egiziani, mentre l'Emilia-Romagna e la Toscana sono le regioni che ospitano la maggiore parte dei MSNA di nazionalità albanese. I minori bangladesi, infine, mostrano una distribuzione più uniforme sulle Regioni del territorio italiano (con una prevalenza in Sicilia e, in misura minore, in Sardegna)<sup>23</sup>.

Anche riguardo alla distribuzione regionale, aumentata come valore assoluto in tutte le Regioni, non si registrano consistenti differenze, in termini percentuali, fra il biennio 2014-15 e il 2016. La Sicilia resta la regione con il maggior numero di MSNA mentre, fra le altre, quella che registra maggiori cambiamenti è la Sardegna, con 54 presenze nel dicembre 2014<sup>24</sup>, 220 nel dicembre 2015<sup>25</sup>, 752 nel dicembre 2016<sup>26</sup> e 845 ad aprile 2017<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 3.

<sup>23</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 10.

<sup>24</sup> Ministero del Lavoro, Report nazionale minori stranieri non accompagnati (MSNA). Aggiornato al 31 dicembre 2014, p. 4.

<sup>25</sup> Ministero del Lavoro, Report nazionale minori stranieri non accompagnati (MSNA). Dati al 31 dicembre 2015, p. 4.

<sup>26</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 dicembre 2016, p. 3.

### *Le strutture di accoglienza*

**I MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI  
SONO QUASI TUTTI  
OSPITATI NELLE  
STRUTTURE**

Secondo i rilevamenti del Ministero del lavoro, nel 2016 il 92,5% dei MSNA erano accolti presso strutture di accoglienza, il 4% presso privati mentre per il restante 3,5% – 615 minori – il dato risultava non pervenuto. Riguardo ai primi MSNA, 13.194 (pari al 75,9% del totale) risiedevano in strutture autorizzate/accreditate, 2.876 (16,6%) in strutture non autorizzate/non accreditate.

Nel medesimo anno, le strutture di accoglienza con MSNA censite nella banca dati del Ministero del lavoro erano 1.584, con una distribuzione diversificata sul territorio nazionale e una prevalenza nelle regioni Sicilia (389), Lombardia (152), Campania (142), Lazio (106), Piemonte (106), Emilia Romagna (101) e Puglia (100); 155 strutture risultavano non autorizzate/non accreditate<sup>28</sup>.

In riferimento ai centri governativi di prima accoglienza finanziati dal FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione), al 31 dicembre 2016 essi risultavano 20, dislocati in Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte e Liguria, per un totale di 1000 posti<sup>29</sup>.

### *L'accoglienza SPRAR*

**L'ACCOGLIENZA  
NEGLI SPRAR È  
INSUFFICIENTE**

In tema di accoglienza nello SPRAR, ad aprile 2017 la disponibilità per i MSNA ammonta a 2.007 posti e i posti occupati risultano 1.926, secondo la seguente suddivisione regionale: Sicilia (584), Emilia Romagna (288), Puglia (203), Calabria (197) e Lombardia (113)<sup>30</sup>.

### *Le richieste di asilo dei MSNA*

Nel 2017, fino al 24 marzo, sono state inoltrate 2.121 richieste di asilo da parte dei MSNA presenti in Italia: 1.987 da MSNA di genere maschile, 134 da MSNA di genere femminile. La più parte delle domande – 2.101 – sono state inoltrate da MSNA compresi nella fascia di età 14-17 anni, provenienti soprattutto da Gambia (517), Nigeria (286), Bangladesh (285), Guinea (222), Senegal (164), Costa d'Avorio (162) e Mali (125).

Al 24 marzo 2017, gli esiti delle Commissioni sono stati 1.421: 76 MSNA hanno ottenuto lo *status* di rifugiato, 49 la protezione sussidiaria, 969 la protezione umanitaria, 303 sono stati “non riconosciuti” (per esito negativo, assenza o inammissibilità) e 22 sono risultati irreperibili; le richieste di

<sup>27</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 8.

<sup>28</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, pp. 9-10.

<sup>29</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 14.

<sup>30</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 13.

asilo in attesa di esito sono, alla medesima data, 4.683<sup>31</sup>.

### *I MSNA irreperibili*

**RESTA  
SIGNIFICATIVO IL  
NUMERO DI MINORI  
STRANIERI  
IRREPERIBILI**

Alla data del 31 maggio 2017, come già accennato, i MSNA irreperibili risultano essere 5.190, la maggior parte provenienti da Egitto (1.002), Eritrea (863), Somalia (853), Afghanistan (529), Guinea (274), Nigeria (225), Costa d'Avorio (207), Gambia (169), Bosnia-Erzegovina (151) e Mali (108)<sup>32</sup>.

#### **RIPARTIZIONE DEI MINORI IRREPERIBILI PER CITTADINANZA**

<b>CITTADINANZA</b>	<b>IRREPERIBILI</b>	<b>%</b>
EGITTO	1.002	19,3
ERITREA	863	16,6
SOMALIA	853	16,4
AFGHANISTAN	529	10,2
GUINEA	274	5,3
NIGERIA	225	4,3
COSTA D'AVORIO	207	4,0
GAMBIA	169	3,3
BOSNIA-ERZEGOVINA	151	2,9
MALI	108	2,1
PAKISTAN	87	1,7
ALBANIA	82	1,6
MAROCCO	80	1,5
SENEGAL	66	1,3
SERBIA	56	1,1
SUDAN	54	1,0
BANGLADESH	52	1,0
ETIOPIA	50	1,0
TUNISIA	41	0,8
ALTRE	241	4,6
<b>TOTALE</b>	<b>5.190</b>	<b>100</b>

Le ragioni dell'allontanamento dai centri di accoglienza possono essere molteplici, spesso collegate ai differenti progetti migratori dei MSNA: l'obiettivo di raggiungere altri paesi europei, nella convinzione che spostamenti irregolari siano più rapidi delle procedure necessarie per attuare un trasferimento secondo le norme; il raccordo con reti di connazionali o altri per il conseguimento di un impiego lavorativo (non necessariamente in settori illegali); il reclutamento da parte della criminalità organizzata; la tratta.

Nel corso della sua audizione del 7 marzo 2017, il Capo della Polizia, Prefetto Franco Gabrielli, ha dichiarato che *“dal 2012, la ricerca dei minori allontanatisi sia italiani sia stranieri dal loro domicilio avviene secondo procedure uniformi sul territorio nazionale, adottate dalle prefetture in attuazione delle linee guida diramate dal commissario straordinario del Governo per le persone scomparse. Le attività di*

<sup>31</sup> Dati Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale per il diritto di asilo.

<sup>32</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 3.

*rintraccio, che naturalmente vedono un attivo coinvolgimento degli organi di Polizia sul territorio, consentono di ottenere significativi risultati. L'esperienza di questi anni ha dimostrato come il numero dei soggetti ritrovati arrivi nel tempo a circa l'80 per cento del totale?*

### **Le MSNA**

**IL TOTALE DELLE  
MSNA PRESENTI IN  
ITALIA RISULTA  
ESIGUO RISPETTO  
ALLA COMPONENTE  
MASCHILE**

Dal mese di novembre 2016 i report mensili del Ministero del lavoro includono uno specifico focus sulle minori straniere non accompagnate e una sezione specifica è presente anche nell'ultimo Report di monitoraggio, già citato.

Come si è visto, le MSNA censite alla data del 31 maggio 2017 sono 1.123, con una prevalenza di diciassetenni (573), sedicenni (269) e quindicenni (160). Risulta comunque significativo il numero delle MSNA nella fascia di età 7-14 anni (102), mentre nella fascia 0-6 anni troviamo censite 19 MSNA<sup>33</sup>

**DISTRIBUZIONE PER FASCE D'ETÀ**

FASCE D'ETÀ	PRESENTI E CENSITE	%
17 ANNI	573	51,5
16 ANNI	269	23,6
15 ANNI	160	8,9
7-14 ANNI	102	14,2
0-6 ANNI	19	1,7
<b>TOTALE</b>	<b>1.123</b>	<b>100</b>

Il totale delle MSNA presenti in Italia risulta esiguo rispetto alla componente maschile, tuttavia nel 2016 si nota un aumento di due punti percentuali rispetto al totale dei MSNA presenti al 31 dicembre 2015 (dal 4,6% al 6,7%) e il raddoppio del numero complessivo delle presenze rispetto al medesimo anno (da 550 a 1.165)<sup>34</sup>.

I principali paesi di provenienza delle MSNA, al 31 maggio 2017, sono Nigeria (528), Eritrea (149), Albania (97), Costa d'Avorio (70) e Somalia (65).<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 4.

<sup>34</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, p. 6.

<sup>35</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 4.



RIPARTIZIONE DELLE MINORI PER CITTADINANZA		
CITTADINANZA	PRESENTI E CENSITE	%
NIGERIA	528	47,0
ERITREA	149	13,3
ALBANIA	97	8,6
COSTA D'AVORIO	70	6,2
SOMALIA	65	5,8
MAROCCO	30	2,7
GAMBIA	26	2,3
GUINEA	21	1,9
GHANA	13	1,2
MALI	10	0,9
BRASILE	9	0,8
ETIOPIA	8	0,7
SIERRA LEONE	7	0,6
UCRAINA	7	0,6
EGITTO	6	0,5
ALTRE	77	6,9
<b>TOTALE</b>	<b>1.123</b>	<b>100</b>

Anche la maggioranza delle MSNA è accolta in Sicilia (581), seguita da Calabria (74), Emilia-Romagna (73), Lombardia (64), Puglia (61) e Piemonte (52) e da altre regioni con numeri inferiori.<sup>36</sup>

#### *Indagini familiari e rimpatri volontari assistiti*

La Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro può svolgere – in ottemperanza a quanto disposto dal DPCM n. 535/1999<sup>37</sup> – ricerche sul contesto familiare dei MSNA, al fine di ottenere informazioni utili a strutturare nel modo migliore il loro percorso di accoglienza e integrazione in Italia o altrimenti per valutare l'opportunità di un rimpatrio volontario assistito, con relativo progetto di reintegrazione. Per tali attività la suddetta Direzione generale dal 2008 si avvale soprattutto della collaborazione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Secondo quanto riportato nell'ultimo *report* di monitoraggio, più volte citato, in base alle richieste pervenute alla Direzione generale da parte dei servizi sociali degli enti locali interessati dall'accoglienza di MSNA, nel 2016 sono state svolte 426 indagini familiari, che hanno riguardato soprattutto minori provenienti da Albania (218), Kosovo (60), Pakistan (31), Gambia (22), Nigeria (20) e Bangladesh (19). Tali indagini hanno interessato in particolare alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Germania e Regno Unito) e africani (soprattutto Gambia e Nigeria)<sup>38</sup>.

Riguardo invece alla provenienza delle richieste di

426 INDAGINI  
FAMILIARI

<sup>36</sup> Ministero del Lavoro, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Dati al 31 maggio 2017, p. 4.

<sup>37</sup> Art. 2, comma 2, lettera f.

<sup>38</sup> Ministero del Lavoro, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, pp. 14-15.

indagini familiari, esse sono state inoltrate prevalentemente da Emilia Romagna (185), Veneto (63), Lazio (38), Liguria (38), Toscana (28), Lombardia (27) e Marche (17)<sup>39</sup>.

Nel primo quadrimestre del 2017 è stato richiesto all'OIM di svolgere 96 indagini familiari. Le richieste di indagine hanno riguardato principalmente minori di origine albanese, nigeriana, kosovara, gambiana ed eritrea.

Le Regioni da cui è provenuto il maggior numero di richieste di indagini familiari avviate nel 2017 sono l'Emilia Romagna (32), il Veneto (15), le Marche (11), la Sicilia (11) e il Lazio (11)<sup>40</sup>.

*IL RIMPATRIO  
VOLONTARIO  
ASSISTITO RIGUARDA  
POCHI CASI*

La Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione è inoltre competente in merito ai provvedimenti di rimpatrio volontario assistito dei MSNA, per i quali sono considerati la manifesta ed espressa volontà del minore e altri elementi (la situazione familiare del paese di origine, l'assenso del tutore in Italia, etc.). Nel 2016 sono stati attuati 9 rimpatri di questo tipo, per 5 minori albanesi e 4 minori egiziani<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Ministero del Lavoro*, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, p. 15.

<sup>40</sup> *Ministero del Lavoro*, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017, p. 17.

<sup>41</sup> *Ministero del Lavoro*, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2016, p. 15.

## ***Il sistema di prima e di seconda accoglienza per i minori stranieri non accompagnati***

I minori non accompagnati rappresentano probabilmente il punto cruciale del sistema di accoglienza, sia per l'entità del fenomeno - circa 15.000 presenze ad oggi e con flussi di arrivi in incremento nel tempo (12.360 nel 2015 e 25.846 nel 2016) – sia per la carenza centri dedicati ad una categoria vulnerabile per definizione.

Il sistema inizialmente riservava in via esclusiva agli enti locali la gestione del minore non accompagnato con un contributo economico corrisposto dal Ministero del lavoro.

Negli ultimi anni notevoli sforzi sono stati impiegati nei tentativi di strutturazione del sistema di prima e di seconda accoglienza per i minori stranieri non accompagnati.

Per i richiedenti asilo, in particolare, in presenza dell'esponenziale aumento del fenomeno e pur sotto la vigenza di una normativa non più rispondente alle necessità attuali (**legge 8 novembre 2000, n. 328** “*Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” e relativi regolamenti, **legge 4 maggio 1983, n. 184**, e le **legislazioni regionali** in materia), si è proceduto con la predisposizione di strutture di prima accoglienza situate nelle aree di sbarchi, in cui i minori non accompagnati avrebbero dovuto permanere per il tempo strettamente necessario al completamento della procedura di identificazione e dell'eventuale accertamento dell'età (per un periodo non superiore a 60 giorni<sup>42</sup>).

### **LE STRUTTURE DI PRIMA ACCOGLIENZA**

Sono considerate strutture di prima accoglienza:

- i centri governativi di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul Fondo FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, per complessivi 1.000 posti);
- i “CAS minori”, ossia le strutture ricettive temporanee attivate dai Prefetti sulla base dell'art. 19, comma 3-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015 (attualmente, per complessivi 1226 posti);
- le strutture di prima accoglienza accreditate e autorizzate dai Comune o dalle Regioni competenti;
- le strutture a carattere emergenziale e provvisorio<sup>43</sup>.

### **LE STRUTTURE DI SECONDA**

Successivamente, i minori dovrebbero essere indirizzati

<sup>42</sup> Ora 30, in base alla previsione dell'art. 4 della legge Zampa.

<sup>43</sup> Sottraendo al dato delle presenze nelle strutture di prima accoglienza (4.167 al 30 aprile), il dato dei soggetti ospitati dalle strutture governative (1.000 strutture FAMI e 1.226 Cas per minori), nelle strutture comunali e in quelle di emergenza sono ospitati 1.941 MSNA

**ACCOGLIENZA**

direttamente verso la rete SPRAR e/o in mancanza di posti disponibili nella rete SPRAR, nelle comunità alloggio per minori, attivate dagli enti locali (art. 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015).

Sono considerate strutture di seconda accoglienza:

- strutture afferenti alla rete SPRAR (1.926 presenze);
- strutture di secondo livello accreditate/autorizzate a livello regionale o comunale (8.562 presenze).
- strutture FAMI di seconda accoglienza (195 presenze).

**ISTITUZIONE DELLA  
STRUTTURA DI  
MISSIONE DEL  
MINISTERO  
DELL'INTERNO**

Quando in sede della già citata Conferenza unificata si è convenuto di superare l'approccio emergenziale e straordinario a favore di un assetto unitario del sistema di accoglienza, il Ministro dell'interno *pro tempore*, per dare concreta attuazione ed efficienza al nuovo disegno, con **proprio decreto del 29 luglio 2014**, ha istituito, presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, una *Struttura di missione dedicata per il coordinamento delle attività di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*.

**UNICA DISCIPLINA  
PER TUTTI I MINORI,  
RICHIEDENTI ASILO  
E NON**

Con il decreto legislativo n. 142 del 2015, che ha previsto l'istituzione di strutture governative di accoglienza aperte a tutti i minori, richiedenti asilo e non, e la possibilità per i Prefetti, in caso di consistenti flussi, e in assenza di disponibilità dei comuni, di attivare strutture recettive temporanee, ha iniziato a prendere corpo il rinnovato contesto organizzativo che mantiene l'articolazione su due livelli di intervento, funzionalmente collegati ed interdipendenti, che di fatto accompagnano il minore in un suo percorso verso l'autonomia e l'integrazione sociale.

In particolare, la prima accoglienza consente la presa in carico del minore dal momento del suo arrivo sul territorio nazionale, fino ad un massimo di 60 giorni<sup>44</sup>, per garantirgli servizi specialistici finalizzati al successivo trasferimento nei centri di secondo livello. La seconda accoglienza, prevista prioritariamente nell'ambito dello SPRAR, fornisce al minore, in misura graduale e attraverso progetti individuali che tengono conto del suo vissuto e delle sue attitudini, gli strumenti per raggiungere la piena autonomia lavorativa, sociale e culturale.

L'accoglienza si snoda oggi attraverso un sistema binario: degli enti locali che, ai sensi di legge, continuano a mantenere, come per il minore italiano in stato di abbandono, la competenza all'accoglienza nei propri territori; del Ministero dell'interno, che ha anche acquisito dal 2015 la gestione del Fondo già iscritto nel bilancio del Ministero del lavoro, e delle Prefetture, che agiscono in parallelo per l'attivazione di centri per la primissima accoglienza, per l'ampliamento della rete SPRAR e per l'apertura di centri ricettivi straordinari.

<sup>44</sup> Ora 30, in base alla previsione dell'art. 4 della legge Zampa.

**DEFINIZIONE DEGLI  
STANDARD DI  
SERVIZIO**

Sia per le strutture di prima accoglienza che per quelle di seconda accoglienza si è intervenuto, inoltre, per la definizione della tipologia di servizi che devono essere erogati nei centri (rispettivamente tramite il **Decreto del Ministro dell'interno del 1 settembre 2016**<sup>45</sup> ed il **Decreto del Ministro dell'interno del 10 agosto 2016**)<sup>46</sup>.

**UTILIZZO DEI FONDI  
FAMI PER LA PRIMA  
ACCOGLIENZA**

Oltre alle iniziative di carattere normativo e regolamentare di cui sopra, nel corso del 2015 il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno ha finanziato alcuni progetti pilota che hanno giovato dell'aiuto delle risorse comunitarie<sup>47</sup>. Attualmente con i cosiddetti fondi FAMI sono finanziate 60 strutture di accoglienza, per un totale di 1.000 posti<sup>48</sup>.

**LA DIFFICOLTÀ DI  
STRUTTURARE UN  
SISTEMA SOTTO  
PRESSIONE**

Nonostante le novità di cui sopra, la costante pressione migratoria ha compromesso fortemente i tentativi di messa a regime ordinario del sistema di accoglienza. Gli interventi nel settore, pur tenendo conto delle differenze territoriali e delle differenze tra i singoli circuiti, sono mancati di una strategia uniforme e di un approccio "olistico" al fenomeno, con il rischio di avere come risultato un aumento dei posti in accoglienza o addirittura un semplice protrarsi del periodo di permanenza nei centri.

Il passaggio tra le diverse forme di accoglienza continua ad avvenire in maniera stentata e difficoltosa con evidenti limiti nel coordinamento e nella condivisione delle prassi. Non è ancora assicurata la gradualità della presa in carico delle persone né vi è la messa in rete tra i diversi sistemi, con il risultato sia di forte stratificazione e frammentazione delle tipologie di accoglienza<sup>49</sup> che di scarsa attenzione agli aspetti "qualitativi" delle condizioni di accoglienza nelle strutture sopracitate, in particolare in relazione ai servizi finalizzati all'integrazione. Non da ultimo, solo di recente è stata intrapresa una capillare attività di monitoraggio sui servizi erogati nelle strutture d'accoglienza.

**PRIMI SEGNALE DI  
UNA POSITIVA  
INVERSIONE DI  
TENDENZA?**

Va segnalato con grande soddisfazione il dato che emerge nell'ultimo *report* statistico quadrimestrale del Ministero del lavoro, dal quale risulta che la quota maggioritaria dei minori stranieri inseriti nel sistema di accoglienza è ora nelle strutture di secondo tipo ("i *MSNA* accolti in strutture di seconda accoglienza sono 10.488 e rappresentano il

<sup>45</sup> Decreto del Ministro dell'Interno del 1 settembre 2016 "Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati."

<sup>46</sup> Decreto del Ministro dell'Interno del 10 agosto 2016 "Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)" (GU Serie Generale n.200 del 27-8-2016)

<sup>47</sup> Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Obiettivo Specifico 1 Asilo - Obiettivo nazionale 1 Accoglienza/Asilo – lett. e – "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati"

<sup>48</sup> In questo senso va aggiornato il dato riferito alla Commissione dal prefetto Gerarda Pantalone nella seduta del 16 marzo 2017, *vedi infra pagina 62*.

<sup>49</sup> Tale problematica si auspica, possa essere superata con la nuova legge sui minori stranieri non accompagnati (legge n. 47 del 2017).

65,8% dei minori presenti sul territorio italiano<sup>50</sup>).

Peraltro, va segnalato che 8.562 dei MSNA ospitati nei centri di seconda accoglienza sono nelle strutture gestite dai comuni, mentre la rete governativa (SPRAR) copre “solo” 1.926 presenze (il numero è in costante aumento).

**SE MANCA  
L'INTEGRAZIONE  
PREVALE IL  
BUSINESS**

L'intero impianto di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati necessita di essere ulteriormente strutturato, con particolare riguardo ai requisiti degli enti gestori dei centri di accoglienza e ai servizi finalizzati all'integrazione (quali l'insegnamento della lingua italiana, l'orientamento ai servizi territoriali, la formazione professionale ecc.). Troppo spesso l'accoglienza dei MSNA non sembra infatti essere impostata all'accompagnamento (*accueil*) e all'integrazione, ma piuttosto relegata al soddisfacimento dei bisogni primari, se non in alcuni casi agli aspetti di puro *business*.

**OCCORRE  
STRUTTURARE LE  
INIZIATIVE  
PROPEDEUTICHE  
ALLA PIENA  
INTEGRAZIONE**

Alla luce di quanto esposto, si ritiene, pertanto, doveroso procedere non solo con l'incremento della complessiva capacità ricettiva, ma con l'urgenza di modificare, in modo consistente, le modalità di gestione del fenomeno, puntando in particolare al potenziamento e alla “strutturazione” di iniziative propedeutiche alla piena integrazione. A titolo d'esempio, tali misure potrebbero riguardare l'organizzazione di Corsi di orientamento civico<sup>51</sup> e la registrazione sistematica dei c.d. “profili delle competenze dei minori non accompagnati” in prossimità del periodo di uscita dai centri. Allo stesso tempo, dovrebbero essere affinate le attività di accompagnamento dei beneficiari nell'elaborazione di piani di inserimento lavorativo, nonché quelle finalizzate all'individuazione di possibili forme di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Non da ultimo, dovrebbero essere potenziate - anche attraverso il raccordo con il sistema di formazione professionale del sistema delle Regioni, il cui coinvolgimento “strutturato” è tutt'oggi abbastanza residuale rispetto alle politiche d'accoglienza e di integrazione dei MSNA - le attività di aggiornamento professionale<sup>52</sup>.

**LE REGIONI  
HANNO  
COMPETENZA  
SULL'INCLUSIONE  
SOCIALE DEI  
MIGRANTI E SUGLI  
STANDARDS DELLE  
STRUTTURE NON**

Va peraltro ricordato che - come confermato anche nella giurisprudenza costituzionale - mentre per gli aspetti collegati alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale la competenza statale è pienamente giustificata, la parallela politica sociale di inclusione, con specifico riferimento ai servizi sociali e dell'istruzione, rientra nelle competenze regionali [nella specie, è

<sup>50</sup> Ministero del Lavoro, *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 30 aprile 2017*, p. 13.

<sup>51</sup> *Strutturati in moduli atti a fornire un quadro di base del Paese, in particolare in relazione ai seguenti argomenti: aspetti della cultura italiana; la Costituzione, diritti e doveri dei cittadini, ed Istituzioni dello Stato italiano; i servizi pubblici alla persona; il sistema educativo italiano; l'orientamento professionale/lavorativo, comprensivo della conoscenza delle norme e dei servizi per l'impiego nonché delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, ed informazioni di base sul Sistema Sanitario Nazionale (SSN).*

<sup>52</sup> Attraverso le misure di cui sopra, organizzate in modo da valorizzare al massimo il periodo di accoglienza dei beneficiari nei centri di accoglienza tramite la realizzazione di iniziative propedeutiche alla piena integrazione ed in particolare all'inserimento nel tessuto lavorativo, si centrerebbe il duplice obiettivo di rispondere, da un lato alle esigenze di soggetti già presenti sul territorio nazionale, portatori di professionalità e conoscenze linguistiche, dall'altro ad un fabbisogno di manodopera straniera, particolarmente accessibile in quanto non rientrante nei classici meccanismi dei “flussi d'ingresso”.

**GOVERNATIVE PER  
L'ACCOGLIENZA  
DEI M.S.N.A.**

stata dichiarata costituzionalmente illegittima l'istituzione di un fondo per l'inclusione sociale dei migranti finalizzato alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri].

Peraltro, con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, anche la definizione degli *standard* delle strutture recettive non governative è affidata alle Regioni, con il pericolo di difformi applicazioni di criteri sul piano nazionale.

Al posto di finanziamento delle misure di “mera accoglienza” dovrebbe essere elaborata una strategia d'intervento integrata, finalizzata ad assicurare il maggior coordinamento tra le iniziative in atto (a partire dal coordinamento tra attività di accoglienza<sup>53</sup> e strumenti di politiche attive di formazione e di lavoro<sup>54</sup>) sia a livello nazionale che regionale. Proprio le Regioni, per le loro funzioni istituzionali e per la loro vicinanza territoriale, potrebbero svolgere un ruolo chiave ed emblematico nel contribuire a risolvere le maggiori criticità del settore legate a qualità dell'accoglienza, strutturazione di attività di integrazione, ma anche coordinamento complessivo del sistema<sup>55</sup>.

**AUDIZIONE DEL 16  
MARZO 2017 DEL  
CAPO DEL  
DIPARTIMENTO PER  
LE LIBERTÀ CIVILI,  
PREFETTO GERARDA  
PANTALONE**

Per quanto riguarda le strutture di accoglienza, si riportano i dati emersi nel corso dell'audizione del **prefetto Gerarda Pantalone**, Capo del dipartimento per le libertà civili, lo scorso 16 marzo.

Al 1° marzo 2017, la situazione dei centri governativi era la seguente:

- 63 strutture di primissima accoglienza attivate con finanziamenti europei dalla struttura di missione, per complessivi 950 posti in 9 regioni. *[divenuti 1000 ad aprile 2017, vedi pagina 52];*
- 33 strutture recettive temporanee sempre di prima accoglienza attivate dai Prefetti sui rispettivi territori per 572 posti. *[La Commissione ha peraltro acquisito il dato riferito al 31 maggio 2017, in base al quale le strutture sono salite a 64 e i posti disponibili a 1.226];*
- 95 centri di seconda accoglienza per complessivi 2007 posti. *[La Commissione ha peraltro acquisito il dato riferito al 31 maggio 2017, in base al quale le strutture sono salite a 104 e i posti disponibili a 2.140].*

Questo perché, in tema di seconda accoglienza, alla data del 31 maggio 2017 risultano ammessi a finanziamento a valere sui fondi FAMI ulteriori progetti per un numero complessivo di ulteriori 449 posti.

Nel solco della più ampia tutela del minore si colloca il decreto del

<sup>53</sup> In capo al Ministero dell'Interno e ai Comuni.

<sup>54</sup> Sperimentati recentemente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (le c.d. doti)

<sup>55</sup> Come avviene in Spagna, e come avviene già in Italia in relazione all'accoglienza degli “adulti” il sistema delle Regioni dovrebbe essere coinvolto strutturalmente nella politica di c.d. *burdensharing*. Allo stesso tempo, le Regioni potrebbero svolgere un ruolo importante nella messa in rete tra le istanze di livello comunale e provinciale, regionale e nazionale nonché nell'attuazione delle attività di monitoraggio sui servizi

Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del settembre 2016, frutto di una lunga concertazione anche con gli enti locali, che stabilisce, tra l'altro, le modalità di accoglienza, i servizi da erogare, gli *standard* strutturali per i centri di prima accoglienza, ispirati a criteri selettivi e qualitativamente elevati.



## La posizione del Consiglio d'Europa

AUDIZIONE DEL 31  
MAGGIO 2017 DEL  
RAPPRESENTANTE  
SPECIALE PER LE  
MIGRAZIONI E I  
RIFUGIATI DEL  
SEGRETARIO  
GENERALE DEL  
CONSIGLIO  
D'EUROPA, TOMÁŠ  
BOČEK

Il 31 maggio 2017 la Commissione ha ricevuto in audizione il Rappresentante speciale per le migrazioni e i rifugiati del Segretario Generale del Consiglio d'Europa, Tomáš Boček, il quale ha illustrato tra l'altro il Rapporto tematico sui minori migranti e rifugiati, pubblicato il 10 marzo 2017. Nel rapporto, il Rappresentante speciale sottolinea la necessità di adottare provvedimenti urgenti al fine di affrontare la questione dei minori migranti e rifugiati, con particolare riferimento ai minori non accompagnati. Come si può notare di seguito, alcuni passi in questa direzione sono già stati intrapresi.

Con riferimento alla situazione dell'Italia, il Rappresentante sottolinea l'urgente necessità di proteggere i minori migranti non accompagnati per prevenire la scomparsa; di stabilire procedure appropriate per l'accertamento dell'età senza le quali i minori rischiano di essere trattati come adulti e finanche posti in detenzione; di adottare misure volte a migliorare le loro condizioni di vita; di accelerare le procedure finalizzate alla nomina dei tutori, senza i quali essi sono esposti a gravi rischi, come ad esempio lo sfruttamento sessuale.

Per quanto riguarda la **prima accoglienza**, il Rappresentante evidenzia che il peso dell'assistenza ai minori grava sui comuni, responsabili di tutti i minori abbandonati nei loro territori. Mentre le autorità locali ricevono 45 euro al giorno dallo Stato per ogni bambino non accompagnato, il costo reale quotidiano per ognuno di essi può raggiungere facilmente 120-150 euro e la differenza ricade sulle casse comunali. Di conseguenza, per quanto riguarda la prima accoglienza, solo un piccolo numero di comuni offre posti per minori non accompagnati nelle strutture SPRAR (attualmente 2.000 posti).

Per quanto riguarda il **sistema di tutela**, il Rappresentante sottolinea le criticità presenti fino ad affermare che “il sistema non funziona”. In linea di principio, infatti, viene nominato tutore il sindaco, il quale può ritrovarsi responsabile per centinaia di minori. I ritardi nella nomina del tutore rallentano le procedure amministrative, incluse le domande di asilo e le richieste di trasferimento e di ricongiungimento familiare. Pertanto spesso i minori finiscono per aspettare più a lungo degli adulti per definire il loro *status* e sono incoraggiati ad abbandonare l'accoglienza per raggiungere la loro meta con l'aiuto di “contrabbandieri”.

La legge Zampa in questo senso contiene apprezzabili novità, come la creazione di elenchi di potenziali tutori e di protocolli di tutela, nonché di corsi di formazione per i potenziali tutori. Il Rappresentante rimarca anche il positivo contributo in questo senso dell'Autorità Nazionale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Per quanto concerne il **diritto all'istruzione**, il Rappresentante sottolinea come sia necessario eliminare tutti gli ostacoli per accedere ad

una istruzione di qualità. Mentre negli *hotspot* l'accesso all'istruzione non viene garantito poiché il soggiorno dei migranti è destinato ad essere di breve durata, per quanto riguarda i centri di prima accoglienza, nelle regioni in cui si rispetta il soggiorno massimo di 60 giorni, sembra che siano organizzate solo attività didattiche semplificate; solo qualora sia chiaro che i soggiorni avranno durate più lunghe, viene fornita un'adeguata formazione educativa. Una volta in seconda accoglienza, i minori frequentano le scuole locali. Per i CAS, il Rappresentante rileva come risulti impossibile sapere se è disponibile un adeguato accesso all'istruzione per la mancanza di un valido monitoraggio dei servizi offerti.

Al **compimento della maggiore età**, il minore viene trasferito dalla struttura per minori in una per adulti, ma se sono arrivati in Italia a 16 o 17 anni, non possono aver ricevuto sufficienti supporti per il momento in cui sono tenuti a lasciare le strutture di accoglienza per assicurare l'effettiva integrazione nella società italiana. Più attenzione alla transizione potrebbe ridurre il rischio che essi si trovino disoccupati e senza una rete di sostegno, vulnerabili allo sfruttamento o addirittura alla radicalizzazione.

Il rappresentante ha anche fatto riferimento al **Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti (2017-2019)** adottato dai 47 Stati membri il 19 maggio 2017 a Nicosia, durante la 127<sup>a</sup> sessione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Il Piano, volto ad affrontare i principali problemi individuati nel Rapporto tematico, propone misure di sostegno concreto agli Stati membri a tutti i livelli del processo migratorio, con un'attenzione particolare per i minori non accompagnati.

Il Piano si basa su tre pilastri: garantire l'accesso ai diritti e seguire **procedure a misura di minore**; fornire un'effettiva **protezione**; migliorare l'**integrazione** dei bambini destinati a restare in Europa.

Le misure da adottare per favorire la protezione dei minori rifugiati e migranti comprendono: nuove linee guida riguardanti l'accertamento dell'età e la nomina di un tutore, provvedimenti alternativi alla detenzione, l'elaborazione di un manuale per promuovere la diffusione di informazioni adattate ai minori e una formazione sulle procedure che tenga conto delle esigenze dei minori.

A testimoniare l'attualità dell'argomento, con recente risoluzione del 5 aprile 2017, il Parlamento Europeo, nel delineare l'azione esterna dell'UE per far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti, con riguardo ai MSNA di cui evidenzia la presenza sempre più significativa tra i migranti, ricorda che essi rappresentano una categoria vulnerabile in quanto particolarmente esposta ad abusi in tutte le fasi del processo di migrazione, che sono, quindi, bisognosi di assistenza speciale e maggiore protezione umanitaria e che è necessario attribuire loro priorità nell'ambito di procedure di accoglienza caratterizzate da una maggiore osservanza degli *standards* minimi e da disposizioni più efficaci in materia di ricongiungimento familiare. Nella

citata Risoluzione, il Parlamento Europeo invita, quindi, i Paesi di accoglienza a predisporre ed attuare procedure specifiche per garantire protezione ai minori ed, in particolare, l'accesso all'istruzione promovendone l'integrazione e l'inclusione nei sistemi di insegnamento nazionali. Esprime, infine, forte preoccupazione per i numerosi casi di sparizione di migranti minori non accompagnati sollecitando, quindi, la Commissione ed i Paesi membri ad istituire una banca dati dei MSNA arrivati nei territori degli Stati membri.

*COMUNICAZIONE  
DELLA  
COMMISSIONE  
EUROPEA SULLA  
PROTEZIONE DEI  
MINORI MIGRANTI*

Sempre nel mese di aprile 2017 anche l'intervento della Commissione europea, che ha indirizzato al Parlamento europeo e al Consiglio una **Comunicazione sulla protezione dei minori migranti COM(2017) 211 final**.

Nel documento, la Commissione annuncia che nel 2017 promuoverà l'integrazione dei minori attraverso i finanziamenti disponibili e lo scambio di buone prassi relative a un accesso non discriminatorio a servizi pubblici e programmi mirati.

In questo senso, gli Stati membri sono incoraggiati:

- a garantire ai minori, entro un breve lasso di tempo dal loro arrivo, parità d'accesso a un'istruzione inclusiva e formale, compresa l'educazione e cura della prima infanzia, e a elaborare e attuare programmi mirati di supporto;
- a garantire a tutti i minori un accesso tempestivo alle cure sanitarie così come ad altri servizi pubblici fondamentali;
- a fornire supporto ai minori che sono in fase di transizione verso l'età adulta (o l'uscita dal contesto assistenziale) per aiutarli ad accedere all'istruzione e alla formazione necessarie;
- a promuovere l'inclusione sociale in tutte le politiche legate all'integrazione, ad esempio accordando la priorità agli alloggi misti, non segregati, e all'istruzione inclusiva;
- ad incrementare il reinsediamento in Europa dei minori che necessitano di protezione internazionale;
- a garantire che siano predisposte adeguate misure di ricerca e ricongiungimento familiare per rispondere ai bisogni dei minori che saranno rimpatriati nel loro paese d'origine.

Nella Comunicazione si dà molta enfasi al superiore interesse del minore. Può essere valutata positivamente l'esplicitazione del carattere prioritario dell'impegno alla ricollocazione – nel 2017 - dei minori non accompagnati, dalla Grecia e dall'Italia.

A questo proposito occorre aggiungere che nel mese di giugno 2017 un comunicato stampa della Commissione europea<sup>56</sup> ha precisato – sia pure con riferimento ai migranti di tutte le età, quindi anche maggiorenni - che “nel 2017 il ritmo delle ricollocazioni è aumentato significativamente, con la ricollocazione di quasi 10.300 persone da gennaio, il quintuplo rispetto allo stesso periodo del 2016. Al 9 giugno 2017 il numero totale di ricollocazioni è pari a 20.869 (13.973 dalla Grecia e 6.896 dall'Italia). Considerato che quasi tutti gli Stati membri procedono alla ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia, sarà possibile ricollocare tutti gli aventi diritto (attualmente circa 11.000 registrati in Grecia e circa 2.000 in Italia, mentre gli arrivi del 2016 e 2017 sono in attesa di registrazione) entro settembre 2017. In ogni caso l'obbligo giuridico di ricollocazione per gli Stati membri non terminerà dopo settembre: le decisioni del Consiglio sulla ricollocazione sono applicabili a tutti coloro che arrivino in Grecia o in Italia fino al 26 settembre 2017 e i richiedenti ammissibili dovranno quindi essere ricollocati in tempi ragionevoli.

Negli ultimi mesi la Commissione ha ripetutamente invitato gli Stati membri che non hanno ancora proceduto ad alcuna ricollocazione o che rifiutano di farlo ad adoperarsi in questo senso. Nonostante i ripetuti appelli, purtroppo **la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia, violando gli obblighi giuridici sanciti dalle decisioni del Consiglio e gli impegni nei confronti della Grecia, dell'Italia e di altri Stati membri, non hanno ancora intrapreso le azioni necessarie.** Viste le premesse e come indicato nella precedente relazione sulla ricollocazione e sul reinsediamento, la Commissione ha deciso di avviare procedimenti di infrazione contro questi tre Stati membri”.

---

<sup>56</sup> Strasburgo, 13 giugno 2017: *Agenda europea sulla migrazione: la Commissione esorta tutte le parti a sostenere i progressi e a compiere ulteriori sforzi*, consultabile al seguente indirizzo: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1587\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1587_it.htm).

## ***I minori vittime di tratta***

***QUASI TRE MILIONI  
DI VITTIME DI  
TRATTA A LIVELLO  
MONDIALE***

L'ONU ha stimato che le vittime di tratta a livello mondiale sono quasi tre milioni, per lo più donne e bambini, e che i guadagni annuali dei trafficanti superano i 35 miliardi di dollari. Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, i minori "trafficati" sono più di un milione ogni anno.

A gennaio 2016, l'Europol ha lanciato l'allarme relativo alla scomparsa di più di 10.000 minori stranieri non accompagnati, arrivati sul territorio europeo durante il 2015.

***IN ITALIA, SPESSO SI  
TRATTA DI MINORI IN  
TRANSITO ED È  
DIFFICILE DISPORRE  
DI UN DATO CERTO***

Quello della tratta è un fenomeno estremamente complesso, qui ovviamente richiamato in quanto spesso coinvolge minori stranieri non accompagnati. Nel caso italiano, molti minori sono in semplice transito nel nostro Paese e quindi si spostano da una città all'altra. Ciò non consente l'emersione e il tracciamento reale del fenomeno, del quale, a causa della natura sommersa che lo caratterizza, risulta difficile fornire stime precise.

Tra le potenziali forme di sfruttamento che possono coinvolgere i minori, oltre a quello sessuale e lavorativo, vi è anche l'accattonaggio, lo sfruttamento in attività illegali, le adozioni illegali, l'asportazione di organi e i matrimoni forzati.

Dal dossier "*Piccoli schiavi invisibili – I minori vittime di tratta e sfruttamento: chi sono, da dove vengono e chi lucra su di loro*" di **Save the Children** (2016), risulta che nel mondo vi siano 168 milioni di bambini e adolescenti costretti a lavorare, tra cui 85 milioni svolgono lavori altamente rischiosi per la salute e la sicurezza, mentre circa 5,5 milioni sono vittime di schiavitù e forme di grave sfruttamento e 2 milioni vengono sfruttati sessualmente.

***IN ITALIA LE  
PERSONE INSERITE  
IN PROGRAMMI DI  
PROTEZIONE SONO  
1.125 E IL 7% DI  
LORO HA MENO DI 18  
ANNI.***

Nel contesto europeo, si stimano in totale 1.243.400 vittime di schiavitù e grave sfruttamento. Una vittima di tratta su cinque è un bambino o un adolescente. Secondo i dati riportati nella *Relazione della Commissione europea sui progressi raggiunti nella lotta al traffico di persone del 2016*, su 15.846 vittime di tratta accertate o presunte tali in Europa, il 15% è un minore e in Italia, dove le persone inserite in programmi di protezione sono 1.125, il 7% di loro ha meno di 18 anni.

***IL TEMA DELLA  
PROSTITUZIONE  
MINORILE***

Nel nostro Paese il profilo dei minori vittima di tratta e sfruttamento vede una presenza significativa di ragazze nigeriane, rumene e di altri Paesi dell'Est Europa, sempre più giovani, costrette alla prostituzione su strada o in luoghi chiusi. *Save the Children* ha inoltre intercettato gruppi di minori egiziani, bengalesi e albanesi inseriti nei circuiti dello sfruttamento lavorativo e nei mercati del lavoro nero, costretti a fornire prestazioni sessuali, spacciare droga o commettere altre attività illegali. Come accennato, a destare particolare preoccupazione sono i minori "in transito", tra i quali spiccano eritrei e somali i quali, una volta sbarcati sulle nostre coste, in assenza di sistemi di transito legali e protetti, si allontanano dai

centri di accoglienza e si rendono invisibili alle istituzioni nella speranza di raggiungere il Nord Europa, divenendo facili prede degli sfruttatori.

**LA NORMATIVA  
ITALIANA**

Per quanto riguarda la normativa italiana, essa è sostanzialmente volta a favorire l'adozione di misure idonee per procedere ad una corretta identificazione dei minori che siano o siano stati vittime di tratta, affinché vengano accolti in strutture adeguate ai fini della loro protezione e tutela specifica, riconoscendo loro il diritto ad ottenere lo speciale permesso di soggiorno *ex art. 18* del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Si segnala a tal proposito il **decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24**, che recepisce la direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. All'articolo 4, il decreto stabilisce che i minori stranieri non accompagnati vittime di tratta debbano essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale.

Il comma 2, inoltre, demanda ad un successivo D.P.C.M. il compito di stabilire i meccanismi attraverso i quali si procede alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età, condotta secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore<sup>57</sup>. Nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta è considerata minore.

**LA LEGGE ZAMPA  
ACCORDA UNA  
TUTELA CHE VA  
ANCHE OLTRE IL  
COMPIMENTO DELLA  
MAGGIORE ETÀ**

Tra le novità normative più rilevanti si segnala **la legge n. 47 del 7 aprile 2017 (c.d. legge Zampa)**, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, ed in particolare l'articolo 17 che riguarda i minori non accompagnati vittime di tratta. Con una novella all'art. 13, comma 2, della legge n. 228 del 2003, che istituisce uno speciale programma di assistenza per le vittime di tratta, si prevede 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, attraverso la previsione di soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età (comma 1)**. Viene inoltre ribadita per tale categoria di minori l'applicabilità delle norme introdotte in relazione al diritto all'ascolto del minore e all'assistenza legale, di cui agli articoli 15 e 16 (comma 2). Per

<sup>57</sup> Come detto anche in altra parte della relazione, il 6 gennaio 2017 è entrato in vigore il **D.P.C.M. 10 novembre 2016, n. 234**, che, in attuazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, reca la definizione di tali meccanismi. Sono in particolare disciplinati: la procedura di identificazione ed accertamento dell'età in via amministrativa; le modalità ed i casi di intervento dell'Autorità giudiziaria; il diritto all'informazione; la procedura multidisciplinare per l'accertamento dell'età nonché per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento di determinazione dell'età. E' altresì richiamato il principio della presunzione della minore età in pendenza ed in caso di esito dubbio del procedimento di determinazione dell'età. Laddove sussistano ragionevoli dubbi sull'età del minore e questa non sia accertabile attraverso idonei documenti identificativi o attraverso l'accesso alle banche dati pubbliche, le Forze di Polizia possono richiedere al giudice competente per la tutela l'autorizzazione all'avvio della procedura multidisciplinare per l'accertamento dell'età, che consiste in un colloquio sociale, una visita pediatrica ausologica e una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, condotta presso una struttura sanitaria pubblica. La procedura per l'accertamento dell'età potrà essere avviata solo dopo che il minore sia stato adeguatamente informato, anche attraverso l'ausilio di un mediatore culturale, sugli esami a cui verrà sottoposto e sull'eventuale diritto di opporvisi.

le finalità del comma 2, il comma 3 autorizza la spesa di 154.080 euro all'anno a decorrere dal 2017.

## *Integrazione socio-lavorativa dei MSNA: il sistema delle doti nel modello Percorsi*

*L'INTEGRAZIONE  
SOCIALE E  
LAVORATIVA COME  
COROLLARIO DELLA  
PROTEZIONE DEL  
MINORE*

Il superiore interesse del minore ispira anche la strategia di integrazione, che comprende l'istruzione, la formazione professionale e altre forme di sostegno educativo (valorizzazione della lingua d'origine, riconoscimento delle competenze e dei titoli di studio conseguiti). I MSNA sono per definizione dei soggetti fragili, facili prede per l'illegalità. Accompagnare il minore verso una collocazione lavorativa sicura ed adeguata alle sue risorse personali è quindi un elemento decisivo della politica di protezione di questa fascia di immigrati.

In questa sezione ci si occupa dell'integrazione socio-lavorativa, che coinvolge, in particolar modo, i minori non accompagnati in transizione verso l'età adulta e i migranti giovani (fino a 23 anni) che abbiano fatto ingresso in Italia come minori non accompagnati. La caratteristica principale di questi progetti di integrazione è legata alla vicinanza dei beneficiari alla maggiore età, per cui si cerca di consentire, in breve tempo, un inserimento dei giovani in percorsi sia scolastici che professionali in grado di accompagnarli all'autonomia. Ovviamente, il dato formale del superamento della maggiore età non comporta il venir meno delle esigenze di integrazione, per cui – come già sopra accennato – è in atto lo sforzo di estendere anche agli anni successivi al diciottesimo i progetti di integrazione, per consentire o almeno favorire la transizione verso l'età adulta.

### *L'esperienza dei Percorsi del 2012*

*IL PROGETTO  
"PERCORSI"*

La prima esperienza istituzionalizzata di strategia positiva di integrazione è riportabile all'esperienza dei "Percorsi" del 2012. La Direzione generale del Ministero del lavoro, al fine di supportare i comuni, ha promosso la realizzazione sull'intero territorio nazionale di interventi di inclusione socio-lavorativa che consentissero la conversione del permesso per minore età in favore di MSNA in fase di transizione verso l'età adulta (17 anni) e di giovani migranti che, accolti in Italia come minori stranieri non accompagnati, avessero compiuto la maggiore età nel biennio 2011-2012.

Tra giugno e agosto 2012 sono stati emanati per tutte le Regioni due avvisi pubblici per "l'inserimento socio-lavorativo di minori stranieri non accompagnati e giovani migranti (neomaggiorenni)".

Il modello "Percorsi" era pensato per i MSNA ospitati nelle varie comunità e che stavano per compiere la maggiore età senza aver avuto il tempo necessario per maturare i 2 anni di integrazione sociale richiesti dalla normativa (art. 32, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998) per la conversione del permesso di soggiorno. La Direzione generale del Ministero del lavoro ha tentato di realizzare questa strategia con risorse che



fossero aggiuntive per i comuni ospitanti.

#### LA “DOTE”

In collaborazione con “Italia Lavoro”<sup>58</sup>, la Direzione generale ha messo a punto il modello della dote, già sviluppato da Italia Lavoro come strumento di tutela del lavoro per altre categorie e ritenuto idoneo a favorire l’integrazione socio-lavorativa anche dei minori stranieri non accompagnati.

La “dote individuale” consiste in una dotazione monetaria attraverso la quale viene garantita l’erogazione di una serie di servizi di politica attiva di sostegno, creando una filiera di servizi a costi standardizzati a livello nazionale, come verrà meglio spiegato più avanti. I bandi prevedevano il finanziamento di due tipologie di “doti individuali”:

- la “dote qualificazione” per la realizzazione di un piano di intervento personalizzato destinato alla valorizzazione e allo sviluppo delle competenze;
- la “dote occupazione”, destinata alla promozione di percorsi di inserimento lavorativo.

L'ammontare complessivo delle risorse destinate al progetto sperimentale - provenienti sia dal Fondo sociale europeo (FSE) che da fondi nazionali - era pari a circa 5,5 milioni di euro, con i quali sono state finanziate complessivamente 1.126 doti individuali. L'ammontare di una dote qualificazione era pari a 3.000 euro, di cui 1.000 per il destinatario per lo svolgimento dello stage; la dote occupazione ammontava invece a 5.000 euro, di cui 1.500 destinati direttamente al partecipante, per retribuire un tirocinio di 3 mesi, e 3.500 per l'ente attuatore, per offrire dei servizi formativi.

La maggior parte delle doti utilizzate sono state “doti occupazione”, perché per i destinatari tra i 18 ed i 19 anni il tirocinio è risultato più attraente e utile. La dote qualificazione è stata utilizzata in misura minore, essendo più congeniale per beneficiari più piccoli, con davanti un tempo maggiore di permanenza nelle comunità.

#### IL PIANO DI INTERVENTO

Il meccanismo della dote finanzia un paniere di risorse dedicate alla

---

<sup>58</sup> Italia Lavoro è una società per azioni totalmente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze e vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. È stata istituita nel 1997 per svuotare il bacino dei Lavoratori Socialmente Utili (LSU) presso gli enti locali e creare occupazione su tutto il territorio nazionale. Opera per legge come Agenzia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle altre Amministrazioni centrali per promuovere e gestire azioni su politiche del lavoro, occupazione ed inclusione sociale.

**PERSONALIZZATO**

persona a fronte di un piano di intervento personalizzato (PIP). Le prestazioni fornite vengono valutate economicamente con un costo standard, nel senso che le ore effettivamente svolte per l'erogazione dei servizi di politica attiva sono ricondotte ad un costo prestabilito e standardizzato a livello nazionale, uguale a 32,25 euro l'ora.

Per l'attuazione dei progetti si era voluto costituire un partenariato con numerosi soggetti: comuni, comunità, associazioni, centri per l'impiego, agenzie di lavoro e ogni ente che potesse essere funzionale all'integrazione socio-lavorativa dei MSNA; la presenza del comune era però obbligatoria.

Come premesso, la risorsa economica della dote è stata pensata come una risorsa aggiuntiva per i comuni, destinata a coprire i costi dei servizi offerti ai MSNA, oltre che essere legata alla persona, beneficiaria di una sorta di paniere di servizi personalizzati, quali orientamento e *coaching*, nonché di risorse monetarie. Nel 2012 ogni comune poteva presentare un numero massimo di proposte pari a 30 doti (30 PIP individuali).

Secondo i dati del Ministero e di Italia Lavoro, gli avvisi pubblici del 2012 hanno finanziato 51 progetti e coinvolto complessivamente 1.138 minori e giovani migranti, di cui 94% maschi e prossima alla maggiore età: i 17enni rappresentano oltre la metà dei MSNA; a seguire, i 16enni (un quarto del totale di riferimento) e i 15enni (circa il 10%).

Il sistema dotale è stato generalmente apprezzato sul territorio nazionale. L'idea di una "dote" ad personam è sembrata uno strumento idoneo a garantire un percorso completo di integrazione socio-occupazionale, spostando l'attenzione sulle esigenze specifiche del destinatario e stimolando i servizi a pianificare i percorsi di integrazione e accompagnamento verso la maggiore età con nuove modalità di programmazione, operative e rendicontative.

***L'esperienza dei Percorsi del 2016***

Nell'ambito della programmazione 2014-2020, la citata Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro ha avviato un percorso di programmazione integrata con le Regioni. Lo scopo è di mettere in sinergia le azioni che il Ministero svolge a livello nazionale e le azioni regionali.

Nel 2015 erano stati presentati i Piani regionali integrati per la definizione dei servizi territoriali rivolti alla popolazione immigrata, nella

prospettiva della facilitazione dell'accesso ai servizi ed attraverso la valorizzazione delle reti pubblico-private.

Prima di avviare la nuova programmazione 2014-2020, la Direzione generale ha valutato sottoscrivere degli accordi con le Regioni per creare una sinergia fra le azioni nazionali e le azioni che ogni Regione realizza per l'integrazione socio-lavorativa dei migranti, in particolare per la programmazione delle risorse in complementarietà (FAMI, altri fondi regionali e nazionali).

*IL MODELLO  
PERCORSI NEL 2016*

Il 19 aprile 2016, al fine di rafforzare la logica sistemica degli interventi attraverso il concorso di ulteriori risorse provenienti dalla programmazione nazionale e regionale, sono stati emanati una serie di avvisi tra cui quello per finanziare il Modello Percorsi, azione per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020.

Il 13 ottobre 2016 è stato, quindi, pubblicato l'avviso per il finanziamento di 960 percorsi integrati di politica attiva per MSNA e giovani migranti. Le risorse finanziarie complessive a disposizione erano pari a 4,8 milioni.

L'avviso del 2016 è stato redatto tenendo conto delle criticità emerse nella sperimentazione del modello Percorsi del 2012.

La principale criticità emersa durante la sperimentazione della dote per MSNA era soprattutto legata all'obbligatorietà della costituzione dell'Associazione Temporanea di Scopo del Partenariato (ATS). La costituzione di questo raggruppamento associativo richiedeva spesso tempi molto lunghi per le delibere comunali, causando ritardi di stampo burocratico a fronte di un fenomeno molto dinamico, in cui uno dei fattori di rischio è la volatilità dei minori. Per molti dei minori per cui era stata attivata una dote le comunità hanno dovuto trovare un'alternativa per ottenere la conversione del permesso di soggiorno e in altri casi alcuni giovani sono dovuti andare altrove.

*LA DOTE  
INDIVIDUALE VIENE  
CONFERMATA  
ANCHE NEL 2016*

Anche stavolta i percorsi di inserimento socio-lavorativo si basano sullo strumento della "dote individuale", con la quale, insieme ad una dotazione monetaria, viene garantita l'erogazione di una serie di servizi di supporto alla valorizzazione e sviluppo delle competenze, all'inserimento socio-lavorativo e all'accompagnamento verso l'autonomia (formazione "on the job", tirocinio), attraverso la costruzione di piani di intervento personalizzati (PIP). I destinatari sono

minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta, che al momento dell'avvio del tirocinio abbiano compiuto il 16esimo anno d'età e che siano in condizione d'inoccupazione o disoccupazione e giovani migranti, entrati come minori non accompagnati, che non abbiano compiuto 23 anni d'età alla data di avvio del tirocinio, compresi i richiedenti e i titolari di protezione umanitaria o internazionale, in condizione d'inoccupazione o disoccupazione.

A differenza dell'avviso del 2012, l'avviso del 2016 prevede che i soggetti proponenti siano individuati in soggetti autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione a livello nazionale ai sensi del **decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276** (“Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30”), Titolo II – Capo I e in soggetti pubblici e/o privati accreditati dalle Regioni all'erogazione dei servizi per l'impiego e del lavoro. I destinatari avrebbero beneficiato di **percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo** di durata complessivamente non superiore agli 8 mesi, con un periodo di tirocinio di durata pari a 5 mesi.

**6095**            *MINORI*  
*INTERESSATI*    *NEL*  
*2016, CONTRO I 1138*  
*DEL 2012*

L'avviso si è chiuso il 31 dicembre 2016 con un numero totale di domande pervenute pari a **316**, da parte di altrettanti enti proponenti, per un totale di **6.905** potenziali tirocini.

Alla data del 29 maggio 2017 la situazione è di:

- 837 tirocini in corso
- 82 tirocini terminati
- 71 cessati nel primo mese

Tra le innovazioni da segnalare, il fatto che la fascia d'età si è ampliata e che i destinatari sono adesso fra i 16 ed i 23 anni. I giovani fino ai 23 anni sono coloro che beneficiano del prosieguo amministrativo fino ai 21 anni. Chi è in prosieguo amministrativo vive nelle comunità e pertanto può avere gli stessi diritti dei minori e in particolare, per quello che qui rileva, può beneficiare della dote per l'accompagnamento all'autonomia dopo l'uscita dalle comunità.

A differenza del precedente, l'avviso del 2016 prevede solo la dote occupazione, in quanto l'esperienza ha confermato l'utilità del tirocinio, sia economicamente che professionalmente. Sotto il profilo del beneficio economico, dei 5.000 euro di dote occupazione, 2.500 euro sono per il destinatario per un tirocinio di 5 mesi, pagati in tranche di 500 euro al mese direttamente da Anpal/Italia Lavoro. Della somma restante, 2.000 euro

vanno al soggetto proponente, che li utilizza per offrire la filiera dei servizi prevista nell'avviso, e 500 euro sono per l'impresa che mette a disposizione un tutor aziendale che accompagna il destinatario durante il tirocinio. La filiera dei servizi è determinata nell'avviso: si tratta di servizi in cui il rapporto è a uno a uno, ovvero un'ora di servizio ad una persona sola, e a cui viene applicato il costo standard a livello nazionale.

*LA DOTE È (ANCHE)  
UNA RISORSA  
AGGIUNTIVA A  
FAVORE DEGLI ENTI  
LOCALI*

Come accennato, la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione considera la dote una risorsa aggiuntiva, volta ad accompagnare il giovane verso l'autonomia dopo l'uscita dalle comunità di accoglienza ed utile per l'inserimento nel mercato del lavoro. Questo dato è stato riscontrato dalla visita della missione del Gruppo di lavoro MNSA della Commissione a Verona presso l'Istituto dell'Opera Don Calabria, dove è stata confermata l'utilità della dote del Ministero del lavoro in termini di integrazione socio-lavorativa dei MSNA e dei giovani migranti che hanno avuto così accesso a corsi professionali e a tirocini, di cui circa il 60% si è trasformato in occupazione.

Tuttavia, le pur limitate risorse a disposizione risultano essere efficaci laddove esiste un territorio in cui operano comunità con pregressa esperienza nella gestione di minori e di adolescenti in difficoltà, in cui sono presenti servizi integrati e specializzati (si pensi al prestare garanzia per l'affitto di case), nonché risorse pubbliche e private ed una certa mobilità nel mercato del lavoro. In questi casi, ovviamente più ricorrenti nel centro-nord del Paese, la dote centra con più facilità il suo obiettivo nel sostegno all'integrazione socio-lavorativa e quindi all'autonomia.

*CRITICITÀ DELLA  
DOTE NEI TERRITORI  
CON MAGGIORI  
DIFFICOLTÀ  
ECONOMICHE*

Le criticità della dote emergono invece nei territori con maggiori difficoltà economiche, con poche risorse investite nel sociale e dove sono presenti un numero maggiore di MSNA. Si evidenzia come nelle Regioni del Sud la presenza dei MSNA costituisca un elemento di criticità all'interno di realtà con delle difficoltà intrinseche.

Inoltre, per poter essere efficace, la dote necessita di alcuni requisiti minimi da parte dei destinatari, fra questi almeno la conoscenza della lingua italiana per far sì che i tirocini vadano a buon fine. Questa è una delle criticità emerse durante la sperimentazione della dote nel 2012. Secondo i dati del Ministero del lavoro, le domande presentate nell'avviso del 2016 provengono per quasi il 50% dalla Sicilia, riguardano beneficiari che sono da poco in Italia (dai 5 ai 7 mesi), e presentano dei piani di intervento personalizzati per destinatari che sono prossimi alla maggior età e che non hanno ancora avuto un livello minimo di integrazione socio-linguistica che

renderebbe la dote funzionale alla fuoriuscita dalle comunità e ad una spinta verso l'autonomia e l'inserimento socio-lavorativo.

Lo strumento della dote rappresenta su tutto il territorio nazionale - ma soprattutto nei territori più in difficoltà - una forma di capitale sociale, ossia una risorsa importante non solo per i MSNA. La dote permette di alleviare gli oneri degli enti locali e favorisce la creazione di servizi funzionali all'integrazione, innescando un meccanismo virtuoso.

Un aspetto fondamentale da tenere in considerazione riguarda l'età di arrivo in Italia del minore. La possibilità di integrazione socio-lavorativa, infatti, varia enormemente in base agli anni a disposizione prima del compimento della maggiore età. Questo implica la necessità di un intervento mirato che tenga conto delle diverse fasce di età. Il minore ultra sedicenne ha il problema immediato della conversione del permesso di soggiorno; per questo motivo le comunità interessate presentano progetti per la dote per beneficiari giunti in Italia da poco. Se questo di per sé è un elemento positivo, nel tempo che il comune impiega per trovare un alloggio al minore, provare ad inserirlo in una scuola, avviare la pratica amministrativa, nominare un tutore, il potenziale destinatario ha spesso già compiuto 18 anni, con la conseguenza che l'investimento sul minore da formare si trasforma in un finanziamento per un soggetto che, comunque, è destinato a finire nell'accoglienza per adulti, almeno nell'ambito dei canali ufficiali. È pertanto auspicabile avviare un ragionamento che distingua le problematiche formative dei MSNA per fasce di età.

Un altro elemento di novità nell'avviso del 2016 è l'avviso a sportello, che consiste nel non imporre un partenariato con l'ente locale. I soggetti attuatori (appartenenti al cosiddetto "privato sociale") possono autonomamente proporre i progetti, attivare la dote ed erogare i servizi. Nel caso di un minore, la presenza del comune resta obbligatoria. A differenza del 2012, si prevede comunque una forma semplificata, perché attualmente la necessaria presenza del comune è limitata alla presentazione del piano di intervento personalizzato (PIP), mentre nella programmazione 2012-2014, la presenza del comune era obbligatoria sia in qualità di soggetto capofila del partenariato che come semplice partner. Nella formula attuale il comune che ha la presa in carico del minore dovrebbe limitarsi a sorvegliare i soggetti proponenti che si occupano del piano di integrazione socio-lavorativa del minore.

L'introduzione dei soggetti proponenti nel nuovo sistema ha reso le procedure più veloci e snelle. Secondo i dati del Ministero del lavoro sono

arrivate 1.600 richieste a fronte delle 960 finanziate e in soli 3 mesi l'attivazione a sportello ha velocizzato i tempi della procedura di attuazione dei percorsi. Questo vuol dire che la scelta dello strumento dello sportello è stata adeguata per lo snellimento degli aspetti burocratici, accelerando gli effetti e i benefici della dote sia per il territorio che per i suoi destinatari.

### *Valutazioni*

Le politiche intraprese dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro paiono andare nella direzione giusta per l'integrazione socio-lavorativa dei MSNA e, in generale, di tutti i soggetti vulnerabili richiedenti asilo presenti sul territorio nazionale. Anche se il periodo di sostegno garantito dalla dote risulta essere breve per l'acquisizione di un'autonomia personale, questa azione ha comunque creato degli strumenti specifici di sostegno all'indipendenza dei MSNA ed una convergenza istituzionale a più livelli, molto utile nell'integrare nel mercato del lavoro quei soggetti che per un motivo o per un altro si trovano nel nostro Paese.

Inoltre, anche se non vi è ad oggi un'analisi approfondita che evidenzi la portata e l'importanza dell'afflusso di risorse economiche nei territori interessati, sembrerebbe che questa possa avere comunque un rilievo importante in una fase di crisi economica e di alta disoccupazione. Le maggiori risorse per gli enti locali connesse all'attivazione delle doti potrebbero rendere più efficaci tutti gli sforzi per l'integrazione socio-lavorativa dei beneficiari, soprattutto per quei soggetti appena passati alla maggiore età e che escono dalle comunità. Questo vale al Nord, dove la rete di sostegno è più sviluppata, come al Sud, dove la dote risulta spesso decisiva a fronte di risorse proprie limitate.

Tra le maggiori criticità vanno annotate quelle relative :

- ✓ alla conversione del permesso di soggiorno (per i minori in procinto di passare alla maggiore età) di cui si è sopra ampiamente detto;
- ✓ all'alloggio non sempre facilmente reperibile al momento del compimento della maggiore età;
- ✓ all'adempimento dell'obbligo scolastico e all'accesso ad un tirocinio;
- ✓ all'assenza di un'armonizzazione normativa in materia di tirocinio.

Per quanto riguarda l'adempimento dell'obbligo scolastico, la legge nazionale e le normative regionali prevedono che un minore debba aver

adempito all'obbligo scolastico-formativo prima di poter prendere parte ad un tirocinio. Tuttavia, per un MSNA che arriva in Italia, in ipotesi, a 17 anni e 4 mesi, è difficile rispettare tale obbligo, che si tramuta in un ostacolo invalicabile. In molti territori, non accedere al tirocinio equivale all'esclusione dall'unica opportunità disponibile di integrazione lavorativa. Più specificamente, perdere la possibilità di accedere alla dote rappresenta la perdita dell'unica risorsa economica su cui fare affidamento (anche se per un breve periodo) e che garantirebbe la conversione del permesso di soggiorno, fondamentale per sfuggire all'esclusione sociale e all'illegalità. Nell'ottica di un inserimento socio-lavorativo efficace, potrebbero risultare auspicabili forme di alternanza scuola/formazione e lavoro.

*PROPOSTA DI  
FAVORIRE FORME DI  
ALTERNANZA  
SCUOLA/FORMAZIONE  
E LAVORO  
I PRINCIPALI  
OBIETTIVI:  
INTEGRAZIONE  
SCOLASTICA,  
SOCIALE E  
LAVORATIVA E LA  
RICERCA DI UN  
ALLOGGIO STABILE*

Numerosi problemi necessitano ancora di una soluzione per l'accompagnamento all'autonomia di un minore straniero non accompagnato. I nodi da affrontare sono molteplici: l'integrazione scolastica, l'integrazione sociale, l'integrazione lavorativa e la ricerca di un alloggio stabile.

Rispetto all'obbligo scolastico, è chiaro che per i minori più piccoli l'opportunità di inserirsi in un contesto scolastico e poi lavorativo sembra più percorribile. Per i ragazzi prossimi alla maggiore età e oltretutto giunti da poco nel nostro Paese sembrerebbe invece più opportuno un inserimento mirato in corsi di lingua e professionali e magari collegare i tirocini/stage in aziende sensibili/solidali (albo di aziende sociali). In questi casi, servirebbe anche un periodo transitorio più lungo di sostegno economico all'autonomia, che possa integrare la dote del Ministero del lavoro.

*LA QUESTIONE  
ALLOGGIATIVA*

A questo si collega la questione alloggiativa. È esperienza comune che l'affitto di una casa sia difficile per un giovane, tanto più per un giovane straniero che non ha la famiglia in loco, non ha molto denaro e spesso neanche un lavoro stabile. Pertanto, occorre un intervento di sostegno, posto che, una volta fuori dalle comunità, i neo-maggiorenni riescono a garantirsi un alloggio solo se vi è un parente o un connazionale con cui dividere la casa oppure se vi è un intervento della comunità (come si è visto a Verona, dove i responsabili dell'accoglienza per minori garantiscono i contratti di affitto dei giovani divenuti maggiorenni) o delle istituzioni locali (come nel caso del comune di Torino).



### *I sopralluoghi nei centri*

*LE VISITE NEI  
CENTRI DI  
ACCOGLIENZA PER  
MSNA*

Al fine di svolgere gli opportuni approfondimenti, delegazioni della Commissione hanno svolto alcuni sopralluoghi presso strutture di accoglienza dei minori.

Fin dalle prime missioni, sono emerse le difficoltà di assicurare un coerente e soddisfacente percorso di accoglienza.

Le differenze tra un centro certamente orientato a logiche di accoglienza e integrazione e strutture invece assolutamente lontane da questo obiettivo sono venute in tutta evidenza nella missione che ha avuto luogo il 3 luglio 2015 in provincia di Catania.

La visita alla Cooperativa Sociale Garcia Marianella, peraltro preavvertita del sopralluogo della Commissione, ha fornito l'impressione di una struttura ben organizzata e gestita in modo efficiente sia con riguardo alla logistica, sia con riguardo alla presenza di figure professionali inserite nel progetto educativo.

Viceversa, i sopralluoghi effettuati senza preavviso a due case alloggio site in Giarre e ad un centro ubicato in località Nunziata di Mascali hanno evidenziato gravissime carenze igienico-sanitarie, strutturali e di natura burocratico-amministrativa, oltre ad una totale assenza di servizi alla persona secondo *standards* qualitativi accettabili e finanche senza assicurare ad un minore egiziano di 13-14 anni d'età, ospite da oltre un anno, la regolare frequentazione della scuola dell'obbligo.

Degli esiti di tale sopralluogo sono state debitamente informate le competenti autorità e i centri sono stati successivamente chiusi.

*IL CENTRO DON  
CALABRIA DI  
VERONA*

Il 2 marzo 2017 è stato visitato l'Istituto dell'Opera Don Calabria di Verona, gestito da una Congregazione religiosa ("Poveri Servi della Divina Provvidenza") operante in diverse zone del mondo. Il centro di Verona, la sede centrale, si occupa della gestione di attività residenziali e diurne per l'accoglienza, il recupero, l'educazione e la riabilitazione di detenuti, giovani, minorenni, disabili ed immigrati.

L'Opera è accreditata come ente nazionale di formazione professionale e l'area sociale e formativa è il riferimento per i servizi rivolti ai minorenni e ai giovani.

In un territorio che consente – rispetto ad altri – maggiori possibilità di inserimento lavorativo, sono stati

siglati protocolli d'intesa e di collaborazione con le associazioni di categoria per le attività di formazione, accompagnamento, tutoraggio che consentono, ogni anno, di realizzare circa 120 percorsi rivolti all'integrazione socio-lavorativa.

L'Istituto partecipa al progetto SPRAR dal 2014 e nel 2016 ha accolto 85 ragazzi, dei quali 30 di nazionalità somala ed eritrea, che si sono allontanati volontariamente a causa della lunga attesa per la procedura di *relocation*, cui ambivano.

Il direttore del centro, Alessandro Padovani e l'Assessore comunale ai servizi sociali, Anna Leso, hanno comunque esposto difficoltà e criticità legate alla lentezza degli *iter* amministrativi, con particolare riferimento alle nomina del tutore, alle modalità di rilascio del permesso di soggiorno, al rilascio dei documenti e del codice fiscale e all'accesso ai servizi di assistenza psicologica.

Un tema particolare che è stato sollevato è quello del divieto di tesseramento da parte delle società sportive, in particolare quelle affiliate alla Federazione Italiana Gioco Calcio. Norme di tutela prevedono che i minori stranieri possano essere tesserati solo qualora un esercente la patria potestà risieda con il medesimo in Italia. Per i MSNA questa norma genera però un effetto paradossale, precludendo una possibilità di integrazione ludica, sociale e anche lavorativa, a seconda delle capacità.

Particolarmente apprezzati sono risultati i progetti di integrazione che riguardano i giovani che raggiungono la maggiore età. Vengono messe in campo misure di accompagnamento attraverso il collocamento in appartamenti autogestiti e l'assegnazione di "doti" conseguite attraverso la partecipazione ai bandi del Ministero del Lavoro. Anche il Comune si fa carico, con fondi propri, dei giovani neo-maggiorenni, erogando un contributo di 500 euro mensili per condurli all'autonomia.

**IL SOPRALLUOGO  
NEI COMUNI DI  
POZZALLO, NOTO E  
CATANIA**

**POZZALLO**

La Commissione, nelle giornate del 3-4 maggio 2017, ha effettuato un'ispezione di strutture per minori ubicate nei comuni di Pozzallo (RG), Noto (SR) e Catania.

A Pozzallo è stata visitata la Casa dell'accoglienza, struttura aperta dal settembre 2016 e autorizzata all'accoglienza di 25 minori di sesso maschile. Sono state rilevate alcune carenze nella "personalizzazione" delle zone adibite alle varie attività quotidiane, che rendono il

complesso poco “coinvolgente” per la tipologia di persone ospitate.

Mentre le attività scolastiche di alfabetizzazione sono risultate correttamente eseguite e affiancate da percorsi didattici strutturati presso gli istituti scolastici di zona, l’organizzazione delle attività educative accessorie è apparsa contraddistinta da una certa approssimazione negli obiettivi complessivi.

Il centro appare idoneo ad assicurare le esigenze dei minori che – nel quadro della legge - dovrebbero permanere in questa tipologia di struttura per non più di 30 giorni, mentre rivela le sue carenze per un’accoglienza più protratta nel tempo.

*Noto*

Nel comune di Noto è stata visitata una struttura gestita dalla stessa cooperativa di Pozzallo, dedicata all’accoglienza di 25 minori di sesso femminile.

La struttura, anch’essa aperta da settembre 2016, è stata ricavata attraverso la riconversione di un immobile precedentemente destinato a finalità alberghiere. La zona ove si trova l’immobile insite in un’area caratterizzata da insediamenti abusivi e dalla presenza di una forte comunità di seminomadi (c.d. “camminanti”), con potenziali ricadute negative sull’inserimento sociale delle ragazze ospitate.

Erano presenti ragazze in stato avanzato di gravidanza.

L’incontro con le giovani presenti nel centro ha fatto emergere, in maniera veemente, la forte volontà di abbandonare il centro, ove si trovano ormai da svariati mesi (contrariamente alla previsione normativa di soli 30 giorni), con la richiesta di essere avviate verso attività lavorative.

Le poche attività svolte nel centro sono apparse meramente riempitive e non volte alla crescita e sviluppo delle capacità relazionali delle minori.

Durante la visita sono state intervistate due ragazze, di origine somala, isolate nella loro camera a causa delle differenze culturali con la maggioranza nigeriana. A causa della grave malattia di una delle ragazze, sono state avanzate delle segnalazioni per lo spostamento in centri più idonei a possibilità di cura.

*CATANIA*

Nel comune di Catania è stato visitato il centro gestito dal Consorzio “Il Nodo”, citato come centro di eccellenza anche dalla Garante Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza, dott.ssa Filomena Albano.

Il centro, aperto fin dal 2010, è autorizzato all'accoglienza di 25 minori di sesso maschile. L'immobile, originariamente edificato come privata abitazione e successivamente acquisito dalla Curia per le esigenze di un ordine di suore, è stato poi riconvertito per l'accoglienza dei minori. La struttura, estremamente pregevole nel suo complesso, è dotata di ampie volumetrie e spazi verdi circostanti, pur essendo inserita nell'ambito cittadino.

Le possibilità offerte dagli spazi del complesso vengono ampiamente sfruttate a favore dei minori ospitati che possono beneficiare di ampie camere utilizzate da 3/4 persone, idonei locali mensa, aule studio, palestra e di un orto, di rilevanti dimensioni, ove applicare i concetti di agricoltura sostenibile, secondo un progetto educativo specifico. Il ricorso all'agricoltura sostenibile è anche volto ad evitare il fenomeno del caporalato, spesso presente nelle zone del Meridione.

Il raccolto delle attività agricole è destinato nel tempo a fornire materia prima ad un ristorante biologico, che dovrebbe essere aperto proprio nel centro di accoglienza, fornendo esperienza formativa e lavorativa ai giovani ospitati.

*LA VISITA NEI  
CENTRI DELLA CITTÀ  
DI ROMA*

La Commissione ha eseguito, nella giornata del 13 giugno 2017, un'ispezione di due centri siti nel comune di Roma.

In particolare sono stati visitati il centro "VILLA SPADA" e "LA MARGHERITA".

Il centro Villa Spada, denominato anche "Scuola di volo", rappresenta l'unico centro di primissima accoglienza del comune di Roma, realizzato in una struttura precedentemente adibita a centro per minori nell'area nord della città di Roma. Sono previsti servizi di benvenuto, accoglienza, ristoro, conoscenza del minore, accertamento ed identificazione, trasferimento e dimissioni al termine delle 96 ore di permanenza, in linea di massima.

Dal 2015 è stato siglato uno specifico protocollo di intesa con la Questura di Roma e Roma Capitale, che prevede che, ai fini identificativi e di accertamento dell'età, il minore possa essere appunto trattenuto per un termine non superiore alle 96 ore. Accertata la minore età, l'ospite deve essere avviato presso altro centro di prima accoglienza; se invece risulti la maggiore età, viene inoltrata a carico dell'ospite denuncia per falsa attestazione di identità e

qualità personali (art. 495 c.p.).

Nella pratica, il minore condotto presso il Centro vi permane, così come riferito dagli operatori, per un tempo generalmente superiore, di media pari a 5 giorni, talvolta anche raggiungendo il mese di permanenza. La struttura si presenta come un centro detentivo, circondata da alte mura e cancellate che, tuttavia, così come riferito dagli operatori, vengono scavalcate dagli ospiti con grande facilità, soprattutto dai Rom, la cui percentuale di allontanamento dal centro è pari pressoché al 100%. Gli allontanamenti creano anche problemi di natura contabile.

Il centro dispone di 30 posti, risultati tutti coperti.

La Polizia locale di Roma Capitale ha un ufficio all'interno della struttura, per svolgere funzioni di identificazione ed accertamento dell'età, ma non di guardiania o vigilanza.

Gli stessi operatori hanno specificato che, al momento dell'ingresso nel Centro, ai minori che ne facciano richiesta vengono presi in custodia i telefoni cellulari ed altri effetti personali. Sul punto sono emerse delle contraddizioni. Secondo altre versioni il prelievo del telefono cellulare non sarebbe condizionato alla richiesta del titolare. In base alle informazioni assunte sarebbe comunque consentito agli ospiti di comunicare con le famiglie di origine anche tramite linea fissa messa a disposizione dal centro.

Gli spazi interni destinati alle attività comuni sono minimi, in sostanza il refettorio ed un ambiente per attività didattico-ricreative. Pressoché assente il materiale destinato a tali attività. Di fatto sono assenti spazi esterni destinati ad attività ludico-ricreative.

Si è avuta l'impressione, in qualche modo confermata dagli operatori, che non venga svolta sostanzialmente alcuna attività di integrazione, verosimilmente anche in considerazione del breve tempo di permanenza del minore presso il centro.

Durante la permanenza presso il centro, i minori non possono uscire se non accompagnati da un operatore. Di fatto, stante la carenza di personale, le uscite fuori dal centro avvengono raramente.

La struttura non è apparsa del tutto idonea ad ospitare minori con caratteristiche di particolare vulnerabilità – soggetti portatori di problemi sanitari e minori vittime di tratta – nonché ragazze. Durante la permanenza presso il

centro, l'isolamento dei soggetti con particolari problemi viene garantito presso il fabbricato destinato alle ragazze, ove non presenti. In sostanza, le modalità di isolamento vengono stabilite al momento.

La struttura di accoglienza "La Margherita" è gestita dalla ERICHES 29, oggetto di indagini nel noto caso di Mafia Capitale, conseguentemente posta sotto amministrazione giudiziaria.

La struttura è convenzionata con il Comune di Roma ed è operativa dall'ottobre 2014. L'attuale gestione è garantita dalla cooperativa Eriches che ha aderito ad un bando del comune di Roma dal 1 gennaio 2017 per la durata di 4 anni, con un costo giornaliero per il comune di 98 euro per minore.

La struttura accoglie 11 minori, che - dopo le 14.00 e successivamente al compimento del 16 anno - possono uscire dalla struttura.

All'atto del sopralluogo della Commissione, presso il centro erano presenti anche tre operatori dell'ONG Medici senza Frontiere.

La permanenza media è di circa un mese/un mese e mezzo, dopo il quale i minori vengono avviati alla struttura di seconda accoglienza ritenuta per loro più idonea.

Del tutto carente è risultato il materiale destinato allo svolgimento di attività didattico-ludico-ricreative.

La cucina è nuova, razionalmente organizzata ed ordinata. La struttura dispone di un cuoco che si presta a cucinare anche in orari compatibili con il Ramadan osservato dagli ospiti. Lo stabile dispone di linea WIFI.

I capi di abbigliamento provengono esclusivamente da donazioni di organizzazioni caritatevoli e benefattori. Sul punto la fornitura appare inadeguata, considerato anche il corrispettivo non irrilevante pagato dal Comune per l'accoglienza giornaliera.

I minori riceverebbero regolarmente l'abbonamento mensile del trasporto e, con cadenza mensile, la scheda telefonica internazionale dell'importo di 5 euro, ritenuta insufficiente in quanto non consentirebbe di contattare regolarmente le famiglie.

La mattina, tre volte alla settimana, gli ospiti frequentano un corso di alfabetizzazione della durata di trenta giorni gestito da "Scuola Civico Zero".

Agli ospiti, conformemente alle previsioni del capitolato (così viene riferito dagli operatori), non è consentito cucinare né fare attività che comportino l'utilizzo di arnesi taglienti o potenzialmente pericolosi.

Per ogni minore viene immediatamente richiesta l'apertura della tutela e generalmente il Tribunale per i minorenni di Roma provvede alla nomina del tutore nel termine di 30/40 giorni.

Il responsabile della struttura ha espresso viva preoccupazione relativamente a quei minori che, accolti presso la struttura in periodo prossimo al raggiungimento della maggiore età, non riescono ad ottenere un permesso di soggiorno prima del compimento del diciottesimo anno (la conversione del permesso per minore età può essere richiesta solo dopo il raggiungimento della maggiore età e comporta un onere economico spesso insostenibile per il giovane). Per tali soggetti è inevitabile l'allontanamento dal centro, senza una valida alternativa.

### *Considerazioni conclusive*

*NUOVI STRUMENTI  
PER LA POLITICA PER  
I MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI*

Come richiamato nelle premesse della presente relazione, in questa legislatura si sono registrati notevoli passi in avanti, non solo nella consapevolezza della questione, ma anche nella definizione di regole e strumenti appropriati per affrontare il delicato tema dei minori stranieri non accompagnati.

*POTENZIAMENTO  
DELLA  
STRUTTURAZIONE  
DEL SISTEMA DI  
ACCOGLIENZA*

Allo stesso tempo, anche alla luce della rilevante crescita del fenomeno, sono stati impiegati importanti tentativi di potenziamento e di strutturazione del sistema di prima e di seconda accoglienza.

Difatti, il nuovo sistema di accoglienza relativo ai MSNA - tenendo conto della sperimentazione espletata dal Ministero dell'Interno nell'ambito dell'approvazione dei progetti del Fondo FAMI - ha contribuito in aggiunta ad armonizzare le condizioni d'accoglienza, tentando di superare la frammentazione sul territorio e l'approccio emergenziale.

Non da ultimo, gli sforzi intrapresi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in relazione agli aspetti dell'integrazione socio-lavorativa dei MSNA, sembrano andare nella giusta direzione, considerando la crescente attenzione relativa agli aspetti e alle azioni d'integrazione (e non di "isolata" accoglienza).

Ciò premesso, allo stato attuale, permangono diverse problematiche di seguito meglio sintetizzate.

*LA DIFFORMITÀ  
NELL'APPLICAZIONE  
DELLA NORMATIVA*

*1. La principale criticità riscontrata nel periodo d'indagine è legata ad un'applicazione difforme delle varie disposizioni nelle diverse realtà territoriali e giurisdizionali, in un contesto già di per sé disorganico e poco conforme alle reali necessità ed esigenze di tutela dei MSNA. Le questioni vengono sollevate in riferimento a:*

- le procedure per la determinazione dell'età;*
- il rilascio del permesso di soggiorno per minore età;*
- l'applicazione dell'istituto della tutela (in relazione ai tempi della nomina del tutore, alla mancata applicazione della norma che stabilisce poteri tutelari temporanei, ecc.);*
- la frammentazione delle competenze fra le autorità giudiziarie (in relazione, ad esempio alla nomina del*



tutore ed alla ratifica delle misure di accoglienza.

**LA “LEGGE ZAMPA”**

Molte delle difficoltà di cui sopra dovrebbero essere tuttavia superate dall'applicazione della nuova legislazione (in particolare, ma non solo, dalla legge n. 47 del 2017 c.d. legge Zampa), con i miglioramenti che si propone di raggiungere. Ad oggi, il sistema è da considerarsi in fase transitoria con l'impostazione teorica dell'impianto normativa, che trova tuttora diversi ostacoli nella sua realizzazione pratica. Inoltre, occorre portare a compimento alcuni obiettivi di fondo. Ad esempio, in relazione dell'istituto di tutela, si rende necessario precisare maggiormente le funzioni del tutore (il cui ruolo è essenziale, ad esempio, nell'ambito delle procedure di valutazione del superiore interesse del minore), delineare e armonizzare i criteri di selezione dei tutori che verranno iscritti negli elenchi istituiti presso ogni Tribunale per i minorenni, nonché predisporre ed uniformare i percorsi formativi di cui saranno titolari i Garanti regionali.

Allo stesso tempo, occorre armonizzare le procedure per la determinazione dell'età. Vi sono, infatti, due diversi strumenti giuridici in vigore: il DPCM n. 234 del 2016 (adottato in attuazione dell'art. 4 del decreto n. 24 del 2014), che introduce una procedura puntuale e rispettosa di idonei principi e standard (con un'applicabilità tuttavia limitata ai soli minori non accompagnati vittime di tratta) e la già menzionata legge n. 47 del 2017, che all'art. 5 disciplina una procedura di accertamento dell'età applicabile a tutti i MSNA.

Al fine di vedere applicata su tutto il territorio nazionale la stessa procedura ed i medesimi standard, risulta di conseguenza opportuno uniformare modalità e standard di garanzia e protezione, integrando la legge n. 47 del 2017 con gli aspetti innovativi e di garanzia previsti nel DPCM n. 234 del 2016.

**LE DIFFICOLTÀ  
FINANZIARIE DEI  
COMUNI**

Non si può non sottolineare che la legge n. 47 del 2017 non ha potuto affrontare il tema finanziario, che per quanto qui rileva investe in particolare i bilanci comunali. Come spiegato, per i minori che non possono essere ospitati presso le strutture governative, resta ferma la competenza comunale, che si avvale del finanziamento governativo pari a 45 euro al giorno per minore. Spesso si tratta di una somma che per i comuni

*risulta insufficiente, con le conseguenti difficoltà di reperimento di risorse aggiuntive all'interno del bilancio dell'ente locale.*

*In questo senso, va tenuto presente ancora una volta l'assenza di una governance coerente del modello di accoglienza: se è vero, come appena ricordato, che i Comuni hanno una competenza su tutti i minori rinvenuti sul loro territorio, è altrettanto vero che gli standards di accoglienza sono stabiliti a livello regionale.*

*Le strutture di accoglienza devono attenersi a quanto previsto dai regolamenti regionali che a livello nazionale possono determinare diversi standards in merito ai requisiti strutturali, ai servizi erogati e al personale impiegato, tanto in termini di profili professionali che di monte ore settimanale. Tutto ciò contribuisce a determinare le tariffe che devono essere corrisposte dagli enti locali e che possono superare di gran lunga i 45 riconosciuti dallo Stato.*

*La presenza eterogenea di minori stranieri non accompagnati sui diversi territori può generare un carico maggiore per alcuni comuni, che evidentemente possono trovarsi in grandi difficoltà economiche e di fatto impossibilitati a prevedere voci di bilancio sufficienti a coprire i costi dell'accoglienza. Per questo molte Regioni stanno provvedendo a modificare i loro regolamenti.*

**LA NECESSITÀ DI  
UNA DEFINIZIONE  
UNIFORME DI  
CRITERI  
STRUTTURALI E  
GESTIONALI**

*Sarebbe dunque opportuno, alla luce di quanto fin qui esposto, promuovere un accordo in sede di **Conferenza unificata Stato-Regioni ed enti locali** (di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) per **uniformare in tutto il territorio nazionale gli standards strutturali e gestionali** delle strutture e delle misure di accoglienza. Tali standards non dovrebbero ovviamente essere fissati al di sotto del livello garantito ai minori italiani, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore, e dovrebbero essere accompagnati dalla previsione di idonee e adeguate coperture finanziarie.*

*La presenza di un'accoglienza diversificata per minori italiani e minori stranieri non accompagnati, determinata da rette altamente difformi, può risultare discriminatoria.*

**OCCORRE  
QUALIFICARE GLI**

*2. In aggiunta alle problematiche di cui sopra,*

**INTERVENTI DI  
ACCOGLIENZA DEI  
MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI**

*altrettanto importante è il tema delle condizioni e qualità di accoglienza dei MSNA, a partire dalla garanzia del superiore interesse del minore.*

*A proposito di quest'ultimo aspetto, nonostante la legislazione nazionale in materia ne riconosca l'importanza - e lo richiami sistematicamente - non risultano tuttora regolate del tutto le procedure e i meccanismi finalizzati alla reale applicazione di tale principio nell'indirizzare ogni azione e decisione che riguardi un minore.*

*A tal fine, andrebbero maggiormente valorizzate alcune buone prassi, sperimentate nell'ambito delle attività di rafforzamento e consolidamento del sistema di prima accoglienza dedicato ai MSNA, svolta dal Ministero dell'Interno, dall'UNHCR e da altre agenzie. Nell'ambito di tale attività sono state elaborate delle specifiche linee guida in materia, che si auspica possano essere usate sia nella fase di prima che di seconda accoglienza.*

*Per quanto riguarda il sistema d'accoglienza è da rilevare, inoltre, che l'impianto normativo trova tuttora diversi ostacoli nella sua realizzazione pratica.*

*In particolare, i posti effettivamente disponibili per i MSNA sono abbondantemente al di sotto delle esigenze sia in prima che, specialmente, in seconda accoglienza. Ciò comporta conseguenze preoccupanti sia sotto il profilo dell'efficacia degli interventi che della idonea protezione dei MSNA.*

*In altre parole, il passaggio tra le diverse forme di accoglienza continua ad avvenire in maniera difficoltosa con evidenti limiti nel coordinamento e nella condivisione delle prassi. Non è ancora assicurata la gradualità della presa in carico delle persone, né la effettiva messa in rete tra i diversi sistemi di accoglienza, con il risultato sia di forte stratificazione e frammentazione delle tipologie di accoglienza, che di scarsa attenzione agli aspetti "qualitativi" delle condizioni di accoglienza nelle strutture sopracitate, in particolare in relazione ai servizi finalizzati all'integrazione.*

*Non da ultimo, solo di recente, grazie alle risorse del Fondo FAMI, è stata intrapresa l'attività di formazione ed aggiornamento degli operatori impiegati nei servizi di prima accoglienza (di cui si auspica estensione anche*

alla seconda accoglienza), nonché una capillare attività di monitoraggio sui servizi erogati nelle strutture d'accoglienza (resa peraltro difficoltosa dall'assenza dei riferimenti alle strutture per i m.s.n.a nel nuovo Capitolato per la gestione dei centri di accoglienza, approvato nel marzo del 2017).

**LE DIFFICOLTÀ CHE  
OSTACOLANO  
L'INTEGRAZIONE**

3. Un'ulteriore problematica riguarda l'integrazione. Nella pratica, la Commissione ha potuto rilevare che i minori stranieri non accompagnati che arrivano al compimento dei 18 anni, per la conversione del permesso di soggiorno, si imbattono spesso in diverse criticità dovute, ad esempio, a fattori come il ritardo della nomina del tutore (che determina l'impossibilità, a volte, per il minore di cominciare le attività di integrazione utili all'ottenimento della conversione del permesso di soggiorno stessa) o alle situazioni nei quali il minore entra in Italia già da diciassettenne, in ritardo per intraprendere il percorso di integrazione previsto dalla legge.

In aggiunta a questi aspetti vi è tuttavia da rilevare che l'intero impianto di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati necessita di essere ulteriormente standardizzato con particolare riguardo ai requisiti degli enti gestori dei centri di accoglienza e ai servizi finalizzati all'integrazione (quali l'insegnamento della lingua italiana, l'orientamento ai servizi territoriali, la formazione professionale ecc.). Pur riconoscendo l'esistenza di ottime esperienze territoriali, in diverse realtà l'accoglienza dei MSNA non sembra essere impostata all'accompagnamento (accueil) e all'integrazione, ma appare piuttosto una misura a sé stante, quando non legata (anche quando prolungata nel tempo) ad aspetti di puro business. Risulta in qualche modo più facile assicurare la protezione dei minori stranieri non accompagnati, ma si riscontrano grossi limiti all'azione volta all'accompagnamento verso l'autonomia dei soggetti protetti. Ma un aspetto perde molto del suo valore se non è accompagnato dall'altro: la protezione deve essere un obiettivo di partenza, ma deve essere inquadrato in una prospettiva di autonomia.

Un primo passo in questa direzione dovrebbe consistere nel rafforzamento delle politiche dell'inserimento socio-lavorativo e abitativo dei MSNA, anche attraverso la predisposizione di una specifica sezione sull'integrazione dei minori non accompagnati,

*richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale all'interno del Piano Nazionale Integrazione (introdotto dal decreto legislativo n. 18 del 2014).<sup>59</sup> Dal punto di vista operativo, invece, dovrebbe essere assicurato il maggior coordinamento tra le iniziative in atto (a partire dal coordinamento tra attività di accoglienza e strumenti di politiche attive di lavoro predisposte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali), anche tramite ulteriore potenziamento e generalizzazione delle iniziative propedeutiche alla piena integrazione. A titolo d'esempio, tali misure potrebbero riguardare l'offerta generalizzata di corsi di orientamento civico, la registrazione sistematica dei c.d. "profili delle competenze dei minori non accompagnati", l'elaborazione dei piani di inserimento lavorativo, nonché l'individuazione di possibili forme di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Non da ultimo, dovrebbero essere potenziate - anche attraverso il raccordo con il sistema di formazione professionale del sistema delle Regioni, il cui coinvolgimento "strutturato" è tutt'oggi abbastanza residuale rispetto alle politiche d'accoglienza e di integrazione dei MSNA - le attività di aggiornamento professionale.*

**GOVERNANCE DEL  
SISTEMA DI  
PROTEZIONE PER I  
MSNA**

*4. Al fine di rispondere alle criticità di cui sopra e, in ultima analisi, di consolidare il sistema di protezione dei minori non accompagnati, appare prioritario rafforzare la governance complessiva del sistema di presa in carico dei MSNA, sia sotto il profilo del coordinamento, dell'indirizzo, della programmazione e della pianificazione degli interventi, che sotto il profilo della gestione operativa.*

**IL TAVOLO  
NAZIONALE DI  
COORDINAMENTO**

*In relazione al primo aspetto occorre potenziare la composizione del Tavolo Nazionale di Coordinamento - che ha tra i propri compiti quello di individuare le linee di indirizzo e predisporre la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza - attraverso il*

---

<sup>59</sup> La disposizione in oggetto impegna infatti il Governo (Tavolo Nazionale di Coordinamento) ad adottare il Piano nel quale vengono individuate "le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio- lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni".

*coinvolgimento dei soggetti pubblici nazionali ed internazionali con competenze specifiche in materia, quali l'Autorità garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Ministero della Salute, il Ministero della Pubblica Istruzione, l'UNHCR ed altri organismi internazionali (quali ad esempio l'Organizzazione internazionale del lavoro), stante l'importanza delle tematiche d'integrazione.*

*Allo stesso tempo, stante il ruolo necessariamente "politico-strategico" del Tavolo di cui sopra, da un lato, e la complessità della gestione sia quantitativa che qualitativa degli interventi in essere, dall'altro, si pone invece fortemente il tema del coordinamento operativo degli interventi, sia a livello nazionale che a livello regionale.*

*In altre parole, data la notevole rilevanza delle risorse economiche impiegate nonché l'eterogeneità degli aspetti e degli interventi, s'impone l'esigenza di una governance sia a livello nazionale che a livello regionale, in grado di assicurare sinergia tra le diverse azioni e finalizzata ad evitare la sovrapposizione di iniziative uguali o simili, nonché a valorizzare le esperienze positive (le cosiddette "buone prassi" replicabili in altri/diversi contesti territoriali).*

**IL  
COINVOLGIMENTO  
DELLE REGIONI**

*Il ruolo che anche in questo senso può essere svolto dalle Regioni - nella loro funzione di coordinamento territoriale degli interventi nazionali ma anche nella formazione degli operatori - potrebbe rappresentare la "chiave di volta" per contribuire a risolvere alcune tra le maggiori criticità del settore legate ad esempio al monitoraggio e al controllo delle strutture e dei servizi per i MSNA e alla messa in rete delle attività di accoglienza e di politiche attive di lavoro a livello regionale.*

**OCCORRE UNA  
AGENZIA  
NAZIONALE PER  
L'ACCOGLIENZA?**

*A livello nazionale, alla luce della prevedibile e crescente importanza del tema dei MSNA nel dibattito politico, mediatico ed istituzionale, si dovrebbe procedere all'individuazione di una specifica struttura pubblica avente funzioni di coordinamento operativo del sistema. Tale struttura potrebbe avere la forma di una vera e propria Agenzia Nazionale per l'Accoglienza, incaricata per il coordinamento centrale, l'organizzazione generale del lavoro, il supporto tecnico agli enti gestori dei centri, la messa in rete, anche*

*informatica<sup>60</sup>, di istanze di livello provinciale, regionale e nazionale, la definizione delle modalità di monitoraggio sui servizi, ed in generale dell'organizzazione del sistema nazionale di accoglienza in cui tutti i soggetti coinvolti, lavorino per l'affermazione di un modello efficiente ed efficace.<sup>61</sup>*

---

60 Un database efficiente, infatti, consentirebbe la conoscenza generale del fenomeno al fine di garantire un'efficace pianificazione delle attività. Un'adeguata raccolta dei dati, inoltre, garantirebbe una maggiore capacità di monitorare gli spostamenti del minore, riducendo quanto possibile la sua esposizione a rischio di abusi e violenze, con particolare riferimento a quei minori che si allontanano prematuramente dai centri a loro destinati. Si auspica che la norma di recente introdotta venga presto applicata attraverso meccanismi idonei affinché tutti i dati rilevanti, inclusi quelli relativi ai percorsi amministrativi intrapresi ed alle domande di protezione internazionale, alle tutele aperte, ai permessi di soggiorno richiesti ed effettivamente ottenuti, ai trasferimenti dalla prima alla seconda accoglienza, agli allontanamenti, vengano adeguatamente raccolti e analizzati.

61 Va da sé che tale Agenzia, sull'esempio di simili organismi esistenti in molti Paesi membri UE, non dovrebbe limitare il proprio mandato solo all'accoglienza dei MSNA bensì all'intero dispositivo nazionale di accoglienza dei migranti forzati (richiedenti e titolari della protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati ecc.)

## Allegato

### Sovvenzioni e Fondi:

#### *Sovvenzioni nazionali:*

(fonte 3)

**SPRAR - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati:**

Per attivare il sistema, gli enti locali possono utilizzare le risorse finanziarie messe a disposizione dal Ministero dell'Interno attraverso il "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo". Con questo strumento, vengono assegnati contributi in favore degli enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza per i richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria.

(fonte 3)

I progetti di accoglienza, presentati sulla scorta di appositi bandi, sono sottoposti all'esame di una Commissione di valutazione composta da rappresentanti del ministero dell'Interno, da un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e da un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). Compongono, inoltre, la Commissione un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) ed un rappresentante delle Regioni.

(fonte 4)

Il "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo" è stato incrementato con la *Stabilità 2015*:

L'articolo 1, commi 179 e 180 della legge di stabilità 2015 (L. 190/2015) reca il finanziamento del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo.

**"Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati"** la cui gestione dal luglio 2015 è stata affidata alla Struttura di missione

A questi fondi disposti in via legislativa, si aggiungono, per il 2014, 60 milioni provenienti dal "Fondo di riserva per le spese impreviste", e 53 stanziati in sede di assestamento (si veda Camera dei deputati, Commissioni riunite I e II, Audizione informale del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno prefetto Morcone, 15 settembre 2014).

#### *Sovvenzioni e Fondi Europei:*

(fonte 5)

Nell'ambito del Programma Quadro "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" 2007-2013 (Programma SOLID), istituito per "garantire un'equa ripartizione delle responsabilità fra Stati Membri per una gestione integrata delle frontiere esterne all'UE e per implementare politiche comuni in tema di immigrazione e asilo", al ministero dell'Interno è affidata la gestione dei seguenti quattro strumenti finanziari:

1 - **Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi (FEI)**: nato con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri dell'Unione Europea attraverso politiche che consentano ai cittadini di Paesi terzi, giunti legalmente in Europa, di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società ospitanti.

(fonte 5)

2 - **Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)**: rivolto agli Stati che accolgono richiedenti asilo, è a sostegno di programmi e azioni connesse alla integrazione delle persone il cui soggiorno è di natura durevole e stabile. Il fondo prevede anche misure per affrontare arrivi improvvisi in caso di guerre e conflitti internazionali.

(fonte 5)

3 - **Fondo Europeo per i Rimpatri**: garantire una politica efficace di ritorno - in conformità con la Carta dei diritti fondamentali e sulla base della preferenza per il rimpatrio volontario - per far fronte all'immigrazione irregolare.

4 - **Fondo Europeo per le Frontiere Esterne**: l'obiettivo di questo strumento è assicurare controlli alle frontiere esterne uniformi e di alta qualità favorendo un traffico transfrontaliero flessibile anche mediante il co-finanziamento o di azioni mirate o di iniziative nazionali per la cooperazione tra Stati membri riguardo la politica dei visti. Ciascuno dei quattro Fondi SOLID si attua mediante la definizione di un Programma pluriennale le cui linee guida vengono recepite all'interno dei singoli Programmi annuali.

Nella struttura organizzativa delineata dal ministero dell'Interno, la gestione del *Fondo Europeo per le Frontiere Esterne* è affidata al dipartimento della Pubblica sicurezza, mentre quella del *Fondo Europeo per l'Integrazione*, del *Fondo Europeo per i Rifugiati* e del *Fondo Rimpatri* al dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione.

Come da regolamento istitutivo, le attività progettuali realizzate nell'ambito dei Fondi SOLID si sono concluse entro il 30 giugno 2015.



(fonte 7)

Per il nuovo ciclo di programmazione la Commissione europea ha semplificato l'organizzazione dei finanziamenti destinati al sostegno delle politiche in materia di immigrazione degli Stati membri, passando dai quattro Fondi istituiti nell'ambito del Programma SOLID 2007-2013, ai solì due strumenti finanziari previsti per il periodo 2014-2020:

il “*Fondo asilo migrazione e integrazione*” (FAMI);

il “*Fondo sicurezza interna*” (FSI).

Dal “Programma nazionale FAMI 2014-2020”, tra le altre cose, si evince che:

(fonte 6)

La strategia nazionale è orientata alla prosecuzione di misure di RVA (*Ritorno Volontario Assistito*) con Reintegrazione (RVA&R): per rendere più agevoli, efficaci ed uniformi le procedure su tutto il territorio nazionale risulta necessario potenziare la governance nazionale del RVA&R e realizzare attività d'informazione e sensibilizzazione. In maniera complementare, saranno finanziate operazioni di rimpatrio forzato (RF) e verrà realizzato un sistema di monitoraggio apposito. A supporto delle operazioni di allontanamento sarà garantita, nel breve termine l'operatività di 1500 posti nei CIE ristrutturando i posti attualmente non agibili in parte con risorse FAMI *Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione* (5M€ cof. UE + 5M€ cof. nazionale) ed in parte con i fondi nazionali. Verrà promossa l'attuazione dell'Agenda Europea sulla Migrazione relativamente ai rimpatri.

A questo si aggiunge:

(fonte 6)

Realizzazione di interventi di RVA comprensivi di misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine. In linea con i progetti realizzati con i fondi SOLID, saranno erogati, nell'ambito di un progetto unitario, i seguenti interventi (...).

---

#### Fonti:

1)

<http://www.nonsprecare.it/accoglienza-immigrati-italia-truffe-sprechi-criminalita-02/09/2015>

2)

<http://www.repubblica.it/solidarieta/equo-e-solidale/2015/11/30/news/sbilanciamoci-128484111/> - 30 Novembre 2015

3)

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio>

4)

[http://www.camera.it/leg17/561?appro=1\\_incremento\\_del\\_fondo\\_per\\_le\\_politiche\\_dell\\_asilo\\_nella\\_stabilit\\_2015](http://www.camera.it/leg17/561?appro=1_incremento_del_fondo_per_le_politiche_dell_asilo_nella_stabilit_2015)

informazioni aggiornate al 09/02/2015

5)

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei>

6)

[http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/programma\\_nazionale\\_fami\\_2014-2020\\_0.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/programma_nazionale_fami_2014-2020_0.pdf)

7)

<http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

**di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato in missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti di deposito di munizioni, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno e da somministrazione di vaccini, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni**

### S O M M A R I O

#### COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	298
Seguito dell'esame della proposta di relazione intermedia ( <i>Seguito dell'esame e approvazione</i> ) ..	298
ALLEGATO ( <i>Testo approvato dalla Commissione</i> ) .....	300

#### COMMISSIONE PLENARIA

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Gian Piero SCANU.*

#### **La seduta comincia alle 8.35.**

#### **Sulla pubblicità dei lavori.**

Gian Piero SCANU, *presidente* avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

#### **Seguito dell'esame della proposta di relazione intermedia.**

*(Seguito dell'esame e approvazione).*

Gian Piero SCANU, *presidente e relatore*, ricorda che l'avvio dell'esame del provvedimento in titolo ha avuto luogo nella seduta del 6 luglio 2017 con la presentazione da parte del presidente di uno schema di relazione, al quale, entro il termine fissato per il 13 luglio 2017, sono state presentate alcune proposte di integrazione e modifica da parte di componenti della Commissione.

Comunica di aver pertanto provveduto a riformulare lo schema di relazione in esame tenendo conto di tali proposte di integrazione e modifica e di aver successivamente inviato il testo così riformulato a tutti i componenti della Commissione nella giornata di ieri (*vedi allegato*).

Intervengono, preannunciando il proprio voto favorevole, i deputati Donatella DURANTI (MDP), Ivan CATALANO (Misto-CI), Paolo COVA (PD), Gianluca RIZZO (M5S), Maria Chiara CARROZZA (PD),

Maria AMATO (PD), Diego ZARDINI (PD), Luigi LACQUANITI (MDP).

Mauro PILI (Misto) preannuncia la propria astensione sullo schema in esame e deposita agli atti della Commissione un proprio intervento scritto.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di relazione intermedia sull'attività di inchiesta in materia di sicurezza sul lavoro e tutela ambientale nelle Forze armate.

Gian Piero SCANU, *presidente*, avverte che se non vi sono obiezioni, la presidenza si ritiene autorizzata al coordinamento formale del testo approvato. La relazione approvata sarà trasmessa alla Presidenza della Camera, con richiesta di inserimento nel programma dei lavori dell'Assemblea, e pubblicata con il Doc. XXII-*bis* n.11.

Comunica infine che nella riunione del 13 luglio scorso, l'ufficio di presidenza,

integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, alla luce degli accordi intercorsi con la Commissione antimafia e del nulla osta pervenuto dall'amministrazione di appartenenza, ha convenuto di trasformare da tempo parziale a tempo pieno, con decorrenza a partire dal 1° giugno 2017, il rapporto di collaborazione del signor Riccardo Guido, dipendente della Città Metropolitana di Roma in regime di distacco presso l'amministrazione della Camera dei deputati. Il titolo del predetto rapporto di collaborazione permanente gratuito, salvo il rimborso delle spese eventualmente sostenute per la partecipazione all'attività della Commissione.

**La seduta termina alle 9.45.**

---

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

ALLEGATO

**Relazione sull'attività d'inchiesta in materia di sicurezza sul lavoro e tutela ambientale nelle Forze Armate: criticità e proposte.**

**TESTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

INDICE

<i>Premessa</i> .....	<i>Pag.</i> 301
LE CRITICITÀ .....	» 304
I. Un nuovo « patto » sulla sicurezza del lavoro .....	» 304
II. Un mondo assediato dai rischi .....	» 305
III. Gli organi di vigilanza: il problema della giurisdizione domestica .....	» 319
IV. Il datore di lavoro nel mondo militare .....	» 327
V. RSPP, medici competenti e organi tecnico-operativi ...	» 333
VI. Le carenze nella valutazione dei rischi: DVR e DUVRI .	» 339
VII. I limiti della sorveglianza epidemiologica .....	» 349
VIII. Le insufficienze delle tutele assicurative .....	» 357
LE PROPOSTE DI LEGGE .....	» 367
I. Gli ambienti di lavoro .....	» 367
II. Gli ambienti di vita .....	» 369

## PREMESSA

La sicurezza e la salute del personale dell'Amministrazione della Difesa sono adeguatamente tutelate? Cosa possiamo e dobbiamo fare per evitare in futuro tragedie come quelle che in tutti questi anni hanno colpito le famiglie di queste persone?

Sono proprio le domande che hanno indotto la Camera dei Deputati ad istituire la quarta Commissione parlamentare di inchiesta sulle morti e malattie che hanno colpito il personale dell'Amministrazione della Difesa: in Italia e nelle missioni all'estero.

Perché una quarta Commissione d'inchiesta? Perché le tre Commissioni precedenti ebbero il merito di individuare le criticità e di proporre un ampio ventaglio di indicazioni e proposte volte ad eliminare queste criticità. Ciò malgrado, le criticità non sono state eliminate.

Nell'intento di porre rimedio ad una situazione tanto allarmante, la quarta Commissione si è mossa secondo metodologie d'indagine innovative.

In questa ottica, ha assunto un peso determinante l'esercizio da parte della Commissione degli stessi poteri dell'autorità giudiziaria in linea con quanto disposto dall'articolo 82, comma 2, secondo periodo, della Costituzione. Efficace è apparsa, in particolare, la decisione di procedere alla maggior parte delle audizioni, non già in forma libera, bensì secondo i paradigmi tipici dell'**esame testimoniale**.

Altrettanto incisiva si è rivelata la scelta di ricostruire i modelli organizzativi allestiti nei siti militari, e, a questo fine, di analizzare i comportamenti effettivamente tenuti dai soggetti chiamati a vario titolo a garantire la sicurezza sul lavoro: sia i soggetti che di fatto e/o di diritto hanno capacità decisionale, sia i soggetti che incarnano le competenze. Di qui un piano di lavoro caratterizzato dalla sistematica audizione in forma testimoniale di **datori di lavoro, responsabili del servizio di prevenzione e protezione dai rischi, medici competenti, consulenti esterni** (primi fra tutti, CISAM e CETLI).

Coerente è, quindi, risultata la decisione di condurre gli accertamenti e di valutarne gli esiti anche con l'ausilio di esperti individuati dalla Commissione in **attività di polizia giudiziaria** e in **magistrati inquirenti** professionalmente abituati alle indagini in tema di salute e sicurezza. E proficua è stata l'ulteriore decisione di suddividere i Consulenti della Commissione in più **gruppi di lavoro**, ciascuno incaricato di approfondire in specifiche relazioni la disamina delle risultanze investigative raccolte su temi basilari quali: documenti di valutazione dei rischi; organi di vigilanza; medici competenti; amianto; radon e altre radiazioni ionizzanti; vaccinazioni; monitoraggio

epidemiologico; inquinamento ambientale e bonifiche nei poligoni sardi e non solo; misure di prevenzione adottate dalle FFAA di altri Paesi.

Un approdo altamente significativo dell'attività della Commissione è stata la **proposta di legge A.C. 3925** elaborata dalla Commissione. Le attività condotte hanno chiarito che le criticità già poste in luce dalle tre precedenti Commissioni non solo non sono state eliminate, ma sotto più aspetti si sono aggravate. Perché quelle criticità sono, e continueranno ad essere, alimentate da un problema irrisolto: l'universo della sicurezza militare non è governato da norme adeguate. C'è bisogno di una nuova legge. Senza di che resteranno immutate le scelte strategiche di fondo che attualmente ispirano la politica della sicurezza nel mondo delle Forze Armate. Quelle scelte strategiche che paradossalmente trasformano il personale dell'Amministrazione della Difesa in una classe di lavoratori deboli. Quelle scelte strategiche che per giunta umiliano i militari ammalati o morti per la mortificante sproporzione tra la dedizione dimostrata dal militare in attività altamente pericolose e la riluttanza istituzionale al tempestivo riconoscimento di congrui indennizzi.

Non meno importante è la **seconda proposta di legge**, parimenti ispirata dal lavoro della Commissione e diretta a integrare e modificare il codice dell'ambiente relativamente ai poligoni di tiro. Le criticità emerse dalle indagini sulla situazione ambientale inducono a prescrivere, tra l'altro, il monitoraggio continuo delle aree interne ed esterne ai poligoni e forme di controllo sulla gestione dell'attività di bonifica non dissimili da quelle previste per le aree industriali.

A maggior ragione, queste proposte di legge si rivelano di cruciale rilievo, ove si tenga presente che —come ha trovato conferma nel corso dell'inchiesta di questa Commissione— non appaiono sistematici gli interventi della magistratura penale a tutela della sicurezza e della salute del personale dell'Amministrazione della Difesa.

In proposito, non possiamo nasconderci una realtà: vi sono zone del nostro Paese in cui non si celebrano affatto processi in materia, e altre in cui questi processi vengono avviati, a titolo di esempio, per omicidio colposo o lesioni personali colpose, ma successivamente le indagini risultano condotte con una tale lentezza o senza gli indispensabili approfondimenti, con la conseguenza che si concludono con il proscioglimento nel merito o per prescrizione del reato.

La conseguenza è devastante. Si è diffuso un senso d'impunità, l'idea che le regole c'erano e ci sono, ma che si potevano e si possono violare senza incorrere in effettive responsabilità. E si è diffuso tra le vittime e i loro parenti un altrettanto devastante senso di giustizia negata.

Sarebbe il momento di porre fine alle lamentele inconcludenti, e di passare dalle parole ai fatti. Dobbiamo, costruire una nuova organizzazione nel settore delle morti causate dal lavoro e dall'ambiente, una Procura della Repubblica nazionale, o quantomeno un'Agenzia nazionale, altamente specializzata e con competenza estesa a tutto il territorio nazionale.

Le tante procure della Repubblica istituite in Italia – spesso procure di piccole dimensioni - non sono in grado di perseguire ipotesi di reato particolarmente complesse, quali quelle che possono verificarsi nel settore dell'ambiente e del lavoro, e ciò per difetto di specializzazione nella materia e per mancanza di esperienze pregresse sul campo.

Una Procura, o un'agenzia, nazionale sarebbe in grado di perseguire finalità basilari. Se ne indica una: porre rimedio all'attuale, fuorviante frammentazione delle indagini condotta nell'ambito di situazioni analoghe, quando non identiche, che si presentano in diversi luoghi del territorio nazionale. Ci si riferisce ai casi più eclatanti di tumori che si verificano tra il personale dell'Amministrazione della Difesa, e, dunque, a casi che non coinvolgono soltanto una circoscritta zona territoriale. Ogni qualvolta esplode un'emergenza del genere, si avverte la necessità di una gestione unitaria del caso. Al contrario accade che o ogni singola Procura della Repubblica addirittura non valuti affatto il fenomeno, o che valuti autonomamente un solo aspetto difettando del quadro d'insieme, e non sia, pertanto, in grado di approfondire il fenomeno nella sua globalità. Ogni Procura della Repubblica esamina un pezzetto della storia complessiva, e non ha la possibilità di ricomporre le diverse tessere in un mosaico coerente. Il risultato è che di rado si riesce a cogliere le effettive cause e le reali dimensioni del fenomeno, non sempre si riesce a comprenderne le ripercussioni profonde di tali ipotesi di reato sulla salute e sull'ambiente, troppo spesso le effettive responsabilità rimangono avvolte nel mistero. Come stupirsi allora se, ad esempio, le indagini su casi di tumori occorsi a personale dell'Amministrazione della Difesa esposto alla medesima noxa patogena si concludano in un certo luogo con una condanna e in altri luoghi nemmeno si aprano o finiscano con un'archiviazione?

“L'iniziativa della Commissione ha anche concorso all'approvazione di nuove norme in materia di vaccinazioni nelle Forze Armate, inserite nell'Articolo 206-*bis* del codice dell'ordinamento militare intitolato “*Profilassi vaccinale del personale militare*”, modificato recentemente dal Governo, il quale prevede che “La Sanità militare può dichiarare indispensabile la somministrazione, secondo appositi protocolli, di specifiche profilassi vaccinali al personale militare per poterlo impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio, al fine di garantire la salute dei singoli e della collettività”, che “Con decreto del Ministro della difesa adottato di concerto con il Ministro della salute sono approvati i protocolli sanitari di cui al comma 1 che recano altresì l'indicazione analitica degli adempimenti riferiti alle modalità di somministrazione dei vaccini,

quali quelli di comporre il quadro anamnestico del paziente prima di iniziare le profilassi vaccinali e di registrare su apposita documentazione, anche elettronica, riferita a ciascun militare tutte le profilassi vaccinali adottate nei suoi confronti” ed infine che “Se il militare da sottoporre a profilassi vaccinale rappresenta documentati motivi sanitari per non sottoporsi alla profilassi stessa, la valutazione di merito è rimessa alla commissione medica ospedaliera competente per territorio”.

## **LE CRITICITA’**

I. *(Un nuovo “patto” sulla sicurezza del lavoro).*- Sotto più aspetti, all’insegna e dietro la mistificazione di una frantesa specificità, il mondo delle Forze Armate è apparso chiuso alle istanze di rinnovamento in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Non che la specificità delle Forze Armate possa essere trascurata. Solo che tale specificità deve essere intesa, non già come pretesto per giustificare una riduzione delle tutele, bensì come esigenza di fornire ai lavoratori misure di prevenzione che, per l’adattamento alle peculiarità delle Forze Armate valgano vieppiù a garantirne la sicurezza e la salute. Secondo quanto insegna la Corte di Cassazione, l’articolo 3, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008 intende favorire la creazione, non di “zone franche” impermeabili al rispetto delle leggi, ma di luoghi in cui debba venir assolutamente perseguita l’osservanza delle disposizioni antinfortunistiche. Con la conseguenza che la specificità non può certamente condurre alla sostanziale abrogazione di precise norme, né all’azzeramento, o anche solo alla compressione, delle garanzie riconosciute dalla legge a tutti i lavoratori, senza differenze di sorta, e con riguardo a tutti i luoghi di lavoro, nessuno escluso.

Esemplare al riguardo è la sentenza pronunciata il 21 gennaio 2014 dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, che costituisce un monito anche per il nostro Paese. Il caso riguarda un militare italiano che aveva inutilmente richiesto il riconoscimento del nesso causale tra i suoi problemi di salute mentale e il servizio militare prestato. La CEDU, anzitutto, ha ritenuto che, in violazione dell’articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, lo Stato italiano “non aveva adempiuto al suo dovere di garantire che il ricorrente svolgesse il servizio militare in condizioni compatibili con i suoi diritti ai sensi dell’articolo 3, e il ricorrente è stato conseguentemente sottoposto a stress o sofferenza di un’intensità eccedente l’inevitabile livello di durezza inerente alla disciplina militare”. In secondo luogo, la CEDU sottolinea che “l’articolo 6, § 1, della Convenzione garantisce il diritto a un equo processo da parte di un ‘tribunale’ indipendente e imparziale”.



Due statuizioni, l'una e l'altra, di grande attualità per l'Amministrazione della Difesa italiana, chiamata a ricercare se stessa nell'orizzonte segnato dai principi ispiratori dell'ordinamento nazionale ed europeo.

II. *(Un mondo assediato dai rischi)*.- Indispensabile è, anzitutto, prendere consapevolezza che, oggi come ieri, i siti militari sono insidiati da molteplici rischi lavorativi e ambientali.

A) Eloquenti sono a questo proposito le indicazioni fornite dalla stessa disciplina vigente sulla sicurezza del lavoro nelle Forze Armate, e, in particolare, dagli articoli 2185 del D.Lgs. n. 66/2010 e 1079 del D.P.R. n. 90/2010, i quali contemplano l'elargizione di indennizzi, il primo, a lavoratori e persino a cittadini esposti all'uranio impoverito e ad altro materiale bellico e, il secondo, a lavoratori e cittadini che abbiano contratto menomazioni dell'integrità psicofisica permanentemente invalidanti o da cui sia conseguito il decesso quando l'esposizione e l'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e la dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte da esplosione di materiale bellico abbiano costituito la causa ovvero la concausa efficiente e determinante delle menomazioni. Ciò è riferito sia al personale militare e civile impiegato nelle missioni internazionali o nei poligoni di tiro o nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti o nei teatri di conflitto, sia ai cittadini operanti in tali aree o residenti nelle zone adiacenti alle basi militari sul territorio nazionale presso le quali è conservato munizionamento pesante o esplosivo.

Si tratta di indicazioni preziose che pongono in luce la presenza di specifiche esposizioni in ambienti di lavoro (e di vita) riconducibili all'Amministrazione della Difesa, ma che allo stato della legislazione vigente rimangono confinate nell'orizzonte purtroppo nebuloso della elargizione di indennizzi, senza prima ancora ripercuotersi sulla declinazione degli obblighi di prevenzione in tali ambienti, con il dirompente risultato di tradire nei fatti proprio quell'esigenza di specificità vantata a parole.

Fanno spicco purtroppo svariati **poligoni di tiro** presenti sul territorio nazionale nei quali la mancata o tardiva bonifica dei residui dei munizionamenti impiegati nelle esercitazioni ha prodotto rischi ambientali in danno di quanti furono o sono chiamati ad operare o a vivere nel loro ambito. Memorabili sono il Poligono di Capo Teulada con l'area della cosiddetta "penisola interdetta", ma anche il PISQ (Poligono Interforze di Salto di Quirra), il Poligono di Monte Romano, e quello di Cellina Meduna dove solo ultimamente è iniziata l'attività di bonifica. L'evidente ritardo accusato dai responsabili dei poligoni nel ricostruire l'uso effettuato in passato del missile MILAN, e, di conseguenza, nel censire la presenza sul terreno di residui pericolosi come le lunette di torina, dimostra un'inveterata incapacità di prevenire efficacemente il rischio.

Non a caso, solo in data 7 giugno 2017, dietro richiesta della Commissione, il Comandante del PISQ, Gen. Giorgio Francesco Russo, ha comunicato che **“il numero di missili MILAN lanciati presso il PISQ nel periodo dal 1986 al 2000 è di 463 a testa attiva e 50 a testa inerte”**. Questi dati sono stati confermati dal Gen. Roberto Nordio, Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa, in data 21 giugno 2017, il quale ha, inoltre, riferito che i missili MILAN utilizzati presso il Poligono di Capo Teulada sono stati 4242 (di cui 636 a testa inerte e 4069 a testa attiva).

Di grande rilievo in proposito è stata, nella stessa data del 7 giugno 2017, l'audizione del Procuratore della Repubblica di Lanusei, Dott. Biagio Mazzeo:

“Abbiamo avuto il problema dei missili MILAN. Sfortunatamente questi missili erano stati concepiti con un sistema di puntamento che usava il torio, che è un elemento radioattivo abbastanza conosciuto. **Le indagini svolte hanno fatto emergere la presenza del torio sia nel bestiame, sia in alcune persone: in particolare si è proceduto alla riesumazione di salme di pastori deceduti per malattie oncologiche o linfomi e si è visto che era presente una componente di torio nelle loro ossa.** La relazione dice infatti che ulteriori elementi di valutazione provengono dalle perizie sull'esame degli allevatori morti fra il 1995 e il 2010 a causa di tumori del sistema linfatico, per verificarne l'eventuale presenza di una contaminazione di elementi radioattivi. Il fisico Evandro Lodi Rizzini, direttore del Dipartimento di chimica e fisica dell'Università di Brescia e membro del CERN di Ginevra, ha eseguito accertamenti su tali resti, evidenziando una presenza di torio 232 nelle ossa”.

“Ho trovato questi dati in varie fonti e adesso li ritrovo anche in questa relazione cui ho fatto riferimento, dove si parla di **1.187 missili anticarro MILAN** e successivamente missili anticarro TOW”.

Il deputato PILI ha quindi chiesto se nell'indagine e nel dibattito si fosse mai affrontato l'interramento nel poligono di Quirra di diserbante utilizzato nella guerra del Vietnam, nella fattispecie Napalm.

A tale riguardo il Procuratore di Lanusei ha fatto pervenire più documenti atti a documentare il numero di missili MILAN. Ivi inclusa una annotazione di polizia giudiziaria, ove si precisa che “sono stati lanciati, dall'anno 1986 all'anno 2000, nr. **1184** missili contro carro MILAN”. E ivi inclusa una nota dell'Aeronautica Militare, Centro Consultivo Studi e Ricerche dell'agosto 1984, avente per oggetto “Controllo materiale NAPALM”, in cui si indica “l'interramento”, come “soluzione più ragionevole”.

Nonostante le ripetute richieste indirizzate all'Amministrazione della Difesa, la Commissione non ha ricevuto risposte esaurienti circa l'attuale disponibilità da parte delle Forze Armate di missili MILAN contenenti radionuclidi, o comunque di armamenti che contengono o che possono liberare agenti chimici, fisici, radiologici, biologici, potenzialmente nocivi per la salute umana e/o per l'ambiente.

In ogni caso non è pervenuta un'analisi sistematica che indichi chiaramente il numero di missili, a testa inerte e a testa attiva, utilizzati nei diversi poligoni e i dati relativi ai residui bonificati.

Anche per quanto riguarda i brillamenti di munizionamento obsoleto, particolarmente presso il PISQ, sono state fornite versioni non collimanti.

In particolare nel corso dell'audizione resa il 5 ottobre 2016 innanzi la Commissione, il Gen. Giorgio Russo, Comandante del PISQ, ebbe a dichiarare:

“Questa è la famosa attività di brillamento, che è stata interrotta più o meno vent'anni fa. Siamo nel 2016 e l'ultima attività di questo tipo, a mente, dovrebbe essere datata a fine anni 1980, quindi anche più indietro nel tempo, ed era fatta a fini addestrativi anche su materiale scaduto. Per ciò che concerne il periodo dal 2013 in poi, sono sicuro di quello che affermo: non è mai stata distrutta un'arma. Quello che è stato distrutto è il munizionamento – lo ripeto – a fini addestrativi.”

Utile anche a questo riguardo il chiarimento dato dal Procuratore della Repubblica di Lanusei:

“Quello che emerge (...) con chiarezza è il fatto che gli animali, i cui organi sono risultati contaminati da sostanze estranee, essenzialmente da metalli pesanti, pascolavano nell'area del poligono e in zone limitrofe a quella in cui avvenivano alcune attività pericolose, quali i brillamenti”.

“Il poligono teoricamente sarebbe un luogo dove devono svolgersi attività addestrative o attività sperimentali, ma a un certo punto della sua storia (per volontà che non so individuare, ma sicuramente sono decisioni prese a livelli più alti rispetto a quelli della direzione del poligono) si è deciso di utilizzare l'area di Perdas de Fogu per la distruzione di arsenali di materiali obsoleti. Stiamo parlando soprattutto, se non esclusivamente, di materiali di pertinenza dell'Aeronautica militare, cioè bombe d'aereo, munizioni di artiglieria antiaerea e anche munizionamento leggero, piccoli calibri per armi portatili”.

“Questo è avvenuto attraverso il percorso del brillamento”. (...) “Questa attività consisteva nel trasferire, non solo dall'area del poligono, ma anche da altre aree verosimilmente di tutto il territorio nazionale, questi materiali obsoleti che venivano

concentrati a Perdas de Fogu e poi, attraverso sessioni che duravano anche mesi e si svolgevano quotidianamente per lunghi periodi, si procedeva a fare delle buche profonde anche 20 metri, usando mezzi meccanici nella disponibilità del poligono, si collocava il materiale da eliminare, si metteva una carica di tritolo (si è parlato di un metro cubo di 700-800 chili, ma comunque stiamo parlando di quantità piuttosto consistenti) e si procedeva al brillamento”.

“Venivano scavate queste buche e poi veniva sgomberata l’area, il personale militare veniva messo in zona di sicurezza, dopodiché si procedeva al brillamento, che consisteva nell’esplosione del tritolo che portava con sé anche il resto del materiale. Si verificava una proiezione di materiali combustibili, incombustibili, terra, tutto quello che possiamo immaginare, che formava colonne alte diverse decine di metri, dopodiché si aveva per un periodo di tempo abbastanza lungo una ricaduta di queste polveri, di questi materiali sul territorio circostante. La cosa più grave è che il personale militare che interveniva immediatamente dopo ogni brillamento per verificare che non ci fossero degli ordigni rimasti inesplosi, che potessero costituire un pericolo per la sicurezza delle persone, interveniva senza adeguate protezioni, alcuni testi ci hanno detto che non portavano niente, altri dicevano che usavano delle mascherine del tipo di quelle che usano le infermiere o gli imbianchini quando lavorano, venivano usati i guanti di pelle di dotazione militare e portavano le loro uniformi da lavoro, senza nessuna particolare protezione”.

“Per quanto riguarda invece le persone non dipendenti del poligono, cioè i pastori, questi venivano ammessi a rientrare nell’area del poligono una volta che l’artificiere garantiva che non ci fosse più pericolo di ulteriori esplosioni o cose di questo genere. Per cui, tenendo conto che il bestiame veniva lasciato all’interno del poligono, ovviamente questi avevano fretta di rientrare per poter controllare se gli animali fossero dispersi o meno. Abbiamo visto che gli animali che si trovavano in quell’area hanno manifestato una forte presenza di metalli e materiali estranei all’interno del loro corpo: sono stati esaminati organi di animali che non erano giovanissimi, di quattro o cinque anni, quindi si è potuto verificare l’esistenza di un accumulo di queste sostanze. Per quanto riguarda il personale militare, abbiamo avuto numerosi casi di persone ammalate. Diciamo che sono dei *cluster* che non sono particolarmente allarmanti, se visti in proporzione alla generalità del personale militare; tuttavia, se andiamo a considerare le mansioni specifiche svolte da questo personale, vediamo che quelli che erano maggiormente esposti, cioè quelli che si recavano immediatamente dopo

l'esplosione nel luogo, sono quelli che hanno subito i maggiori danni. Così è avvenuto fra i pastori, per cui abbiamo avuto, nell'ambito della stessa famiglia, uno o più casi di linfoma o di malattie oncologiche riferibili ai gruppi di pastori che operavano nell'area vicina a questa dei famosi brillamenti di cui ho parlato”.

A sua volta, il medico competente del poligono di Salto di Quirra ha fatto pervenire una “Relazione sul poligono sperimentale e di addestramento interforze di Salto di Quirra: valutazione dell'esposizione a nanoparticolato aerodisperso durante le attività di brillamento di munizionamento obsoleto”, del 4 luglio 2015. Scopo dichiarato della relazione è quello di “valutare l'esposizione a nanoparticolato aerodisperso durante alcune campagne di brillamenti svolte presso la base di Perdasdefogu del Poligono sperimentale e di addestramento interforze di Salto di Quirra”. Dalla relazione si desume, in particolare, che le prove effettuate dal Prof. Marcello Campagna, medico competente del PISQ, durante le operazioni di brillamento risalgono ad aprile e maggio 2015. Inoltre, la predetta Relazione valuta “l'esposizione a nano particolato aerodisperso durante alcune campagne di brillamenti svolte presso la base di Perdasdefogu del Poligono sperimentale e di addestramento interforze di Salto di Quirra” osservando:

“Da quanto riferito dal Servizio di prevenzione e protezione aziendale, nei periodi di effettuazione delle campagne, le attività di brillamento vengono effettuate dal lunedì al venerdì nei periodi prestabiliti. Generalmente durante la giornata lavorativa vengono effettuati dai due ai quattro brillamenti. In particolare dal lunedì al giovedì vengono effettuati due brillamenti la mattina e due/uno la sera, il venerdì due la mattina”.

Appare evidente che le attività svolte presso i poligoni di tiro sono potenzialmente pericolose, non solo a causa della natura intrinseca delle operazioni svolte, ma anche in ragione delle caratteristiche dei sistemi d'arma e dei munizionamenti impiegati. Rischi connessi a **fumi, polveri, nanopolveri**, contenenti tra l'altro **metalli pesanti**, sono ormai elementi acquisiti. Per giunta, si associano rischi connessi alle **radiazioni ionizzanti** (ad esempio **radon**) e **non ionizzanti**, in particolare campi elettromagnetici e radiazioni ottiche artificiali.

Alcuni documenti sollecitati e acquisiti dalla Commissione mettono in luce rischi di esposizione ad **agenti chimici e cancerogeni** connessi a sostanze impiegate nelle diverse attività, dai carburanti alle vernici, dai solventi ai fumogeni.

Ulteriori rischi, altrettanto rilevanti, insidiano le caserme, i depositi e financo gli stabilimenti militari: sia rischi strutturali (particolarmente critici nelle aree del Paese a maggior sismicità), sia carenze di manutenzione, sia presenza di materiali pericolosi come l'amianto, per giunta non ancora integralmente eliminato da navi, aerei, elicotteri in dotazione.

A seconda delle mansioni assegnate, il personale militare risulta esposto a **rischi fisici** (rumore, vibrazioni trasmesse al sistema mano braccio e al corpo intero, microclima), a rischi **biologici**, a rischi di esposizione ad **atmosfera esplosive**, nonché a condizioni di **stress** lavoro correlato.

Per quanto riguarda i **teatri operativi all'estero**, l'inammissibile ritardo con il quale vengono effettuati i monitoraggi ambientali, le testimonianze di militari come il Caporal Maggiore Antonio Attianese (purtroppo successivamente deceduto), e persino le scarse conoscenze, ammesse dagli stessi vertici militari responsabili del coordinamento delle missioni, circa l'uso in tali contesti di armamenti pericolosi anche da parte di Paesi alleati, fanno emergere un quadro che evidenzia l'esposizione a numerose situazioni di rischio non preventivamente, né adeguatamente, poste sotto controllo.

Illuminanti, tra le molteplici acquisizioni probatorie da parte della Commissione, sono, sotto questo profilo, le dichiarazioni rese il 15 marzo 2017 dal Col. Filippo Agosta, JMED-COI:

“PRESIDENTE: Vorrei leggere al colonnello un passaggio della relazione del colonnello Pietro Lo Giudice, della divisione J4: «Il COI non dispone di comunicazioni o informazioni di uso di particolare munizionamento da parte dei Paesi e/o coalizioni che potrebbero avere utilizzato nei teatri oggetto di schieramento di truppe italiane». Lei conferma questo passaggio della relazione del colonnello Pietro Lo Giudice?».

FILIPPO AGOSTA. “Lo confermo ampiamente”.

Un'ulteriore, potenziale, situazione di rischio richiederebbe anche in Italia la stessa attenzione riservata dalle autorità militari di altri Paesi. La Commissione, infatti, ha rilevato come negli Stati Uniti, tra i veterani della Guerra del Golfo, si sia riscontrata un'incidenza di **SLA** (sclerosi laterale amiotrofica) che ha indotto le autorità di quel Paese a riconoscere la SLA come malattia connessa al servizio militare, e dunque come malattia indennizzabile, per tutti i veterani che hanno prestato servizio per più di 90 giorni. Analogo provvedimento è stato adottato in Canada. Spontaneo è chiedersi se in Italia l'Amministrazione della Difesa abbia svolto indagini e condotto studi sulla SLA tra i militari.

In merito, Adriano Chiò, Professore associato di neurologia presso l'Università di Torino, audito in data 8 febbraio 2017, ha chiarito che la SLA risulta causata da “un insieme di una predisposizione genetica e di fattori ambientali che determinano lo scatenamento della malattia”. E che tra i fattori ambientali studiati si collocano “l'esercizio fisico, il calcio, il fumo di sigaretta, i metalli pesanti, i pesticidi, alcune attività professionali (vedete il servizio militare), gli shock elettrici e le cianotossine”. Come riferito dal Prof. Chiò, gli studi effettuati negli Stati Uniti hanno mostrato un

rischio relativo significativo e di conseguenza la *Veterans Administration* riconosce la SLA come malattia professionale per tutti i militari. Analogo riconoscimento avviene anche in Canada.

Anche il Gen. Enrico Tomao, Ispettore generale della sanità militare, in una memoria trasmessa il 15 giugno 2017, ha confermato l'esistenza di lavori scientifici che hanno osservato una maggiore incidenza di casi di SLA nella popolazione militare reduce dalla guerra del Golfo e che dal 2008 il *Department of Veterans Affairs* ha annunciato che la malattia era considerata "compensable" nel caso il malato avesse prestato servizio per più di 90 giorni continuativi.

Per quanto riguarda la situazione italiana, il Gen. Tomao ha riferito che all'Osservatorio epidemiologico della Difesa sono giunte a partire dal 2007 solo sette segnalazioni di casi di SLA (dei quali solo uno aveva partecipato a missioni nei Balcani). E tuttavia un simile dato riguarda solo i militari in servizio e trascura i militari che potrebbero aver contratto la malattia dopo il congedo. D'altra parte, non è stato chiarito quale sia l'atteggiamento delle Forze Armate italiane rispetto ai casi segnalati e se quindi vi sia un riconoscimento automatico della causa di servizio, o se, contrariamente a quanto avviene negli Stati Uniti, si tenda a disconoscere un nesso di causalità tra la malattia e il servizio militare.

Dalla nota del Gen. Tomao si evince che le nostre Forze Armate non hanno ritenuto di avviare, al momento, uno specifico studio epidemiologico, laddove la strada maestra indicata dal Prof. Chiò nella sua audizione è proprio l'effettuazione di uno studio di coorte riferito ai soggetti militari esposti a fattori patogeni ed esteso alla verifica della rispettiva situazione sanitaria negli anni successivi al loro impiego in zone a rischio.

**B)** Tra i rischi che la Commissione si è preoccupata di approfondire, fa spicco il **radon**, un gas radioattivo noto per la sua cancerogenicità, nonché la principale sorgente di esposizione della popolazione alle radiazioni ionizzanti di origine naturale a livello mondiale (al riguardo si richiama la Relazione del Gruppo di Lavoro 9).

Le indagini della Commissione hanno consentito di accertare che per decenni le Forze Armate italiane hanno esposto personale militare e civile ad elevatissime concentrazioni di gas radon, la cui esposizione continuativa può essere causa, seconda solo al fumo di sigaretta, di tumore al polmone.

Il radon può accumularsi negli ambienti interni, provenendo principalmente dal suolo sottostante e circostante un edificio, raggiungendo concentrazioni anche elevate; la sua concentrazione varia in funzione della ventilazione e della differenza di pressione e temperatura tra i locali e l'esterno, con forti oscillazioni sia nell'arco delle 24 ore, sia stagionali.

E' in luoghi di lavoro di questo tipo che hanno prestato servizio per svariati anni, in alcuni casi per l'intera carriera lavorativa, numerosi lavoratori dell'Amministrazione della Difesa colpiti in seguito da tumore polmonare. Quali, ad esempio, quelli ammalati o deceduti dopo aver lavorato per lunghi periodi nel sito incavernato del Monte Venda, nel complesso orografico dei colli Euganei, in provincia di Padova, ove, nelle viscere della montagna, era stata scavata sin dagli anni cinquanta del secolo scorso la base militare che ospitava il *1st Regional Operative Command* (1° ROC). Qui le concentrazioni di radon superarono di decine, ed in alcune postazioni, anche di cento volte, gli attuali limiti di legge per i luoghi di lavoro.

Emerge dal procedimento penale in corso presso il Tribunale di Padova, ovvero che le Forze Armate Nato erano a conoscenza delle elevate concentrazioni di radon nelle installazioni militari di Monte Venda già dalla fine degli anni ottanta ed avevano messo in atto le azioni di tutela del proprio personale, quali limitazioni degli accessi ai locali ed utilizzo di appositi dispositivi di protezione individuale, fino alla chiusura del sito. Al contrario, risulterebbe che le Forze Armate italiane esposero ancora per decenni al radon il proprio personale addetto, mantenendo il silenzio sull'esistenza del rischio correlato e non adottando adeguate tutele.

La Commissione -tramite audizioni, esami testimoniali, acquisizioni documentali, missioni- ha scoperto numerose criticità anche per quanto riguarda la tutela dei lavoratori delle Forze Armate contro i rischi dovuti all'esposizione a questo agente cancerogeno.

C) La storia dei gravi danni che l'uso dell'**amianto** ha prodotto alla salute degli esseri umani, e per quanto qui interessa, alla salute dei lavoratori delle Forze Armate, ha coperto una fase temporale molto lunga, nel corso della quale qualsiasi lavoratore entrasse in contatto con il materiale contenente amianto non solo si trovava sprovvisto di adeguata protezione, ma spesso, per proteggersi dai rischi di un eventuale incendio, ricorreva proprio a indumenti foderati dello stesso amianto. (sull' argomento si richiama la Relazione redatta dai Gruppi di Lavoro 2 e 6 ).

Questa situazione tragicamente paradossale si è verificata nella seconda metà del secolo scorso (dagli anni '50 agli anni '80) soprattutto nei luoghi di lavoro delle Forze Armate e quindi in danno del personale dell'Amministrazione della Difesa, persone che prestavano un'opera preziosa, ignare del grave pericolo cui erano esposte, pur avendo le evidenze scientifiche già raggiunto da molti anni livelli di conoscenza tali che si sarebbe dovuto quanto meno imporre l'adozione di misure protettive.



Secondo quanto comunicato dalla Difesa, nel comparto si sarebbero verificati 126 casi di mesotelioma; dai dati raccolti dalla Procura della Repubblica di Padova le malattie asbesto correlate a carico di dipendenti della Marina militare sono state 1101, di cui 570 mesoteliomi pleurici.

Ciò dimostra che la Difesa finisce necessariamente per sottovalutare il fenomeno e, quindi, per programmare una non adeguata sorveglianza degli esposti, o ex-esposti all'amianto.

Un drammatico interrogativo si pone, in particolare, con riguardo ai casi di mesotelioma: gli oltre 500 casi ignorati dall'Osservatorio epidemiologico militare sono rimasti totalmente ignorati dalla Difesa? Questi casi sono pervenuti all'attenzione del Comitato di verifica delle cause di servizio, costituito presso il Ministero dell'economia, o costituiscono un immane vuoto di tutela?

**D) E', altresì, accertato che la causa dell'incremento della patologia oncologica del personale dell'Amministrazione della Difesa nell'ultimo ventennio non possa qualificarsi in termini di univocità, ma piuttosto di multifattorialità, che, come già appurato dalla Commissione d'inchiesta nel corso della XVI legislatura, comprende la vaccinazione e le sue modalità.**

In particolare, durante l'attività d'indagine si sono riscontrate alcune **criticità in tema di profilassi vaccinale**.

Per quanto riguarda l'approvvigionamento dei vaccini da parte della difesa, risulta che esse siano gli stessi in uso alla sanità pubblica, autorizzati dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA). Esiste tuttavia la possibilità, normativamente riconosciuta (direttiva IGESAN, 2008, pag. 29), "in condizioni di eventuale emergenza sanitaria a carattere nazionale e internazionale", di usare "presidi profilattici non registrati, ma idonei e di provata sicurezza ed efficacia sotto diretta responsabilità del Direttore generale della Sanità militare". Sul punto, il Gen. Tomao, nell'audizione del 10 maggio 2017, ha chiarito che si è usata questa possibilità in tempi non recenti, dichiarando che: "solo in alcuni casi teniamo delle scorte, e per quanto riguarda i vaccini di questo tipo sono tenuti non dalla difesa, ma da altri enti che sono ritenuti opportuni del Ministero della salute. Quella specifica quindi era riferita proprio al vaiolo". Ad ogni buon conto ha affermato anche che questa possibilità è in corso di definitiva abrogazione.

Per quanto concerne le modalità di somministrazione dei vaccini, le Linee Guida del 2008 prevedono l'obbligo di una corretta anamnesi prevaccinale.

Il Gen. TOMAO, nella sua audizione del 10 maggio 2017, ha ribadito la corretta applicazione di tali Linee Guida ferma restando la responsabilità dei singoli medici vaccinatori.

La Commissione rileva come sia opportuno che gli automatismi nelle somministrazioni vengano associati a sorveglianza e controllo post-vaccinale, tanto più efficaci se condotti da organismi connotati da caratteristiche di indipendenza e terzietà, come più volte auspicato da questa Commissione.

D'altro canto, venendo a chi opera in concreto nella somministrazione dei vaccini ai militari, è il caso di ricordare che il Gen. Vito FERRARA, Capo della direzione di sanità dell'Arma dei Carabinieri, sentito dalla Commissione, ha affermato l'importanza del titolo anticorpale, definito "fondamentale" (Cfr. audizione del 15.02.2017 pag. 14/20), e ha precisato che esso viene effettuato per tutti gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri al fine di accertare se nel tempo si sia mantenuta o meno la memoria dei vaccini precedentemente somministrati.

La Commissione ha esaminato una serie di casi specifici di militari che hanno riportato patologie anche gravi e in taluni casi sono deceduti, in relazione alle modalità delle somministrazioni delle vaccinazioni. In particolare si è registrato, il caso del Caporale Maggiore F.R., mai andato in missione fuori dal territorio nazionale, vaccinato sebbene già affetto da malattia oncologica (linfoma di *Hodgkin*) non rilevata per mancanza di esami pre-vaccinali, e pertanto in stato di grave immunosoppressione e successivamente deceduto; il caso del soldato semplice D. G., congedato dopo poco più di sei mesi dall'arruolamento, avvenuto l'8 febbraio 2007, a seguito di grave astenia e deperimento fisico iniziati il giorno stesso della vaccinazione multipla, avvenuta il 19 giugno 2006; il caso del Caporal Maggiore G.T., arruolato nel 1999 e in congedo dal 25.11.2000 dichiarato "permanentemente non idoneo al servizio militare incondizionato" perché affetto da linfoma di *Hodgkin* (tipo sclerosi nodulare in stadio clinico II A), vaccinato senza l'effettuazione di esami pre-vaccinali.

Dai lavori della Commissione e dalla documentazione raccolta è emersa la necessità di svolgere esami pre-vaccinali prima della somministrazione dei vaccini, sia al fine della valutazione d'immunità già acquisite, sia al fine dell'accertamento di stati di immunodepressione che sconsigliano di somministrare il vaccino in quello specifico momento.

Ulteriore problema è poi quello dei tempi di somministrazione del vaccino, indicati dalle case produttrici nelle stesse schede tecniche a corredo del farmaco, posto che il vaccino richiede un tempo di attesa per generare l'immunizzazione, in dipendenza anche delle condizioni fisiche del vaccinando.

Non è dunque consigliabile effettuare le vaccinazioni pochi giorni prima della partenza delle missioni perché al momento della vaccinazione si crea uno stato fisico di immunodepressione e il militare non dispone ancora dell'adeguata copertura. Questo, paradossalmente, determina un

aumento del rischio di contrarre o la stessa malattia per cui è stata fatta la vaccinazione o altra patologia, data la situazione fisica di immunosoppressione e il contesto, generalmente insalubre, in cui il militare verrà inviato ad operare.

Al di là del riposo di un giorno, previsto per il militare a seguito dell'avvenuta vaccinazione, si osserva la mancanza di **una continuativa attività di sorveglianza e controllo post-vaccinale, anche ai fini dell'accertamento dell'avvenuta immunizzazione**. L'attuale sorveglianza post-vaccinale si limita alla registrazione delle sole reazioni avverse di immediato riscontro, se dichiarate dal militare, il quale, tuttavia, potrebbe avere interesse a sottacerle in tutti i casi in cui abbia fatto richiesta di missione all'estero.

Solo con esami post-vaccinali è possibile valutare se si sono verificate a carico del militare situazioni di autoimmunità, allergia o ipersensibilità ritardata e/o iperimmunizzazione. Per converso, solo in tal modo è possibile verificare l'efficacia del farmaco con conseguente immunizzazione dell'interessato.

Resta inteso che anche questa attività potrebbe essere condotta efficacemente, se svolta da organismi connotati dalle caratteristiche di indipendenza e terzietà, più volte auspiccate da questa Commissione.

La Commissione ha come obiettivo l'abbattimento del rischio, ove possibile, al fine di ridurre la casistica di militari che, durante il servizio o dopo il congedo, si ammalano di malattie neoplastiche o di alterazioni a livello neurologico importanti. A tal fine la Commissione suggerisce, nella revisione programmata della Direttiva DIGESAN del 2008, nonché nella stesura del decreto ministeriale previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 206-*bis* del codice dell'ordinamento militare, di prevedere una serie di esami pre-vaccinali specifici. Altresì, si ritiene opportuno inserire un set di esami mirati, da sottoporre alla recluta in fase di valutazione di idoneità all'arruolamento. In tal modo un militare che non può essere vaccinato, non verrebbe esposto inutilmente al rischio. Si suggerisce anche in questo caso, di supportare la sanità militare, attraverso l'espletamento di tali esami mediante il Sistema Sanitario Nazionale.

E' infine assolutamente necessario rimarcare che gli esiti del progetto SIGNUM, nonché le risultanze dello studio effettuato dal Prof. Nobile sui militari della Brigata Folgore, portano ad affermare un significativo incremento della frequenza di alterazioni ossidative del DNA e di cellule micronucleate, a fronte di soggetti sottoposti a vaccinazioni in numero superiore a cinque o con vaccini viventi attenuati o con prevalente attività outdoor. Tale limite numerico, come sottolineato anche dal Gen. TOMAO, deve diventare prescrittivo nella somministrazione dei vaccini e adottato

nelle linee guida come specifica prescrizione. Anche in questo caso se ne chiede l'inserimento nella futura revisione.

In conclusione, la Commissione ritiene che l'utilizzo di farmaci vaccinali forniti in soluzione monovalente e monodose (ovvero un vaccino per singola malattia, fornito in una singola dose), ridurrebbe notevolmente l'esposizione al rischio dovuto alla profilassi vaccinale, in quanto il militare - in età adulta-, potrebbe risultare già immunizzato ad alcuni antigeni contenuti nei vaccini multipli assunti nell'infanzia o immunizzato naturalmente per aver contratto la relativa patologia.

E) Già in questo paragrafo, al punto A), si sono dovute registrare più criticità in ordine ai **poligoni di tiro** (si richiama, inoltre, la Relazione del Gruppo di Lavoro 3).

Per quanto riguarda le politiche di prevenzione e protezione e per la sicurezza del personale addetto ai **poligoni di tiro**, una rilevante criticità è emersa relativamente alla valutazione dei rischi. Prima dell'effettuazione dei sopralluoghi presso ciascuna struttura, la Commissione ha proceduto all'acquisizione dei rispettivi Documenti di valutazione dei rischi, che sono stati sottoposti a una successiva valutazione da parte dei consulenti.

Non di rado, nel corso delle audizioni svoltesi presso i vari siti visitati, e segnatamente nelle audizioni di testimoni, la Presidenza ha avuto occasione di rivolgere numerose raccomandazioni ai responsabili dei servizi di prevenzione e protezione e ai medici competenti delle diverse strutture, tutte volte all'unico fine di assicurare che la valutazione dei rischi e dei rischi interferenti nell'ambito delle strutture militari visitate sia effettuata conformemente al dettato normativo, senza forzature interpretative della normativa vigente, riscontrate in taluni casi e non sempre giustificabili in relazione all'invocata peculiarità delle funzioni e dei compiti delle strutture militari. Come la Commissione ha avuto modo più volte di ricordare, anche sulla scorta di un'ormai consolidata giurisprudenza di merito e di legittimità, tali peculiarità non possono essere infatti invocate per giustificare la riduzione dei livelli di tutela assicurati dalla legge.

Se poi ci si volge a considerare l'impatto delle attività svolte dai poligoni di tiro sull'ambiente circostante, e conseguentemente su profili rilevanti che investono la qualità della vita non solo dei lavoratori ivi impiegati, ma anche dei residenti nelle zone limitrofe, si deve constatare anche in questo caso che, malgrado una aumentata attenzione rivolta in questi ultimi anni alle problematiche ambientali da parte delle autorità militari, persiste un'obiettiva difficoltà a passare dalle dichiarazioni di intenti a comportamenti conseguenti.

Infatti l'attività di indagine condotta dalla Commissione ha evidenziato una serie di criticità in tema ambientale che si riflettono anche sulla salute di chi vive e opera in prossimità dei poligoni.

E' il caso di richiamare sinteticamente i risultati degli accertamenti sul poligono interforze del salto di Quirra. Nella relazione ARPAS si sottolineava, oltre ai dati prima riferiti, che “i rilevamenti dei minerali nelle polveri indicano che le attività che si svolgono nel poligono determinano dispersione che potrebbe interessare anche i centri abitati vicini e che tale tipologia di esposizione deve essere tenuta in conto per le eventuali valutazioni del rischio”.

Tanto ciò è vero che la Commissione Tecnico Scientifica, a suo tempo incaricata di svolgere una indagine epidemiologica dell'area di Salto di Quirra e coordinata dall'Istituto Superiore di Sanità, ha esteso la sua indagine al problema della salute degli abitanti dei centri confinanti con il poligono, che ha un'estensione complessiva di 13.000 ettari. Il campo di osservazione si concentra sulla frazione di Quirra del comune di Villaputzu e lo studio epidemiologico mette a confronto i dati degli abitanti della frazione con quelli del centro abitato. Premesso che per tale popolazione è stata ricostruita la storia residenziale, che la stessa è stata divisa in militari (25 provenienti da altre parti d'Italia per periodi circoscritto, in media 4,5 anni di residenza) e civili (64 residenti stabili, mediamente 36 anni di residenza), e che è stata confrontata con i 3661 residenti nel comune di Villaputzu, la Commissione osserva che l'esame dei risultati relativi ai ricoveri ospedalieri dimostra che il tasso di ospedalizzazione per tumori maligni a Quirra è circa il doppio di quello dei residenti in altre parti del territorio del comune di Villaputzu.

Certo la stessa relazione evidenzia che il numero dei soggetti oggetto di studio è esiguo e che il periodo di follow-up è breve con la conseguenza che il sistema di osservazione risultava di “bassa sensibilità”. Ma la situazione sanitaria veniva ritenuta tale da dare continuità al piano di sorveglianza epidemiologica.

Non meno significativi - come è emerso dalle audizioni prima riportate - i dati che riguardano la situazione ambientale del poligono di Capo Teulada, che occupa una superficie di 7.200 ettari, di cui fa parte un'area, nota come Penisola Interdetta, che è sempre stata utilizzata come zona di arrivo dei colpi (proiettili, razzi, bombe) e, al contrario di tutte le altre del Poligono, non è mai stata interessata da operazioni di bonifica. Non risulta che siano mai state eseguite operazioni di recupero degli ordigni inesplosi ovvero che sia stato rimosso quanto utilizzato per le singole esercitazioni. Lo stesso regolamento ne prescrive l'interdizione permanente al movimento di uomini e mezzi.

L'analisi condotta sulle immagini satellitari ha evidenziato la presenza di rilevanti alterazioni del terreno. Predominano quelle a forma di cratere con dimensioni che arrivano a 19-20 metri di diametro. Risulta che dal 2009 al 2013 nel Poligono sono stati utilizzati circa 24.000 colpi tra artiglieria pesante, missili e razzi, la maggior parte dei quali sparati contro la penisola.

Sulla base di questi dati e considerando soltanto le munizioni di calibro superiore, tenuto conto che negli ultimi 50 anni l'attività è stata costante, si calcola che sulla superficie si potrebbero trovare residuati per un peso totale che varia tra 1.750 e 2950 tonnellate.

Questi residuati contengono quantità rilevanti di materiali inquinanti e sono potenzialmente in grado di determinare la contaminazione dell'ambiente. La continua attività addestrativa potrebbe provocare dispersione di polveri e sedimenti sul suolo innescando processi di inquinamento delle principali matrici ambientali (suolo, acqua, aria) e delle componenti vegetali e animali.

Osserva la relazione ARPAS che in alcune zone è presente un così rilevante numero di corpi artificiali da poter qualificare tali aree come “discariche non controllate”.

Un capitolo a parte è rappresentato dai residui del tracciante dei missili MILAN utilizzati fino al 2004 che costituiscono potenziali fonti di pericolo a causa dell'emissione radioattiva di torio potenzialmente in grado di contaminare il suolo circostante.

Conclude la relazione che questa parte del territorio del Poligono è oggetto di un utilizzo che minaccia lo stato dei luoghi e che potrebbe compromettere in modo irreversibile il suo ecosistema terrestre e marino se non saranno intraprese in breve importanti azioni di bonifica e nel contempo avviato un nuovo modello di uso.

All'alterazione dello stato dei luoghi si accompagnano i dati emersi riguardanti la salute dei residenti.

E' stata riscontrata una notevole differenza tra lo stato di salute dei residenti nei comuni limitrofi di Teulada e S. Anna Arresi e quello degli abitanti della frazione di Foxi. Per i primi le tabelle non mostrano rilevanti criticità se si esclude il rilievo delle malattie respiratorie e dei tumori del sistema respiratorio degli uomini. Mentre le criticità diventano importanti per coloro che abitano o hanno abitato la frazione di Foxi, che insiste su un territorio in prossimità delle esercitazioni militari. Infatti i sopralluoghi hanno dimostrato la vicinanza in atto ed è documentata la frequenza importante negli anni dal 1995 e fino al 2014 di esercitazioni militari con impiego di mezzi corazzati e con attività a fuoco comprendenti missili con raggi a lunga gittata.

Sottolineato il sensibile incremento della mortalità e morbosità per malattie cardiache nei residenti di Foxi, che possono essere ricondotte a esposizione a polveri e a rumore e sono coerenti con i tempi di latenza noti in letteratura, la situazione appare grave anche per i residenti di Sa Porterà e Gutturu Saidu e per coloro che vivono nelle aree di S. Anna Arresi limitrofe al Poligono, dove si osservano eccessi per malattie respiratorie, dell'apparato digerente, del sistema urinario e di alcune patologie tumorali che potrebbero trovare riscontro nel profilo di sostanze tossiche provenienti dal Poligono.

I dati oggettivi sopra riassunti che riguardano l'attività militare svolta nei due principali poligoni di tiro nazionali destinati ad uso esclusivo delle Forze armate, unitamente all'analisi delle conseguenze, certe, sulla alterazione dei luoghi e quelle, probabili, sulla salute di coloro che, pur risiedendo all'esterno dei poligoni, vivono per lunghi periodi in prossimità degli stessi, dimostrano la necessità di alcuni interventi correttivi che devono essere apportati al codice dell'ambiente con specifico riferimento ai siti che ospitano poligoni di tiro.

F) D'altra parte, come si è avuto modo di sottolineare, le stesse disposizioni contenute negli articoli 2185 del D.Lgs. n. 66/2010 e 1079 del D.P.R. n. 90/2010 fanno capire che i rischi ambientali non colpiscono soltanto il personale dell'Amministrazione della difesa. Fanno capire che i rischi ambientali non sempre sono confinati dentro le mura delle strutture militari, ma possono espandersi in danno dell'intera comunità. Sino ad assumere le dimensioni del disastro ambientale, e, cioè, di un disastro che, a differenza di un crollo o di un incendio, può prolungarsi nel tempo per anni e anni. Particolarmente significativa è stata la missione compiuta dalla Commissione sugli impianti mobili (MUOS), sito radio *U.S. Navy* di Niscemi - *U.S. Navy*, in quell'occasione la Commissione si è resa conto del valore che rappresenterebbe l'istallazione di un sistema di monitoraggio continuo in grado di misurare, in tempo reale, l'entità delle emissioni. La realizzazione di una misura di questo tipo che è stata sollecitata, in sede di Audizione, all'ARPA Sicilia e allo stesso Presidente della Regione Sicilia, Rosario Crocetta, garantirebbe la trasparenza e la pubblicità di dati in grado di rassicurare sul grado di impatto ambientale del sistema MUOS. Auspicabile, in questo quadro, è, in particolare, che si provveda a dare effettiva e piena attuazione al Protocollo d'Intesa firmato il 1° giugno 2011 tra il Ministero della Difesa e la Regione Siciliana per l'installazione del sistema di comunicazione per utenti mobili (MUOS), realizzando tutti gli impegni assunti con quel documento. Ed è auspicabile che si proceda ad interventi urgenti di bonifica in casi in cui come nel Poligono di Drasy, siano stati sparati materiali bellici finiti in mare, senza che si sia provveduto a una valutazione dell'impatto ambientale, magari per l'indisponibilità dei mezzi marittimi necessari per l'effettuazione di rilievi e indagini da parte dell'Arpa.

**III. (Gli organi di vigilanza: il problema della giurisdizione domestica).**- L'articolo 13, comma 1-*bis*, del D.Lgs. n. 81/2008 prescrive che, “nei luoghi di lavoro delle Forze armate”, “la vigilanza sulla applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro è svolta esclusivamente dai servizi sanitari e tecnici istituiti presso le predette amministrazioni”.

Con il D.P.R. 15 marzo 2010 n. 90, recante il “Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246”, sono stati individuati i criteri per l'istituzione dei servizi di vigilanza (articolo 260). In particolare, viene stabilito che “nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, in applicazione della normativa

*in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, sono istituiti appositi servizi di vigilanza che operano nell'ambito delle aree di competenza di ciascuna Forza armata e dell'Arma dei carabinieri, nonché nell'ambito dell'area tecnico-operativa interforze di vertice e nelle aree tecnico-amministrativa e tecnico-industriale”.*

Le aree di competenza presso le quali sono istituiti servizi di vigilanza (UCOSEVA) sono complessivamente sei:

- Esercito (UCoSeVA EI)
- Marina Militare (UCoSeVA MM)
- Aeronautica Militare (UCOVA)
- Carabinieri (UCoSeVA CC)
- area tecnico-operativa interforze di vertice
- aree tecnico-amministrativa e tecnico-industriale

A ciascun organo competono, in via esclusiva, la vigilanza preventiva tecnico-amministrativa (quali deroghe, autorizzazioni, valutazione notifiche e piani di lavoro amianto) e la vigilanza ispettiva (tipo sopralluoghi, vigilanza sull'applicazione normativa, inchieste infortuni). Fanno eccezione i ricorsi avverso i giudizi del medico competente, che spettano alla commissione medico-legale individuata con provvedimento dello Stato Maggiore della Difesa.

Presso il Segretariato generale della difesa è, poi, costituita l'Unità di Coordinamento Centrale della Vigilanza (UCOCEV) prevista dall'articolo 261 del D.P.R. n. 90/2010. Oltre a svolgere l'attività di coordinamento degli UCOSSEVA, l'UCOCEV assolve direttamente alla funzione di UCoSeVA per l'Area Tecnico Amministrativa compresi gli Uffici centrali, Onor Caduti, Gabinetto del Ministro e gli Enti dipendenti dell'Agenzia Industrie Difesa.

Il Segretariato Generale della Difesa, in virtù dell'articolo 103, comma 1, lettera s), del D.P.R. n. 90/2010, ha il compito di fornire direttive di indirizzo sulla materia antinfortunistica; e nell'esercizio di tale funzione, sentiti lo Stato Maggiore della Difesa e gli Stati Maggiori di Forza Armata/Comando Generale CC, ha predisposto la Direttiva SGD – G - 022 sullo svolgimento dell'attività di vigilanza nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa.

Dunque, a differenza delle imprese private e delle altre imprese pubbliche, le Forze Armate (ma anche la Polizia di Stato e i Vigili del Fuoco) vantano una “giurisdizione domestica” destinata a ridurre il D.Lgs. n. 81/2008 al rango di una legge di scarsa efficacia. Non basta, infatti, contemplare un apparato di organi preposti alla vigilanza sul rispetto delle disposizioni antinfortunistiche, se poi fa difetto un contesto organizzativo che di fatto valga a renderne incisiva l'azione.









Sorprendente, ma snidata dagli esami testimoniali e dai documenti acquisiti, è la diffusa disattenzione -attuale, si badi, e non risalente al passato- degli organi di vigilanza militari nei riguardi dei quattro fondamentali documenti programmatici della sicurezza previsti nel D.Lgs.n. 81/2008: dal DVR (Documento di Valutazione del Rischio) al DUVRI (Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali), dal PSC (Piano di Sicurezza e Coordinamento) ai programmi di informazione-formazione dei lavoratori. Ed è facile rendersi conto che una simile disattenzione, e più in generale l'insufficienza e l'inadeguatezza dei controlli, si riverberano fatalmente sui comportamenti dei debitori di sicurezza.

Non a caso, dalla documentazione fornita da UCOCEV, risulta che, presso un sito come il poligono di Capo Teulada, UCOSEVA E.I., nell'ampio arco di sei anni (2011-2016) ha svolto due sopralluoghi programmati e 10 accessi ispettivi a seguito di infortuni sul lavoro. Nello stesso periodo, nessuna ispezione programmata sarebbe stata effettuata in siti di palese rilievo come Torre Veneri, Alta Murgia, Casalborsetti, Cellina Meduna.

Quanto all'organo di vigilanza dell'Aeronautica Militare, la documentazione fornita da UCOCEV segnala cifre egualmente sconfortanti: nel periodo 2011-2016, cinque accertamenti al PISQ, uno a Capo San Lorenzo e uno a Capo Frasca. E solo per Capo Frasca si rileva una prescrizione relativa al DVR in epoca risalente al settembre 2014.

Al riguardo si legga il resoconto delle attività svolte nel **quinquennio 2012-2016** dai sei organi di vigilanza fornito dall'Ing. Antonino Bonasera (responsabile UCoCeV – Segretariato Generale della Difesa) in occasione dell'esame testimoniale del 13 dicembre 2016:

Anni di riferimento: Dal 2012 Al 2016	Nr. Soggetti sottoposti a vigilanza (Comandi/Datori di lavoro) (1)	Nr. di sopralluoghi	Tipo di accertamento (2)	Soggetti sottoposti a controllo (3)	Nr. di rapporti all'Autorità Giudiziaria ordinaria	Nr. di notizie di reato	Nr. di prescrizioni impartite	Nr. di rivisite effettuate per esito
	58	92	25 AP 06 RA 27 DI 04 MP 02 ED 07 AG 02 RD Tot. 73	40 Elenco Enti in Allegato	48	07	42	19
	a. ITALIA N. 17 b. ESTERO N. 50	a. 24 b. 6	a. AP b. AP	a. 17 b. 6 Elenco Enti in Allegato	a. 0 b. 0	a. 0 b. 0	a. 0 b. 0	a. 0 b. 0
	289 (ANNO 2016)	1128	(AP):28; (ED):27 (DI):626; (RD):2 (MP):11; (AG):7 (RA): 392 (AC): 35	379 Elenco Enti in Allegato	120	105	105	105
	185	1595	AP 79 RA 1188 AC 328 Tot.1595	79 Elenco Enti in Allegato	233	182	51	51
	166	187	ED 09 RA 24 AG 12 MP 36 AP 59 DI 25 AC 03 Tot. 168	118 Elenco Enti in Allegato	154	58	57	25

CC 	35	41	AP 35 MP 2 RA 29 AG 7 } Tot. 73	35 Elenco Enti in Allegato	7	0	0	0
---	----	----	---	----------------------------------	---	---	---	---

## Legenda:

(1) Numero totale degli Enti sottoposti alla vigilanza d'area;

(2) Tipo di accertamento: da specificare la tipologia di accertamento fra le seguenti:

- (AP) Attività programmata;
- (DI) Attività a seguito di denuncia infortunio;
- (MP) Attività a seguito di malattia professionale;
- (RA) Piani di lavoro rimozione amianto;
- (AC) Notifiche preliminari apertura cantieri;
- (ED) Attività a seguito di esposto/denuncia;
- (RD) Attività a seguito di richiesta di deroga;
- (AG) Attività a seguito di mandato dell'A.G.

(3) Oltre al numerico da inserire in colonna, fornire l'elenco degli Enti/Comandi sottoposti a controllo.

Sconcertante è poi il quadro dell'attività ispettiva svolta in aree sensibili quali i teatri operativi all'estero. Nel corso dell'esame testimoniale del 10 maggio 2018, il Gen. Roberto Comelli (Capo del IV Reparto S.M.D. G.D.A.) ha riferito che erano in corso di definizione i criteri alla stregua dei quali deve essere svolta l'attività di vigilanza nei teatri operativi all'estero, e alla stregua dei quali debbono essere individuate "le figure di coloro che devono andare nei vari teatri a fare attività di vigilanza". Nel successivo esame del 7 giugno 2017, ha aggiornato il proprio resoconto:

“Un capitolo a parte abbiamo riservato nel precedente incontro ai teatri operativi, la cui definizione sotto il profilo della vigilanza antinfortunistica è affidata, come avevo già riferito, ad un tavolo tecnico a guida Segredifesa. Nel corso dell'ultima riunione di questo tavolo tecnico, sono stati individuati i possibili criteri di riferimento per l'attività ispettiva, che dovrebbero portare il Servizio di vigilanza dello Stato Maggiore Difesa (in buona sostanza ci siamo presi anche questa incombenza), competente anche per il COI (ricordo che il COI è datore di lavoro in quanto ricade nell'area vertice operativo interforze) ad assumere l'onere delle citate attività nei teatri operativi, attraverso la costituzione di un servizio periferico dedicato, alimentato da ispettori con specifica esperienza nel settore operativo, e caratterizzato soprattutto da rapida proiettabilità. Ricordiamo ad esempio che gli ispettori devono avere idonea profilassi sanitaria per essere mandati in teatro, non possiamo mandare uno qualsiasi.”

Dunque, nel corso dell'inchiesta condotta dalla Commissione, si è infine ritenuto di dover soddisfare l'esigenza di definire i criteri alla stregua dei quali deve essere svolta l'attività di vigilanza nei teatri operativi all'estero, e alla stregua dei quali debbono essere individuate "le figure di coloro che devono andare nei vari teatri a fare attività di vigilanza".

Nel frattempo, al centro dell'attenzione ispettiva, si sono collocate le "addettanze" (fino al 2016, Vienna, Parigi, Berlino, Varsavia, Londra, Madrid). Ecco al riguardo il racconto del Gen. Comelli:

COVA. "Nel *report* ha sottolineato che sono state fatte anche delle ispezioni nelle zone estere, presso delle Ambasciate e addettanze militari all'estero, ma qual è stata la necessità per fare queste ispezioni e perché sono state fatte?"

COMELLI. Perché all'estero le addettanze vanno dalle piccole con 5 persone ad addettanze con 25 persone, che quindi vivono in una determinata realtà dove ovviamente le regole valgono anche per loro per quanto riguarda gli aspetti di sicurezza del lavoro e quant'altro, quindi questi vengono nominati datori di lavoro perché sono al vertice di questa organizzazione ed essendo collocati a distanze più o meno ragguardevoli dalla madrepatria... ad esempio l'addetto per la difesa a Tokyo è datore di lavoro e nell'ambito della sua addettanza deve applicare le regole.

COVA. Sono state riscontrate delle criticità?

COMELLI. In fase di implementazione hanno avuto anche loro qualche problema, ad esempio quello del medico competente perché non è così facile, però sono state fatte attività di approfondimento, sono state date le giuste indicazioni che sono state implementate e, a quanto ho appreso dai report che mi sono stati forniti dagli ispettori che hanno visitato queste addettanze, non ci sono state situazioni di particolare gravità tali da determinare ammende o denunciare qualcuno. È chiaro che avranno trovato qualcosa perché si può sempre migliorare e perfezionare tutto, però tutti hanno impiantato il loro documento di valutazione del rischio, tutti hanno il loro RSPP, come dobbiamo fare perché la legge lo prevede".

Dove genera imbarazzo, non solo la tipologia esclusiva di "teatro operativo" visitato, bensì anche l'individuazione di problemi in fase d'implementazione tali da non generare "situazioni di particolare gravità" e da non "determinare ammende o denunciare qualcuno". Una linea operativa, questa, che sembra riservare all'organo di vigilanza una pericolosa e fuorviante discrezionalità nell'esercizio del potere-dovere di prescrizione e notizia di reato contemplato dall'articolo 20 D.Lgs. n. 758/1994.

Nella medesima ottica si collocano gli effetti prodotti da quell'articolo 253, comma 8, D.P.R. n. 90/2010, ove si dispone che, "salvo quanto previsto al comma 7, gli importi dei pagamenti in sede amministrativa previsti dal decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e delle sanzioni amministrative previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008, eventualmente irrogate al personale militare e civile dell'Amministrazione della difesa per violazione commesse presso organismi

militari, sono imputate, in via transitoria sul pertinente capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, fatta salva ogni rivalsa dell'Amministrazione nei confronti degli interessati che siano riconosciuti responsabili per dolo o colpa grave a seguito di specifica inchiesta disposta ai sensi del titolo III del libro III”.

Palese è che il meccanismo contemplato da questa disposizione toglie mordente all'efficacia dissuasiva delle sanzioni previste a carico delle persone fisiche di datori di lavoro, dirigenti, preposti, medici competenti. Anche in considerazione della difficoltà di operare un distinguo tra presenza e assenza di dolo o colpa grave, e senza che un sostanziale ausilio possa in proposito sopraggiungere dall'Autorità Giudiziaria, visto che i procedimenti penali relativi alle contravvenzioni antinfortunistiche sono abitualmente destinati a chiudersi con l'estinzione del reato per intervenuta oblazione a norma del D.Lgs. n. 758/1994. Non a caso, il Gen. Comelli ha riferito:

“PRESIDENTE. Richiamo il suo esame testimoniale del 10 maggio 2017, nel corso del quale ebbe modo di dichiarare: «nell'ambito delle attività di vigilanza ispettiva non sono state elevate sanzioni amministrative e conseguentemente avviate azioni di rivalsa dell'amministrazione nei confronti del personale interessato». Vuole chiarirci se questa sua affermazione riguardi esclusivamente l'area tecnico-operativa interforze di vertice?

COMELLI. Assolutamente sì.

PRESIDENTE. Per le altre cinque aree di vigilanza, quindi, non è in grado di dirci se siano state avviate azioni di rivalsa.

COMELLI. No, non sono in grado di dare questa risposta.”

E ancora il Gen. Comelli ha ricordato una vicenda vissuta in prima persona:

“COMELLI. Nel mio precedente incarico, ero comandante delle forze di supporto speciali, un'articolazione nell'ambito del Comando della squadra, e da me dipendevano tutti i reparti di ala fissa e ala rotante di supporto (velivoli C130, elicotteri del SAR). Un ispettore aveva fatto la sua ispezione, questo reparto dipendeva da me, il comandante del reparto è stato sanzionato non ricordo esattamente per cosa, ma nell'ambito del documento di valutazione del rischio l'ispettore aveva rilevato qualcosa che non andava. Il comandante ha dato informazioni a me, perché dipendeva da me, e io ho fatto la comunicazione alla Corte dei conti per potenziale danno erariale, ho nominato un ufficiale inquirente per verificare tutte le situazioni relative al caso, e sulla base delle sue risultanze ho dato evidenza alla Corte dei conti di come stavano le cose. Mi ricordo di questo fatto, ma sono sicuro che ce ne saranno «n».

PRESIDENTE. Generale, lei può escludere che l'amministrazione abbia pagato quella multa?

COMELLI. No, per quanto ne so io, nell'ambito del rapporto di immedesimazione organica, a meno che non ci sia dolo o colpa grave.

PRESIDENTE. No, siccome abbiamo verificato che il più delle volte, anzi finora sempre il multato non interviene direttamente con risorse proprie, le chiedo se sia in grado di affermare che certamente quella persona abbia pagato di tasca sua?

COMELLI. No, questo non sono assolutamente in grado di dirlo.”

Del resto, con missiva del 19 aprile 2017, il Capo di Stato Maggiore della Difesa, Gen. Claudio Graziano, ha riferito, a seguito di richiesta rivolta dal Presidente della Commissione, che “sulla scorta dei conseguenti accertamenti richiesti agli Stati Maggiori della Forze Armate e al Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, rappresento che, nell'ambito dell'Area Tecnico Operativa, non sono finora stati rilevati casi di rivalsa per dolo o colpa grave, da parte dell'Amministrazione della Difesa nei confronti dei contravventori delle norme in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.”

Incombente è poi il rischio del controllore-controllato. Emblematico è il quadro tratteggiato dal Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa Gen. Roberto Nordio:

-“il Capo di Stato Maggiore è responsabile dell'approvazione della programmazione e delle attività di vigilanza”;

-“la parte di controllo sulla parte esecutiva delle attività è affidata alla mia persona, quindi procedo alla nomina degli ispettori che devono svolgere le attività che le condurranno nel sito precedentemente identificato”;

-“alla fine di ogni attività ispettiva gli ispettori compilano un documento che riporta tutto il lavoro svolto, con delle conclusioni finali che vanno ad evidenziare la presenza di criticità o meno”;

-“l'attività di vigilanza che viene resa sotto la direttiva dello Stato Maggiore difesa e sull'indicazione del Capo di Stato Maggiore è relativa all'area tecnico-operativa di vertice interforze, quindi nell'ambito di questa mini-struttura o colonna nel piano della difesa, dove è identificato un certo numero di datori di lavoro sia in ambito nazionale che in ambito internazionale”;

-“all’interno di questo, svolgo questa attività di controllo di esecuzione delle attività, quindi di nomina degli ispettori, di controllo di esecuzione dell’attività e di report finale alla fine dell’anno”;

-“sono circa 16 datori di lavoro in ambito nazionale, e circa 50 datori di lavoro negli uffici esterni, che sono quelli coincidenti soprattutto con gli addetti per la difesa che si inseriscono normalmente nelle rappresentanze diplomatiche”;

“- tra i datori di lavoro dell’area di vertice interforze in ambito nazionale, si colloca anche il Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa.”

Se ne desume che il Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa nomina gli ispettori, controlla il loro lavoro, e contemporaneamente è uno dei datori di lavoro sottoposti alla vigilanza condotta da questi ispettori.

In questo quadro, stupisce l’attaccamento alla “giurisdizione domestica”, vissuta da alcuni esponenti dell’Amministrazione della Difesa come “un esempio virtuoso”. Le esperienze ispettive svolte in questo decennio hanno, al contrario, dimostrato la difficoltà, per non dire l’impossibilità, del personale “interno” di operare con la indispensabile autonomia e serenità. Né vale obiettare in termini tanto formalmente tranquillanti quanto sostanzialmente inconcludenti che gli ispettori “interni”, in quanto ufficiali di polizia giudiziaria, sarebbero tenuti per legge al rispetto di stringenti obblighi e doveri, e che eventuali omissioni nel controllo costituirebbero illeciti anche penalmente rilevanti e perseguibili in qualsiasi momento. Così come ininfluenti appaiono le esperienze ispettive dei decenni precedenti all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2008, notoriamente caratterizzate da un sostanziale ritegno di organi come l’ASL o l’Ispettorato del lavoro all’accesso in aree militari, salvo che su delega dell’autorità giudiziaria.

Resta da notare più con rammarico che con soddisfazione l’effetto indotto dalle attività della Commissione, riconducibile nel quadro di una “**strategia della deterrenza**”. Basti por mente, a mero titolo di esempio, che, con la richiesta di acquisire i DVR (Documenti di Valutazione dei Rischi) e con l’esame testimoniale di comandanti, RSPP e medici competenti, la Commissione ha finito per svolgere di fatto un ruolo suppletivo nei confronti degli organi di vigilanza, inducendo i soggetti obbligati a elaborare per la prima volta o a rivedere, in più casi in modo integrale, i propri DVR (si vedano i casi PISQ, Capo San Lorenzo, Capo Frasca). O si pensi che solo nel corso della riunione del CIC del novembre 2016, in coerenza con un’esigenza sottolineata dalla Commissione nei propri esami testimoniali, è stato concordato di inserire tra i destinatari delle relazioni degli organi tecnico-operativi come il CISAM e il CETLI anche gli uffici preposti alla vigilanza, “in

modo tale da dare a tutti una panoramica completa delle situazioni di criticità presenti” (secondo quanto precisato dal Gen. Comelli).

Oltre agli organi di vigilanza sul rispetto della normativa della sicurezza sul lavoro, la Commissione ritiene di particolare rilevanza la funzione svolta da **IGESAN** in materia sanitaria. Ciò che è d’interesse per la Commissione è **l’attività di accertamento del rispetto delle linee guida in tema di profilassi vaccinale e la raccolta delle reazioni avverse**. Per quanto riguarda l’attività di accertamento, emerge dall’audizione del Gen. TOMAO (cfr. audizione del 10 maggio 2017 pagg. 10/21 e seguenti) che, un tale sistema di accertamento, non si riscontra nel mondo militare, perché rilasciato al singolo medico vaccinatore. **È pertanto necessario prevedere che sia svolta attività ispettiva di verifica del rispetto di tale normativa e l’inserimento delle profilassi vaccinali previste dai protocolli sanitari tra le misure di prevenzione e protezione da individuare nel documento di valutazione dei rischi (DVR) a norma dell’articolo 28 secondo comma D.Lgs. 81/08, con l’inserimento delle stesse tra i compiti del medico competente** nell’ambito delle visite che il medesimo effettua ai sensi dell’articolo 41 quarto comma primo periodo della stessa normativa richiamata.

**IV. (Il datore di lavoro nel mondo militare).**- Tra le più allarmanti carenze del sistema organizzato nelle Forze Armate, fa spicco quella che attiene al catalogo normativo dei debitori di sicurezza.

Un primo chiarimento è che il catalogo dei debitori della sicurezza ricomprende esclusivamente le figure tipizzate dal D.Lgs. n. 81/2008, e, quindi, non può essere arbitrariamente esteso a soggetti non evocati dal legislatore.

Un secondo chiarimento è che “il sistema della normativa antinfortunistica si è lentamente trasformato da un modello ‘iperprotettivo’, interamente incentrato sulla figura del datore di lavoro ad un modello ‘collaborativo’ in cui gli obblighi sono ripartiti tra più soggetti” e che “la vigente tutela penale dell’integrità psicofisica dei lavoratori risente della scelta di fondo del legislatore di ritenere che la prevenzione si deve basare su un modello ‘collaborativo’ di gestione del rischio da attività lavorativa”, e, quindi, “delinea i compiti di una serie di soggetti - anche dotati di specifiche professionalità - funzionali ad individuare ed attuare le misure più adeguate a prevenire i rischi connessi all’esercizio dell’attività d’impresa” .

In questo modello “collaborativo”, preminente è la figura del datore di lavoro, da individuarsi, a norma dell’articolo 2, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 81/2008, nel soggetto che effettivamente esercita nell’ambito dell’impresa la pienezza dei poteri decisionali e di spesa.

In proposito, l'articolo 299 D.Lgs. n. 81/2008, intitolato "esercizio di fatto di poteri direttivi" -nel prevedere che "le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *b*), *d*) ed *e*), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti"- delinea la figura del "datore di lavoro di fatto". Ed essenziale è comprendere che "l'assunzione di una posizione di garanzia -tanto nell'ambito delle attività d'impresa, ai fini del contenimento dei rischi connessi all'esecuzione di prestazioni lavorative, quanto nell'ambito delle attività libero-professionali o di quelle sfornite di più puntuali tratti di tipicità (là dove comunque inserite in situazioni o vicende suscettibili di concretizzare riconoscibili rischi per la sicurezza o l'incolumità delle persone)- deve ritenersi svincolata dalla formalizzazione di rapporti destinati a rivestire di giuridica rilevanza gli obblighi di garanzia o di protezione dell'agente, dovendo piuttosto ricondursi all'effettivo esercizio dell'attività dallo stesso svolta, anche per effetto di una sua volontaria determinazione che comporti, di conseguenza, l'assunzione degli obblighi connessi a quella posizione, siccome direttamente scaturenti dalle funzioni di fatto esercitate".

Ciò non toglie che - come si arguisce dall'uso dell'avverbio "altresì" nell'articolo 299 D.Lgs. n. 81/2008 - l'acquisizione della veste di datore di lavoro (così come, del resto, di quella di dirigente e di preposto) consegua certamente all'esercizio in concreto dei poteri giuridici di datore di lavoro (così come di dirigente o di preposto), ma derivi pure da una formale investitura. Con la conseguenza che "il datore di lavoro, titolare degli obblighi prevenzionistici, va individuato sia in colui che risulta parte in senso formale del contratto di lavoro sia nel soggetto che di fatto assume i poteri tipici della figura datoriale (articolo 2, lett. *b*), D.Lgs. n. 81/2008; ed inoltre l'articolo 299 D.Lgs. n. 81/2008)" e che "l'individuazione di un datore di lavoro 'formale' non si pone in contrapposizione con l'eventualità dell'esistenza anche di un datore di lavoro di fatto".

Nessun dubbio, pertanto che, nell'ipotesi di omessa o inadeguata valutazione dei rischi all'interno di un'impresa caratterizzata dalla presenza di un datore di lavoro di fatto distinto dal datore di lavoro di diritto, sono penalmente responsabili vuoi il datore di lavoro di fatto, vuoi il datore di lavoro di diritto, l'uno e l'altro titolari dell'obbligo indelegabile di effettuare la valutazione dei rischi e di elaborare il relativo documento (articolo 17, comma 1, lettera *a*), D.Lgs. n. 81/2008).

In questo ambito, sono basilari gli insegnamenti giurisprudenziali sul datore di lavoro nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, sulla scia dell'articolo 2, comma 1, lettera *b*), D.Lgs. n. 81/2006, si è chiarito: "L'individuazione del dirigente (o del funzionario) cui attribuire la qualifica di datore di lavoro è demandata alla pubblica amministrazione, la quale vi provvede con l'attribuzione della qualità e il conferimento dei relativi poteri di autonomia gestionale, non potendo tale qualifica essere attribuita



implicitamente ad un dirigente o funzionario solo perché preposti ad articolazioni della pubblica amministrazione che hanno competenze nel settore specifico. La conseguenza della mancata indicazione è la conservazione in capo all'organo di direzione politica della qualità di datore di lavoro. Nelle pubbliche amministrazioni, la qualifica di datore di lavoro, con tutte le conseguenze che tale qualifica comporta, è riconosciuta al dirigente dotato di poteri di gestione e titolare di autonomi poteri decisionali anche in materia di spesa". D'altra parte, in forza dell'articolo 2, comma 1, lettera *b*), ultimo periodo, D.Lgs. n. 81/2008, qualora nelle Pubbliche Amministrazioni non si provveda ad individuare il datore di lavoro in soggetti dotati di autonomi poteri decisionali e di spesa, **"il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice"**.

Resta da sottolineare che l'articolo 2, comma 1, lettera *b*), D.Lgs. n. 81/2008 autorizza l'individuazione del datore di lavoro in una singola unità produttiva. A una condizione: che si tratti di "unità produttiva" così come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera *t*), D.Lgs. n. 81/2008: "stabilimento o struttura finalizzati alla produzione di beni o all'erogazione di servizi, dotati di autonomia finanziaria e tecnico funzionale".

In questo quadro saldamente imperniato sull'inscindibile binomio responsabilità-potere, il catalogo normativo dei debitori di sicurezza allestito nell'ambito delle Forze Armate appare, quanto alla figura del datore di lavoro, doppiamente stridente, con l'inaccettabile risultato di pesare negativamente sull'effettiva tutela dei militari.

In primo luogo, l'articolo 246 D.P.R. n. 90/2010, nei commi dal 2 in poi, individua il datore di lavoro in soggetti dichiaratamente "non dotati di autonomi poteri di spesa", in tal modo estendendo arbitrariamente il catalogo normativo dei debitori di sicurezza a soggetti non tipizzati dal D.Lgs. n. 81/2008 sotto il pretesto di una "vicinanza" del Datore di Lavoro al personale, soprattutto nei casi di distanza fisica tra il militare e il referente gerarchico avente poteri di spesa.

A sua volta, la regola generale dettata dal comma 1 dell'articolo 246 D.P.R. n. 90/2010 stabilisce che, nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, "le funzioni di datore di lavoro fanno capo ai titolari di enti e distaccamenti che, ancorché non aventi qualifica dirigenziale, siano preposti a un comando o ufficio avente autonomia gestionale e dotati di autonomi poteri decisionali e di spesa".

Gli approfonditi accertamenti condotti dalla Commissione hanno messo in luce che, nell'Amministrazione della Difesa, il possesso degli autonomi poteri decisionali e di spesa da parte dei datori di lavoro designati non trova, sotto più aspetti, un concreto riscontro nella realtà, e, in particolare, non ricomprende quelle scelte strategiche che hanno ricadute in termini di organizzazione del lavoro, investimenti economici, uniformità di intervento. E non mancano casi - i poligoni di Capo Frasca e di Capo San Lorenzo, tanto per fare degli esempi- nei quali il datore di lavoro è un comandante di distacco facente capo ad un'autorità superiore all'interno della

medesima struttura operativa (RSSTA di Decimomannu per Capo Frasca, PISQ per Capo San Lorenzo).

Il risultato complessivo è sconcertante: nelle strutture militari, il datore di lavoro viene individuato al livello dei comandanti locali, e non certo a livelli compatibili con l'effettivo possesso di autonomi poteri decisionali e di spesa. Tanto si verifica anche nella materia della prevenzione del rischio vaccinale.

Una ulteriore conferma è tratta dagli approfonditi accertamenti che la Commissione ha svolto con riguardo a un adempimento fondamentale come la valutazione dei rischi. La Direttiva SMD - L - 018, avente per oggetto "il coordinamento degli Enti tecnico/operativi della Difesa e il ricorso a Istituzioni esterne nel campo Chimico, Biologico, Radiologico e Nucleare (CBRN)", approvata dal Capo di Stato Maggiore della Difesa nel novembre 2006, prevede che, qualora sorga l'esigenza di valutare rischi con l'ausilio di competenze specialistiche, un datore di lavoro debba rivolgere la propria richiesta allo Stato Maggiore della propria Forza Armata, e che il Comitato Interforze di Coordinamento (CIC), "conclusa l'analisi generale dell'istanza, valutata la fattibilità dell'esigenza sia in termini capacitivi che finanziari ... la sottopone all'approvazione del Capo di SMD per il suo inserimento nella prima programmazione finanziaria utile, quale obiettivo annuale o pluriennale da conseguire con elevata priorità".

Agevole è desumerne che le richieste di monitoraggio avanzate dai datori di lavoro non vengono soddisfatte con la necessaria immediatezza o addirittura non vengono soddisfatte. E agevole è, quindi, desumerne che l'organizzazione allestita dalla Direttiva SMD - L - 018 frapponesse un pesante limite all'autonomia dei datori di lavoro nella valutazione dei rischi e nella conseguente individuazione e attuazione delle misure di prevenzione e protezione. Un limite a maggior ragione inammissibile, ove si tenga conto che il datore di lavoro rimane pur sempre l'unico soggetto penalmente responsabile a norma degli articoli 17, comma 1, lettera a), e 28 D.Lgs. n. 81/2008 in caso di mancata o inadeguata o tardiva valutazione dei rischi. Ed è il caso di sottolineare che, secondo quanto insegna la Corte di Cassazione:

“La valutazione del rischio deve essere **preventiva** allo svolgimento dell'attività lavorativa. Il datore di lavoro è tenuto ad effettuare la valutazione dei rischi connessi alla sua azienda e alla sua attività proprio per scoprire e gestire eventuali pericoli occulti o non immediatamente percepibili, e non può aspettare di scoprire tali pericoli con l'infortunio di un dipendente. Ignorando le condizioni di agibilità del manufatto, il datore di lavoro avrebbe dovuto verificarle di persona o tramite un tecnico appositamente nominato, prima di consentirne l'accesso ai dipendenti. Ovvero avrebbe dovuto impedire del tutto tale accesso, con apposita cartellonistica e chiusura di tutti i

punti di ingresso; quindi, valutato il rischio connesso all'utilizzo di quel manufatto, avrebbe dovuto adottare i presidi di sicurezza più opportuni”.

Ed è, d'altra parte, un fatto inoppugnabile quanto lo stesso Gen. Comelli ha riferito dall'angolo visuale dei datori di lavoro:

**“Se chiedo un monitoraggio, è perché ovviamente ritengo che ci sia qualcosa che non va, quindi questo evidenzia come, a fronte dei monitoraggi effettuati, ci sia un significativo numero di criticità evidenziate”.**

Dove trovano conferma due dati che impongono un'indilazionabile svolta nel mondo militare: per un verso, il significativo numero di criticità rilevate in sede di monitoraggi; e per l'altro, le inammissibili smagliature nel sistema della sicurezza prodotte dai ritardi o addirittura dai rifiuti nell'effettuazione dei monitoraggi richiesti dai datori di lavoro e sottoposti all'approvazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Un solo esempio tra i molteplici casi emersi grazie all'attività di inchiesta della Commissione. Con nota inviata dal COI (Comando Operativo di Vertice Interforze) allo Stato Maggiore della Difesa in data 16 settembre 2016, si comunicò la necessità di monitoraggi sulla salubrità dell'aria a Mosul, Erbil e Baghdad perché “nell'aria viene percepita la presenza maleodorante della 'combustione di rifiuti di materiale plastico”, ad Atrush perché vi sono “residui provenienti da n. 2 raffinerie di petrolio nel raggio di 10 km”, e a Mogadiscio perché vi sono “fumi da discariche limitrofe”. Ma non basta. Nell'esame testimoniale del 7 maggio 2017, il Ten. Col. Pietro Lo Giudice, Capo Divisione J4 del COI, ha riferito alla Commissione che, di tutte le richieste inviate allo Stato Maggiore della Difesa, ne sono state approvate soltanto due (le misurazioni di radon presso lo schieramento in area diga di Mosul e il controllo biologico in Kosovo).

Più che mai incalzante diventa una domanda: in attesa o addirittura in assenza di questi monitoraggi, come hanno potuto i singoli datori di lavoro valutare i rischi e adottare le necessarie misure preventive e protettive? qual'è la loro autonomia se un'Autorità gerarchicamente sovraordinata possiede il potere di bloccare l'effettuazione di monitoraggi ritenuti necessari per valutare i rischi per la salute e la sicurezza del personale dell'Amministrazione della Difesa?

Significative sono alcune risposte date nel corso dell'esame testimoniale del 7 giugno 2017 da un personaggio autorevole come il Gen. Roberto Comelli, Capo del IV Reparto dello Stato Maggiore della Difesa a proposito del c.d. “**extra-CIC**”, e, cioè, delle richieste di monitoraggio non evase dal Capo di Stato Maggiore della Difesa:

“PRESIDENTE. Nel corso del suo esame testimoniale del 10 maggio lei ha dichiarato che un datore di lavoro potrebbe ricorrere a specialisti e tecnici esterni, qualora la sua

richiesta di monitoraggio non venisse approvata dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, e ha aggiunto che «il datore di lavoro si deve dare da fare, convoca le organizzazioni certificate esterne, fa fare gli esami e paga quanto previsto». A questo punto le chiedo se il datore di lavoro venga informato immediatamente del mancato accoglimento della sua richiesta relativamente all'esecuzione di queste attività di controllo e di monitoraggio.

COMELLI. Indicativamente noi facciamo, come previsto dalla Direttiva, la riunione del CIC nel mese di novembre, quindi nel mese di novembre viene definito il documento e portato all'attenzione di tutti, viene verbalizzato, dopodiché viene consolidato il documento, che poi viene portato all'approvazione del signor Capo di Stato Maggiore della Difesa, quindi adesso non ricordo esattamente la data ma, se non è a gennaio, a febbraio viene diramato, in modo tale che tutti sanno quello che i due centri saranno in grado di fare o meno.

PRESIDENTE. Il datore di lavoro al quale sia stata rifiutata la richiesta di intervento è sempre dotato delle risorse finanziarie necessarie per rivolgersi a enti tecnici esterni?

COMELLI. Lo sappiamo bene che nell'ambito della nostra organizzazione non tutti i datori di lavoro sono dotati di autonomia finanziaria, ma coloro che non hanno questa disponibilità lo richiedono all'ente superiore, da cui gerarchicamente dipendono, e quindi rappresentano la loro esigenza.

PRESIDENTE. Lei è in grado di affermare che al datore di lavoro che avanzasse all'ente superiore questa domanda viene sempre garantita la copertura finanziaria?

COMELLI. No, non lo posso affermare.

PRESIDENTE. Mi pare di aver capito che non sempre accade che il datore di lavoro tenuto ad impedire lo svolgimento delle attività sino a che il rischio non sia stato valutato e non siano state adottate le necessarie misure di prevenzione e protezione, non sempre il datore di lavoro decide di bloccare tutto perché queste cose non devono essere fatte.

COMELLI. Qui sarò molto molto chiaro: no, non posso assolutamente affermare una cosa del genere, quantomeno nell'ambito del mio settore.

PRESIDENTE. Le chiedo se lei sia in grado di affermare che questo principio venga sempre rispettato nei siti militari in Italia e all'estero?

COMELLI. Assolutamente no, non sono in grado.”

Del pari illuminante è la precisazione fornita dal Gen. Comelli a proposito dei monitoraggi richiesti dai teatri operativi all'estero:

“COMELLI. I teatri operativi sono caratterizzati da un aspetto fondamentale: nel teatro operativo rispetto a quanto ho detto finora, quindi in ambito nazionale, o ci mando i tecnici del CISAM e del CETLI o delle realtà idonee a fare questa attività (VII Reggimento NBC), oppure non è che posso prendere il tecnico che sta a Roma e mandarlo in teatro, perché 1) non ha l'expertise di quello che bisogna fare, 2) non ha un protocollo sanitario, 3) non ha un passaporto diplomatico per entrare in teatro, quindi c'è una serie di difficoltà. In questo caso **o vanno i due centri o non va nessuno.**”

**V. (RSPP, medici competenti e organi tecnico-operativi).**- Due sono i caposaldi dell'impresa sicura nel disegno del D.Lgs. n. 81/2008: il potere, ma anche le competenze. Come infatti spiega l'articolo 28, comma 2, lettera *d*), D.Lgs. n. 81/2008, il DVR deve contenere “l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate **competenze e poteri**”.

Si fa strada a questo punto il sapere scientifico e tecnologico. In un settore quale quello delle Forze Armate in cui si assiste a un continuo sviluppo sia delle conoscenze sui rischi lavorativi e ambientali, sia delle tecnologie atte a fronteggiarli, la normativa cautelare ha bisogno di essere integrata dal sapere scientifico e tecnologico che reca il vero nucleo attualizzato della disciplina prevenzionistica. Ben s'intende, pertanto, l'esigenza sottolineata dalle Sezioni Unite della Cassazione di potenziare un sistema nell'ambito del quale ciascun garante analizzi i rischi specifici connessi alla propria attività, ed adotti le conseguenti, appropriate misure cautelari, avvalendosi di figure realmente preparate e autonome come il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, che del sapere necessario sono istituzionalmente portatori. Non a caso, si parla al riguardo di autonormazione: espressione che esprime la necessità di un continuo autoadeguamento delle misure di sicurezza alle condizioni delle lavorazioni sulla scorta dell'accreditato sapere scientifico e tecnologico.

I debitori della sicurezza non si collocano soltanto nell'area del potere, bensì anche nell'area delle competenze.

Sotto questo aspetto, primaria è la posizione di garanzia del **Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP)**, “persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali

di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi” (articolo 2, comma 1, lettera *f*), D.Lgs. n. 81/2008). E come insegnano le Sezioni Unite, il datore di lavoro è tenuto a “nominare un responsabile del servizio di prevenzione e protezione competente”: obbligo violato, nel caso in cui l’RSPP nominato si dimostri persona priva di adeguata ed aggiornata competenza. Sicché non basta designare come RSPP un soggetto dotato dei requisiti professionali e formativi, ma occorre, altresì, verificare se l’RSPP designato sia realmente in grado di assolvere ai propri obblighi. A sua volta, l’RSPP, qualora si renda conto di non possedere le cognizioni tecniche necessarie per assolvere adeguatamente a determinati suoi compiti, è tenuto ad acquisirle o ad utilizzare le conoscenze di chi ne dispone o, al limite, a segnalare al datore di lavoro la propria incapacità di svolgere adeguatamente la propria funzione.

D'altra parte, il D.Lgs. n. 81/2008 segna il tramonto della tradizionale figura del **Medico Competente**. Eloquentemente è la lettura dell'articolo 25, comma 1. La lettera *b*) stabilisce che “il medico competente programma ed effettua la sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 attraverso protocolli sanitari definiti in funzione dei rischi specifici e tenendo in considerazione gli indirizzi scientifici più avanzati”. Ma la sorveglianza sanitaria, lungi dall'esaurire i compiti spettanti al medico competente, costituisce soltanto uno dei molteplici obblighi contemplati a suo carico e atti a trasformarlo in un personaggio inserito a pieno titolo nel panorama aziendale. Primo fra tutti l'obbligo indicato nella lettera *a*): la collaborazione con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi, anche ai fini della programmazione, ove necessario, della sorveglianza sanitaria, alla predisposizione della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori, all'attività di formazione e informazione nei confronti dei lavoratori, per la parte di competenza, e alla organizzazione del servizio di primo soccorso considerando i particolari tipi di lavorazione ed esposizione e le peculiari modalità organizzative del lavoro”. E come insegna la Corte di Cassazione, “l'espletamento di tali compiti da parte del ‘medico competente’ comporta una effettiva integrazione nel contesto aziendale e non può essere limitato ad un ruolo meramente passivo in assenza di opportuna sollecitazione da parte del datore di lavoro”.

La Commissione ritiene di particolare rilevanza, ai fini di garantire indipendenza e terzietà, che il medico competente sia svincolato dalla subordinazione gerarchica.

Di grande attualità è poi la posizione di garanzia assunta dal **Consulente Esterno**. Come infatti insegna la Corte di Cassazione, “si tratta di un soggetto che assume il compito di svolgere attività di supporto tecnico all'adempimento dovuto dal datore di lavoro dell'obbligo di valutazione dei rischi lavorativi, e che, assumendo il compito di collaborare nel *risk assessment*, si fa co-gestore del

rischio determinato dalle attività dell'impresa, sia pure limitatamente alla fase della valutazione dei rischi specifici connessi alle diverse lavorazioni e componenti del processo produttivo”.

Un primo dato posto in luce dagli accertamenti della Commissione fa sensazione: in alcune situazioni, risultano assenti vuoi l'RSPP, vuoi il Medico Competente. Consideriamo la Missione italiana nell'ambito dell'Operazione NATO "*Joint Enterprise*", in Kosovo. Nei documenti forniti, il Comandante della Missione esplicitamente afferma che non sono previste “le specifiche figure per costituire il servizio di prevenzione e protezione dai rischi statuito dal D.Lgs. 81/08”, e che le Superiori Autorità “non hanno mai disposto, in base al comma 4 dell'articolo 253 del D.P.R. 90/2010, le modalità con cui dare attuazione al D.Lgs 81/08 nel corso di operazioni e attività condotte dalle Forze Armate al di fuori del territorio nazionale”. Nel documento, sono riportate due missive (una dell'aprile, l'altra dell'ottobre 2016) inviate dal Comandante della Missione al COI nelle quali si chiede conto di come egli debba affrontare il problema, evidenziando che “la nota assenza organica e di fatto in T.O. di tutte le figure professionali previste dalla normativa in materia, determinerebbe l'impossibilità di dar seguito, nei modi e nelle forme obbligatori per legge, a quelle attività rese cogenti dalle clausole contrattuali per appalto di lavori e/o fornitura di servizi che espressamente richiamano detta normazione”. Altro esempio: nel Documento di Valutazione dei Rischi della *Task Force Air* di Al Minhad risultano “da nominare” i ruoli di RSPP e medico competente.

Significativa è, del resto, la dichiarazione resa il 25 gennaio 2017 dal capodivisione JMED del Comando operativo di vertice interforze (COI) col. Filippo Agosta con riguardo ai teatri operativi:

PRESIDENTE. Ci sta dicendo che mancano i medici competenti?

AGOSTA. Sì, mancano i medici competenti. Per quello stiamo cercando di ovviare.

In altre situazioni, i Responsabili del Servizio di Prevenzione e Protezione e i Medici Competenti, pur presenti, non hanno saputo o potuto offrire un contributo adeguato. Paradigmatico appare al riguardo l'esame testimoniale del Medico Competente presso il Poligono di Cellina Meduna: sentito in data 21 giugno 2016, egli ha affermato di non essere stato portato a conoscenza, sino a poche settimane prima dell'audizione, della presenza di lunette di torio sul terreno del Poligono.

Ma anche alcuni RSPP esaminati dalla Commissione hanno palesato limiti nella propria azione. Si cita, ad esempio, il caso del RSPP presso lo stabilimento militare munizionamento terrestre di Baiano di Spoleto: sentito in data 12 aprile 2017, egli non ha saputo spiegare perché il DVR non contenesse alcuna valutazione della vulnerabilità sismica dei fabbricati e degli impianti.

Più che mai irrinunciabile in un simile contesto è l'apporto degli Enti tecnico-operativi di cui dispongono le Forze Armate, primi fra tutti il CISAM e il CETLI, nel quadro delineato dalla Direttiva SMD - L – 018 già evocata nel paragrafo 4 di questo stesso Capitolo II.

La Commissione si è preoccupata di approfondire l'attività svolta da questi Enti tecnico-operativi, sia mediante l'esame testimoniale dei loro esponenti, sia mediante una missione apposita presso il CISAM.

Il risultato è stato tanto inatteso quanto deludente. Il Direttore del CISAM, nel suo esame testimoniale del 3 maggio 2017, alla domanda *“Lei in quanto direttore del CISAM è in grado di assolvere e di far assolvere all'istituto tutte le funzioni previste dalla legge in maniera inoppugnabile e completa, sì o no?”*, ha risposto “no”. E nella medesima data, un suo collaboratore, il Ten.Col. Raffaele Zagarella, si è espresso con le parole *“dire che il CISAM non fa il 100 per cento di quello che gli viene chiesto, è evidente”*. Emblematico è apparso il caso del Poligono di Monte Romano. In una relazione trasmessa il 20 marzo 2017, relativa ad un intervento effettuato dai tecnici CISAM nel novembre 2016, si mette in luce un nuovo ritrovamento, in due aree del Poligono diverse da quelle controllate nel 2013, di complessive 70 lunette di torina. Questa la conclusione: *“L'area del Poligono di Monte Romano è già stata sottoposta in varie occasioni a misure e operazioni di raccolta sistematica di torine; le attività sono state di carattere preliminare a premessa di un lavoro completo caratterizzazione e bonifica del sito in relazione a una possibile contaminazione derivante dal torio contenuto nel sistema di guida del missile anti-carro MILAN. Anche se i primi parziali risultati non mostrano la presenza di rischi radiologici particolarmente significativi, è però indispensabile, a premessa di qualsiasi ulteriore azione di bonifica, procedere ad una completa caratterizzazione radiometrica del sito. Data l'estensione dell'area, l'attività eccede le attuali capacità operative del CISAM, per cui si suggerisce di procedere, a similitudine di quanto fatto presso il Poligono di Cellina Meduna (PN), richiedendo la collaborazione di altri Enti istituzionali (ARPA, ISPRA, ENEA, CNR, etc.)”*. Se ne desume che, dopo circa 10 anni di controlli, il CISAM indica come necessaria una completa caratterizzazione radiometrica del sito, mai realizzata sino ad ora, e al contempo dichiara la propria incapacità operativa a provvedervi.

Anche l'analisi delle attività svolte dal CETLI NBC in merito a fattori di rischio chimici e biologici ha evidenziato diverse criticità. Già nell'esame testimoniale dell'8 marzo 2017, il Direttore interinale del Centro Tecnico Logistico Interforze NBC aveva affermato che *“l'ente non è in grado di effettuare analisi su particolato aerodisperso e nanoparticolato”*, e in una sua relazione dell'8 aprile 2016 relativa al *“monitoraggio ambientale di una base italiana a Gibuti”* si legge: *“Dalle analisi chimiche condotte non è stato possibile accertare la natura dei fenomeni legati ai cattivi odori percepiti dal personale. Ciò nonostante, analizzando la documentazione fotografica acquisita*



*in fase di campionamento, riportata in allegato C, è possibile individuare due potenziali sorgenti di inquinamento lungo il perimetro della base:*

- *presenza di vari cumuli di rifiuti indifferenziati posizionati a ridosso del perimetro della base, che se incendiati, oltre a provocare un cattivo odore, potrebbero creare l'emissione di sostanze altamente nocive (es. diossine, PCB, ecc.), la cui analisi non è tra le potenzialità esprimibili del CETLI NBC;*
- *presenza d'acqua potenzialmente contaminata da percolato derivante dai rifiuti presenti nell'area.”*

Certo, il Direttore del CETLI ha riferito che il Centro si sta attivando per superare queste sue carenze, anche se purtroppo la soluzione “*non è dietro l'angolo*”. Tanto è vero che, nel corso dell'esame testimoniale del 4 maggio 2017, egli ha riferito che il Centro sconta alcune scoperture di organico, in particolare mancano sei unità (su 14 previste) tra tecnici, chimici, biologi, fisici, da impiegare direttamente nei laboratori.

Non per nulla, come si è chiarito nel paragrafo 4 di questo Capitolo II, più richieste di monitoraggio avanzate dai datori di lavoro non vengono soddisfatte. Non senza contare che sia il CISAM, sia il CETLI NBC, perdono il controllo delle situazioni oggetto delle loro attività, e non vengono coinvolti nella ricerca e nell'applicazione delle soluzioni.

Naturalmente, la Commissione non ha tenuto per sé le risultanze degli accertamenti condotti, ma ne ha chiesto ragione alle competenti autorità militari. Ecco alcune delle risposte date:

“PRESIDENTE. Lei è al corrente, generale, delle seguenti circostanze, ossia che il direttore interinale del Centro tecnico logistico interforze NBC CETLI ha avuto modo di dichiarare sotto esame testimoniale che il CETLI di fatto non è in grado di assolvere a tutte le funzioni che gli sono state conferite all'atto dell'istituzione. Analogamente ha fatto il direttore del CISAM. Come valuta queste affermazioni, queste ammissioni (mi verrebbe da definirle) così esplicite e così pesanti relative ai due centri tecnici considerati la punta di diamante delle Forze armate relativamente all'accertamento della salubrità degli ambienti?

ROBERTO NORDIO, Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa. Come tante organizzazioni, da quello che ho capito, non sono alla percentuale di personale assegnato ottimale, purtroppo in tutta l'organizzazione abbiamo delle carenze.

PRESIDENTE. Lei considera ininfluyente o di scarsa importanza il fatto che il CISAM e il CETLI, che vengono con regolarità invocati per rendere conto della presunta salubrità dell'ambiente e quindi della sicurezza del personale, per ammissione di coloro che li

dirigono si trovino in queste condizioni? Non trova che sia importante dichiarare la volontà di porre rimedio a questa situazione, avendo naturalmente preventivamente riconosciuto la negatività e quindi la gravità medesima?

NORDIO. Questi aspetti di criticità che, a detta dei due direttori di cui io ancora non ho avuto modo di parlare e che non dipendono neanche...

PRESIDENTE. Quindi lei non sapeva, non le era arrivata a voce che l'ammiraglio Boccalatte (direttore del CISAM) e il tenente colonnello Pasquali (Direttore Interinale del CETLI) avessero fatto queste dichiarazioni?

NORDIO. Io ne ho avuto sentore, ne ho avuto notizia, tanto che stiamo iniziando all'interno dello Stato Maggiore della Difesa (era il punto a cui volevo arrivare) un'attività di verifica, per poter attuare, se necessario, delle azioni correttive, però chiaramente ci manca tutta la fase...

PRESIDENTE. È necessario o non è necessario?

NORDIO. Io devo verificarlo.

PRESIDENTE. Quindi lei non è sicuro di questo?

NORDIO. No, non è che non sono sicuro, però devo verificare in che maniera individuare le migliori metodologie per assolvere a queste «eventuali» esigenze. Dico «eventuali» senza spirito critico negativo, proprio per cercare di efficientare all'interno del nostro sistema questi centri come gli altri, così da avere uno strumento il più possibile bilanciato.”

“PRESIDENTE. La domanda è questa: lei era al corrente che la situazione fosse in questi termini, come descritta dal Direttore (del CISAM)?

Gen. TOMAO, Ispettore generale della sanità militare. No, sentore che non potessero fare determinate cose, no, a meno non è pervenuto.

PRESIDENTE. L'8 marzo 2017, nel corso del proprio esame testimoniale, il Direttore Interinale del Centro tecnico logistico interforze NBC, quindi CETLI, ha dichiarato che il CETLI «non è in grado di effettuare analisi su particolato aerodisperso e nanoparticolato». Inoltre, il 4 maggio 2017, ha dichiarato che l'analisi di sostanze altamente nocive, quali diossine e PCB, «non è tra le potenzialità esprimibili del CETLI», e che quindi ad esempio quest'analisi, pur necessaria, non ha potuto essere effettuata nel 2016, durante il monitoraggio ambientale della base italiana a Gibuti. Lei è a conoscenza di queste carenze? Le sono mai state rappresentate in questi termini?

TOMAO. No. In questi termini, no. Sono organi che vengono utilizzati per i campionamenti per la valutazione dei rischi. Se lei mi chiede se a noi è stato detto che certi tipi di specifiche analisi non siano... Io non posso disconoscere quello che ha detto... A me non risulta.

PRESIDENTE. Lei è al corrente, era al corrente di questa situazione? Ne è stato informato?

TOMAO. No.”

Le criticità di Enti fondamentali come il CISAM e il CETLI –messe in luce dall’attività di inchiesta della Commissione, ancora una volta in supplenza degli organi di vigilanza militari- sono state, dunque, portate a conoscenza di Rappresentanti di vertice dell’Amministrazione della Difesa, i quali hanno dichiarato che non ne erano al corrente.

Un’ultima considerazione. È auspicabile, al fine di scongiurare conflitti di interessi, che il CISAM e il CETLI NBC - oltre ad assumere il ruolo di consulenti tecnici a favore degli comandanti/datori di lavoro- si astengano dallo svolgere in rapporto alle medesime strutture il ruolo di consulenti per conto degli organi di vigilanza ai sensi del punto 4.3 della Direttiva SGD – G – 022.

**VI. (Le carenze nella valutazione dei rischi: DVR e DUVRI).**- Come ha felicemente intuito la Corte di Cassazione, “la gestione della sicurezza è suscettibile di concretizzarsi in più documenti programmatici”. Tra questi documenti programmatici, due assumono un peso determinante: il DVR (Documento di Valutazione del Rischio) e il DUVRI (Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali). (In argomento si richiama la Relazione del Gruppo di Lavoro 4.

Anticipiamo che, alla luce degli accertamenti svolti dalla Commissione, non sempre i suddetti documenti sembrano aver riscosso la dovuta attenzione nel mondo militare, perlomeno sino a che gli esami testimoniali e le richieste di documentazioni da parte della Commissione non hanno prodotto il positivo effetto di un più attento adempimento. Basti pensare che il Comandante del COI, Giuseppe Cavo Dragone, esaminato il 23 febbraio 2017, ebbe a dichiarare:

“PRESIDENTE. Nei teatri operativi viene predisposto e redatto il DVR, il documento di valutazione dei rischi?

CAVO DRAGONE. Nei teatri operativi, c’è una particolarità, ci sono delle peculiarità che vengono sancite e ribadite dalla legge in corso, che prevedono che venga seguita la normativa di legge con gli opportuni adattamenti necessari per un impiego delle Forze

armate in un teatro operativo all'estero, con tutto ciò che ne deriva per l'assolvimento della missione.

PRESIDENTE. Ci può far avere gli estremi della norma che lascerebbe le mani libere al comandante del contingente di poter utilizzare o meno un DVR?

CAVO DRAGONE. Non voglio chiamarla discrezionalità, ma sull'applicabilità della norma nell'ambito del teatro operativo (sicuramente manderò gli estremi della normativa in questione) vorrei far loro un esempio. Se ad esempio in Afghanistan il nostro personale è in un compound difeso da filo spinato, telecamere a infrarossi, elicotteri oppure droni che tengono sotto controllo il campo e la zona circostante per difendere i nostri militari, quindi questa è una misura di force protection, ci sono ronde e sentinelle, la nostra sentinella deve obbligatoriamente indossare l'elmetto, avere l'arma carica, il giubbotto antiproiettile, il materiale NBC disponibile, un kit di auto-medicazione pronto e gli occhiali a protezione. È chiaro che un veicolo che esplose, una bomba, un colpo di mortaio generano un livello di rumore piuttosto elevato, quindi, se in un qualsiasi contesto esercitativo in Italia, quando ci sono esplosioni impongo al mio militare di usare i dispositivi di protezione, cuffie o tappi antirumore, nel contesto operativo può verificarsi un problema auspicabilmente temporaneo all'udito nel caso di un'esplosione nelle vicinanze, però il rischio che lui non possa usufruire dell'udito per percepire una minaccia incombente e quindi me lo ritrovi con un pugnale piantato nella schiena perché il comandante in loco gli impone determinati assetti che in Italia sarebbero inequivocabilmente necessari... Questo è un esempio basico di adattamento dell'approccio al rischio per tutela dei nostri uomini. Questo per dare una idea della peculiarità che nasce dall'impiego nei teatri operativi, ma mi riservo di inviarvi a brevissimo il nostro..."

È qui il caso di ricordare che l'articolo 255 D.P.R. n. 90/2010, intitolato "Valutazione dei rischi", mantiene esplicitamente fermi "gli obblighi del datore di lavoro ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 81 del 2008, ai fini della valutazione dei rischi nelle attività e nei luoghi di lavoro dell'Amministrazione della difesa", senza dunque operare alcun distinguo tra attività svolte in territorio italiano ovvero all'estero. Tanto è vero che il successivo 18 maggio 2017 il Comandante del COI non ha più insistito sull'interpretazione formulata nella seduta precedente.

**A)** Consideriamo, anzitutto, il DVR. È l'obbligo più importante nella vita di qualsiasi impresa. Non a caso si tratta di un obbligo che il datore di lavoro deve assolvere in prima persona, anche se con l'aiuto dei suoi collaboratori.

Eppure, in quante imprese, questo obbligo non è rispettato, ovvero è rispettato, ma solo formalmente. E in quante imprese, il documento di valutazione dei rischi viene materialmente redatto, ma a un'attenta lettura si rivela insufficiente, incompleto, inadeguato. Come osserva la Corte di Cassazione:

“La normativa prevenzionistica pone a carico del datore di lavoro l'obbligo giuridico di analizzare e individuare, secondo la propria esperienza e la migliore evoluzione della scienza tecnica, tutti i fattori di pericolo concretamente presenti all'interno dell'azienda e, all'esito, di redigere e sottoporre periodicamente ad aggiornamento il documento di valutazione dei rischi previsto dall'articolo 28 del D.Lgs. n. 81/2008, all'interno del quale è tenuto a indicare le misure precauzionali e i dispositivi di protezione adottati per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, di talché l'incompleta valutazione determina una deviazione dal fare doveroso, che vale ad integrare l'omissione giuridicamente rilevante. Pertanto, ove i rischi siano stati tutti valutati ma ne sia scaturita una carente individuazione delle misure, ancora può parlarsi di omissione della valutazione, perché essa non è costituita soltanto dal rilevamento, dall'analisi e dalla ponderazione dei rischi ma anche dalla concretizzazione del giudizio sul rischio nel modo di essere dell'organizzazione produttiva”.

In questo quadro, s'impongono alcune precisazioni:

-il datore di lavoro deve valutare tutti i rischi, ivi compresi “i potenziali e peculiari rischi ambientali legati alle caratteristiche del Paese in cui la prestazione lavorativa dovrà essere svolta, quali a titolo esemplificativo, i cosiddetti «rischi generici aggravati», legati alla situazione geopolitica del Paese (es. guerre civili, attentati, ecc.) e alle condizioni sanitarie del contesto geografico di riferimento non considerati astrattamente, ma che abbiano la ragionevole e concreta possibilità di manifestarsi in correlazione all'attività lavorativa svolta” (Interpello della Commissione Interpelli istituita presso il Ministero del Lavoro n. 11 del 25 ottobre 2016).

-la valutazione dei rischi è obbligatoria qualunque sia la durata dell'attività prestata dai lavoratori.

-la valutazione dei rischi è obbligatoria anche nell'ipotesi in cui i lavoratori siano distaccati altrove, ma conservino i propri vincoli gerarchici e funzionali con il distaccante.

-in rapporto ai rischi corsi dai propri lavoratori in dipendenza dell'attività prestata da lavoratori autonomi o da lavoratori facenti capo ad altro datore di lavoro (ad es., gli

“esercitati”), il datore di lavoro - oltre ad elaborare il DUVRI - è comunque tenuto ad aggiornare il DVR.

-la valutazione è obbligatoria anche con riguardo ai rischi durante l'attività lavorativa prestata nei siti militari all'estero.

**B)** Un secondo documento programmatico riguarda i rischi interferenziali, ovvero i rischi dovuti all'interferenza tra attività lavorative svolte da organizzazioni di diversi datori di lavoro. Trovano in questo caso applicazione l'articolo 26 del D.Lgs. n. 81/2008 e sul piano regolamentare l'articolo 256 del D.P.R. 90/2010.

Tra le attività lavorative prese in considerazione dalla Commissione all'interno dei poligoni, fanno spicco le esercitazioni ivi svolte da altri reparti delle Forze Armate. L'interrogativo da affrontare è: con riguardo a queste attività, trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 26 D.Lgs. n. 81/2008?

L'articolo 26 D.Lgs. n. 81/2008 (erede dell'articolo 7 D.Lgs. n. 626/1994) contempla l'ipotesi in cui il datore di lavoro affidi lavori, servizi e forniture a una impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo. E in questa ipotesi, prevede a carico del datore di lavoro committente cinque obblighi:

- 1) verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi;
- 2) dettagliate informazioni all'impresa appaltatrice e ai lavoratori autonomi sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività;
- 3) cooperazione;
- 4) coordinamento;
- 5) elaborazione del DUVRI (Documento Unico di Valutazione dei Rischi contenente le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze).

E' da notare che questi cinque obblighi del datore di lavoro committente si AGGIUNGONO agli obblighi di sicurezza che - in linea con lo stesso articolo 26 D.Lgs. n. 81/2008, e per pacifica giurisprudenza della Corte di Cassazione - permangono integralmente a carico del datore di lavoro appaltatore (o subappaltatore) che pur distacca i propri lavoratori presso l'azienda committente.

Ci chiediamo, a questo punto, quale sia il campo di applicazione dell'articolo 26 D.Lgs. n. 81/2008, e, quindi, in particolare, se le attività svolte dagli esercitanti rientrino, o non, in questo campo di applicazione. La risposta è affermativa. Certo, l'articolo 26 D.Lgs. n. 81/2008 si riferisce "ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione". Ma occorre porre in risalto gli insegnamenti impartiti dalla Corte di Cassazione in proposito. Leggiamo Cass. 23 giugno 2017 n. 31410:

"Ai fini dell'operatività degli obblighi di coordinamento e cooperazione connessi ai contratti di appalto, dettati dall'articolo 26 D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, occorre aver riguardo non alla qualificazione civilistica attribuita al rapporto tra le imprese che cooperano tra loro - vale a dire contratto d'appalto o d'opera o di somministrazione - ma all'effetto che tale rapporto origina, vale a dire alla concreta interferenza tra le organizzazioni ad esse facenti capo, che può essere fonte di ulteriori rischi per l'incolumità dei lavoratori. Tale interferenza deve essere necessariamente intesa in senso funzionale, avendo riguardo alla coesistenza in un medesimo contesto di più organizzazioni, ciascuna delle quali facente capo a soggetti diversi".

Leggiamo, altresì, Cassazione, Sez. IV, n. 30557 del 19 luglio 2016:

"L'interpretazione del concetto di 'interferenza', da cui sorgono gli obblighi di coordinamento e cooperazione, come ricavabili dall'articolo 26, commi 1, lett. a) e b), e 3, D.Lgs. n. 81/2008, con riferimento alla posizione del committente, e comma 2, lett. a) e b), stesso decreto, con riferimento alla posizione dell'appaltatore e del subappaltatore, non viene definita dal testo normativo, ma una sua definizione normativa la si può rinvenire nella Determinazione n. 3/2008 dell'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che la intende come 'circostanza in cui si verifica un contatto rischioso tra il personale del committente e quello dell'appaltatore o tra il personale tra imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale con contratti differenti'. Gli obblighi di cui al richiamato articolo 26 presuppongono un rapporto di appalto ovvero di somministrazione, secondo le definizioni di tali tipologie contrattuali che si ricavano dalle norme civilistiche. Tuttavia, non possono esaurirsi in essi i rapporti ai quali fa riferimento l'intero articolo 26, posto che la ratio della norma è quella di tutelare i lavoratori appartenenti ad imprese diverse che si trovino ad interferire le une con le altre per lo svolgimento di determinate attività lavorative e nel medesimo luogo di lavoro. In particolare, la ratio della norma di cui all'articolo 26 è quella di far sì che il datore di lavoro committente organizzi la prevenzione dei rischi interferenziali, derivanti dalla contemporanea presenza di più

imprese che operano sul medesimo luogo di lavoro, attivando e promuovendo percorsi condivisi di informazione e cooperazione, soluzioni comuni di problematiche complesse, rese tali dalla circostanza dovuta alla sostanziale estraneità dei dipendenti delle imprese appaltatrici all'ambiente di lavoro dove prestano la loro attività lavorativa. Se questa è la ratio, ciò che rileva ai fini della normativa di cui all'articolo 26, non è la qualificazione civilistica attribuita al rapporto tra imprese che cooperano tra loro, quanto l'effetto che tale rapporto crea, cioè l'interferenza tra organizzazioni, che può essere fonte di ulteriori rischi per i lavoratori di tutte le imprese coinvolte. Quindi, anche se si accetta l'interpretazione del concetto di interferenza offerta dalla richiamata Determinazione n. 3/2008, al fine di individuare i confini della stessa occorre far riferimento alla suindicata ratio per comprendere quando l'interferenza sia rilevante anche ai fini della qualificazione giuridica del fatto. Non solo il contatto rischioso tra lavoratori di imprese diverse che operano nel medesimo luogo di lavoro, ma anche la coesistenza in un medesimo contesto di più organizzazioni genera la posizione di garanzia dei datori di lavoro ai quali fanno capo le distinte organizzazioni; l'elemento rilevante è, in tal caso, il potere di interferenza dell'appaltatore. Gli obblighi di cooperazione e coordinamento gravanti a norma dell'articolo 26 D.Lgs. n. 81/2008 sui datori di lavoro così individuati rappresentano la cifra della loro posizione di garanzia e sono rilevanti anche per delimitare l'ambito della loro responsabilità. L'assolvimento di tali obblighi risponde, infatti, all'esigenza, avvertita come primaria dal legislatore comunitario, al quale si ispira l'attuale normativa antinfortunistica, di gestire preventivamente tale categoria di rischio”.

Si tratta di un'interpretazione che la Corte Suprema ha già più volte accolto: v., ad es., Cass n. 44792 del 9 novembre 2015; Cass. n. 28616 del 6 luglio 2015.

Nella stessa sentenza n. 30557 del 19 luglio 2016, la Corte Suprema ribadisce un insegnamento da tener presente anche nell'ambito delle esercitazioni espletate presso i poligoni: e, cioè, che l'obbligo di elaborare il DUVRI di cui all'articolo 26, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008 è posto a carico del datore di lavoro committente, “indipendentemente dal fatto che vi siano taluni rischi da interferenze che possano riguardare esclusivamente i dipendenti dell'appaltatore ovvero i lavoratori autonomi presenti nell'ambiente di lavoro e non anche i lavoratori dipendenti del committente”, e che “si tratta di una regola finalizzata ad individuare con certezza il titolare primario della posizione di garanzia relativa alla valutazione dei rischi da interferenze in colui che ha la posizione di dominio del rischio correlato alla compresenza nella sua unità produttiva di più imprese”. Con la conseguenza che, “fatto salvo l'obbligo di valutazione dei rischi e fermi restando gli obblighi di



cooperazione e di coordinamento, il datore di lavoro dell'impresa appaltatrice non può essere ritenuto responsabile dell'omessa redazione del DUVRI”.

Inoltre, occorre tener presente quanto insegna la Corte di Cassazione in merito ai due obblighi previsti dal comma 1 dell'articolo 26 D.Lgs. n. 81/2008 (v. Cass. n. 15124 del 27 marzo 2017):

“L'articolo 26 D.Lgs. n. 81/2008, già solo per l'esistenza dell'affidamento a terzi di lavori nell'ambito dell'azienda (e non ha rilevanza la forma giuridica che il rapporto assume), pone in capo al committente l'obbligo di verificare l'idoneità professionale delle ditte affidatarie (lett. *a*), e quello di fornire ai datori di lavori esecutori dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività (lett. *b*). Ben si comprende l'obiettivo perseguito dal legislatore; si tratta di rendere edotti i soggetti estranei all'organizzazione del committente dei rischi dell'ambiente in cui si troveranno ad operare. Rischi, quindi, che provengono dalla sfera del committente, esistenti prima e a prescindere dall'intervento dell'impresa affidataria. Specifici dell'organizzazione produttiva facente capo al datore di lavoro-committente. **Non siamo ancora, quindi, in presenza del rischio interferenziale** - ovvero di quel rischio "che nasce proprio per il coinvolgimento nelle procedure di lavoro di diversi plessi organizzativi" - né si tratta del rischio specifico dell'attività dell'impresa affidataria”.

“Gli obblighi previsti dalla legge - e tra questi, l'obbligo di informazione - sussistono perché le lavorazioni della committente presentano un determinato rischio e non perché tale rischio non è 'trattato' e risolto dal committente. L'opera informativa, come la valutazione dei rischi, attiene ai rischi insiti nelle attività; non ai rischi che permangono nonostante la loro valutazione e l'adozione delle connesse misure. La condizione - alla quale i committenti si rifanno quando affermano che non esisteva rischio specifico del quale si sarebbe dovuto informare le affidatarie - non rappresenta un presupposto che legittimi la mancata informazione; la quale prescinde dalla contingenza e fa riferimento ai **rischi strutturalmente insiti**”.

C) Sebbene la Commissione abbia prima richiesto e poi sollecitato allo Stato Maggiore della Difesa l'acquisizione dei documenti di valutazione dei rischi di tutti i poligoni, aree esercitative e arsenali militari Italiani, i documenti prodotti alla Commissione non coprono la globalità dei siti interessati.

Il fatto che non siano stati prodotti alla Commissione i DVR di molti siti militari denota in più casi la mancata predisposizione di tali documenti da parte dei soggetti obbligati.

Evidente è il caso del poligono di Cellina Meduna (PN) per il quale l'ex Comandante della 132<sup>a</sup> Brigata Ariete Generale di Brigata Antonello Vespaziani nell'audizione del 21 dicembre 2016 ha riconosciuto la mancata predisposizione del DVR per le aree del poligono, informando la Commissione del fatto che una valutazione dei rischi è prevista solamente in relazione alle esercitazioni.

Lo Stato Maggiore della Difesa IV Reparto Logistica e Infrastrutture con la nota del 14/11/2016 conferma che nei poligoni di Casalborsetti (Foce Reno), Cellina Meduna e Torre Veneri non è stato predisposto un DVR specifico: “le attività lavorative sono svolte in modo non continuativo” e per tale ragione la valutazione dei rischi antinfortunistici sarebbe contenuta nei documenti di esercitazione dei reparti in esercitazione.

Almeno per quanto riguarda i poligoni di Foce Reno e Torre Veneri, l'attività della Commissione, e segnatamente le missioni ivi svolte, hanno prodotto l'effetto positivo d'indurre i rispettivi datori di lavoro a redigere finalmente il DVR. Infatti, il DVR del poligono di Foce Reno è stato redatto in data 15 novembre 2016, mentre il DVR della Scuola di Cavalleria dalla quale dipende il poligono di Torre Veneri riporta la data del 28 febbraio 2017.

D'altra parte, la lettura dell'articolo 28 D.Lgs. n. 81/2008 (ma v. pure gli articoli 15, comma 1, lettera *a*); 17, comma 1, lettera *a*) fa chiaramente intendere che la valutazione dei rischi deve essere onnicomprensiva (“tutti” i rischi). Requisiti quali la “frequenza” o la “continuità” non trovano riscontro nella lettera, né nella *ratio*, della norma. Ancora da ultimo, Cass. 6 dicembre 2016 n. 51947 ribadisce che la tutela prevista dalle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro, ivi compreso l'obbligo di valutazione dei rischi, “si estende a tutte le persone che vengano a trovarsi in situazioni di pericolo connesse all'attività esercitata, a prescindere dall'episodicità della prestazione”.

Gli accertamenti svolti dalla Commissione sono valsi a porre in risalto all'interno dei siti militari lacune nella valutazione dei rischi inevitabilmente destinate a ripercuotersi negativamente sulla salute e sicurezza del personale civile e militare delle Forze Armate.

Per giunta, la comparazione tra le prassi osservate nei diversi siti militari denota una singolare disomogeneità nelle rispettive valutazioni dei rischi. Tanto è vero che alcune tematiche sono approfondite in alcuni contesti (si citano, ad esempio, le indagini sul nano particolato condotte dal Dott. Campagna), ma superficiali o addirittura trascurate in altri contesti.

Sconcertante è poi il fatto che, in numerosi casi esaminati, il DVR non faccia neppure menzione di un killer silenzioso come il radon così come più in generale del rischio da radiazioni ionizzanti; e che comunque, in altri casi, il rischio è in qualche modo valutato, ma senza che le relazioni dell'Ente di misura e/o dell'Esperto Qualificato in radioprotezione siano integrate nel DVR.

D'altra parte, l'analisi dei DVR pervenuti e l'esame testimoniale dei relativi autori denunciano carenze nella capacità di identificare le situazioni di pericolo, di analizzarle in modo approfondito e di programmare le misure di prevenzione, protezione e miglioramento.

**D)** Non convince, poi, la nota dello Stato Maggiore Esercito III Reparto recante il protocollo 42843 del 23 marzo 2015 ed avente ad oggetto “D.Lgs. 81/08 – Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro – Documenti di esercitazione/antinfortunistica”:

*Con riferimento alla tematica in oggetto, la Forza Armata ha recentemente diramato specifiche disposizioni applicative che consentono di operare, in occasione di esercitazioni e/o attività addestrative, in una cornice di sicurezza ben definita.*

1. *Al riguardo, si rammenta che i Documenti di Valutazione dei Rischi (DVR), per effetto dell'evoluzione della normativa in argomento, non devono essere elaborati per lo svolgimento delle menzionate attività, in quanto:*
  - a. *non previsti, come da precisazioni emanate con messaggio a seguito "b." e segnatamente chiarite con messaggio a seguito "d.";*
  - b. *le misure di sicurezza sono già espressamente sancite nei documenti di esercitazione e nei relativi manuali, regolamenti e pubblicazioni di riferimento.*
2. *Tante si ribadisce per la puntuale osservanza e la scrupolosa applicazione.*

Questa nota, nel richiamare precedenti note dello stesso tenore, opera una ingiustificata esclusione dell'obbligo di redazione e/o aggiornamento del documento di valutazione dei rischi.

Certo, oltre al datore di lavoro del poligono e al datore di lavoro del reparto esercitato, possono coesistere altri soggetti investiti degli obblighi di sicurezza, come ad esempio il Direttore di Esercitazione (che nella nota di SME III Reparto del 4 giugno 2013 è ricondotto alla figura del “Dirigente/preposto”<sup>1</sup>), ma ciò non può in alcun modo far venir meno il primario obbligo di

---

<sup>1</sup> Nella nota si legge: *In tale quadro si coglie l'occasione per ricordare che il Responsabile dell'osservanza di tutte le misure di sicurezza da porre in essere in occasione di esercitazioni è il Direttore di esercitazione/tiro al quale compete l'attuazione di quanto prescritto dai regolamenti delle aree addestrative, dai documenti di esercitazione, dalle SOP/pubblicazioni di riferimento per la corretta esecuzione delle attività previste dai manuali tecnici dei sistemi d'arma, mezzi e materiali, per il corretto impiego degli stessi, consentendo di fatto di operare nell'ambito di una*

valutazione dei rischi posto in capo al datore di lavoro. Si tratta, pertanto, di una nota che ha fornito ai Comandanti/datori di lavoro una indicazione fuorviante.

La Commissione, nelle diverse audizioni effettuate, ha più volte richiamato sul punto i Comandanti / datori di lavoro esaminati. In particolare, ha sottolineato esplicitamente l'esigenza che anche per le attività esercitative e addestrative sia necessaria una specifica e puntuale valutazione di tutti i rischi, ivi compresi quelli da interferenza legati alle attività antecedenti, contemporanee e successive che si svolgono nei poligoni da parte dei reparti esercitati e da parte dei reparti che gestiscono tali aree. Ed ha, quindi, richiamato la necessità di provvedere alla redazione del documento di valutazione dei rischi (DVR) e del documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (DUVRI).

Anche sotto questo profilo, fa spicco la funzione rieducativa svolta dalla Commissione. Basti pensare che lo Stato Maggiore dell'Esercito - Direzione per il Coordinamento Centrale del Servizio di Vigilanza e Prevenzione e Protezione (DICOPREVA) - ha emanato, nel gennaio 2017, la Direttiva 7027 recante "Misure di tutela della sicurezza salute del personale da adottare nei poligoni e nelle aree addestrative"<sup>2</sup>.

In primo luogo, questa nuova Direttiva sostituisce la precedente nota dello Stato Maggiore Esercito III Reparto n. 42843 del 23 marzo 2015, abrogandone dunque i contenuti.

La nuova Direttiva premette esattamente che “l'azione di coordinamento tra il C.te/D.d.L. del poligono/area addestrativa (ospitante) ed il C.te/D.d.L. del Reparto in esercitazione (ospitato), costituisce un obbligo primario ai fini della tutela della salute e della sicurezza di tutto il personale” . Indi, prende le distanze dalle note precedentemente emanate dallo Stato Maggiore dell'Esercito, e stabilisce che è “indispensabile una preventiva attività ricognitiva, nonché un coordinamento tra il Servizio Prevenzione e Protezione del Reparto in addestramento e quello dell'Ente gestore del poligono” e che “in tale quadro, risulta necessario produrre una valutazione congiunta e documentata dei rischi da parte dei C.te/D.d.L. (Poligono/Aree addestrative e Reparti in addestramento)”.

---

*cornice di sicurezza ben definita in materia antinfortunistica tale mansione viene equiparata alla “figura” del Dirigente/Preposto.*

<sup>2</sup> Il documento definisce e individua le misure organizzative e procedurali da adottare in sede di Valutazione dei Rischi e di potenziale Impatto Ambientale a premessa e durante le attività addestrative da svolgere nei poligoni e nelle aree addestrative dell'Esercito, in ossequio alla normativa vigente e alla consolidata giurisprudenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché di protezione ambientale.

Inoltre, la nuova Direttiva osserva che, “qualora dalla Valutazione dei Rischi Interferenziali dovesse emergere la necessità di effettuare varianti ai DVR del Reparto in addestramento e/o dell'Ente gestore del poligono/area addestrativa, questi dovranno essere di conseguenza aggiornati”.

Secondo quanto riportato nelle indicazioni contenute nella Direttiva 7027/2017, l'attività valutativa svolta dai datori di lavoro “ospitato e ospitante” che a loro volta sono oggetto “del DVR dell'Ente gestore del poligono/area addestrativi”. dovrà, tra l'altro, permettere di verificare la compatibilità “sia con la valutazione dei rischi” e con “le conseguenti misure/mezzi/disposizioni contenute nel DVR del Reparto in addestramento, sia con quelle approntate dal C.te/D.d.L. ospitante e che sono oggetto del DVR dell'Ente gestore del poligono/area addestrativi”. La stessa Direttiva prevede che “a valle della valutazione congiunta dei rischi interferenziali” il processo deve concludersi “con la redazione di un Attestato di Cooperazione e di Coordinamento che, rifacendosi ai principi dell'articolo 26 (Obblighi connessi ai contratti d'appalto e d'opera o di somministrazione) del D.Lgs. n. 81/2008, dovrà essere firmato congiuntamente e conservato agli Atti di entrambi gli Enti”.

Benché la denominazione adottata per il documento di valutazione dei rischi da interferenza - Attestato di Cooperazione e di Coordinamento- non è conforme al linguaggio del nostro legislatore, resta, però, il fatto che un simile Attestato risulta completo nei contenuti. Con un'avvertenza: che il facsimile di Attestato di Cooperazione e di Coordinamento allegato alla Direttiva 7027/2017 risulta persino troppo schematico. L'auspicio è che i soggetti interessati non si limitino ad una compilazione formale dell'Attestato, ma si preoccupino di pervenire a una definizione concreta e contestualizzata dei principi contenuti nella direttiva in applicazione dell'articolo 26 del D.Lgs n. 81/2008.

Importante, inoltre, è che l'iniziativa intrapresa dallo Stato Maggiore dell'Esercito con la Direttiva n. 7027/2017 trovi concreta applicazione nei Poligoni di Forza Armata, e venga replicata o estesa dalle altre Forze Armate, prima fra tutte l'Aeronautica Militare per il poligono di Capo Frasca e il poligono interforze di Salto di Quirra (PISQ).

**VII. (I limiti della sorveglianza epidemiologica).** - “I dati di sorveglianza riportati non supportano l'ipotesi che esista un problema di maggiore incidenza di neoplasie tra il personale militare, né che la partecipazione a missioni OFCN rappresenti un rischio specifico per l'insorgenza di neoplasie”.

E' la conclusione esposta dal Direttore dell'Osservatorio Epidemiologico della Difesa Col. Claudio De Angelis nel corso della sua audizione in data 7 aprile 2016.

Successivamente, la Commissione ha approfondito le indagini. Ed è giunta, in particolare, ad accertare che solo nell'ambito della Marina Militare 1101 persone risultano decedute o ammalate

per patologie asbesto-correlate (circa 570 i mesoteliomi). Là dove il Direttore dell'Osservatorio Epidemiologico della Difesa aveva riferito alla Commissione che tra i militari di tutte le Forze Armate 107 erano i casi di mesotelioma, diventati 126 a un successivo esame testimoniale dello stesso Col. De Angelis in data 7 febbraio 2017.

Perché questa stupefacente differenza di dati?

“Noi” - ecco la spiegazione data dal Col. De Angelis il 7 febbraio 2017 - “perdiamo i dati del personale in congedo”. Tutto da leggere è il resoconto stenografico del 7 febbraio 2017. Se ne riportano alcuni brani:

DONATELLA DURANTI. “Il mesotelioma ha un’insorgenza anche lunga, non sempre di 45 anni, a volte, purtroppo, anche molto più corta, più bassa. Tuttavia, è difficile capire come un Osservatorio epidemiologico perda di vista i militari dopo che si sono congedati. Delle due l’una: o non avete possibilità di comprendere che cosa succede dopo il congedo, oppure non si capisce come mai abbiate un dato assolutamente basso rispetto a quelli che ci sono stati riferiti”.

MARIA CHIARA CARROZZA. “Mi sembra contrario – ma posso aver capito male e, quindi, ripeto la domanda – al significato stesso di epidemiologia troncata l’analisi alla fine del servizio e non occuparsi di chi nel tempo magari abbia contratto delle patologie che possono o non possono – questo sarà compito poi dell’epidemiologia stessa e di chi studia il tema stabilirlo – essere state contratte a causa del servizio”.

IVAN CATALANO. “Abbiamo un sistema civile, il Fascicolo sanitario elettronico, che ha un dato tipo di ragionamento. Funziona su base regionale e raccoglie soltanto dati della popolazione civile quando usufruisce delle strutture pubbliche o private, ma sempre in ambito civile. Poi abbiamo, invece, per quanto riguarda i militari e il personale della Difesa, un altro sistema, la Carta multiservizi della Difesa, un sistema analogo all’FSE, che raccoglie soltanto i dati dei militari quando usufruiscono della sanità militare. Credo che il problema di fondo sia qui. Non c’è alcuna previsione normativa che imponga al Ministero della Difesa di collegarsi al Fascicolo sanitario elettronico, nonostante il fatto che la Carta multiservizi della Difesa sia stata fatta con gli stessi protocolli del fascicolo civile. L’Osservatorio Epidemiologico della Difesa esiste, ma, per come è stato organizzato, con la Carta multiservizi della Difesa, non può osservare”.

PAOLA BOLDRINI. “L’epidemiologia serve a seguire nel tempo sia l’insorgere della malattia, sia il percorso della malattia, ma ha una finalità ben precisa, come quella che

hanno sia il Registro dei mesoteliomi, sia i Registri dei tumori: quella di fare anche prevenzione e programmazione da parte di quegli enti che, alla fine, su quei dati devono lavorare. Pertanto, ci si aspettava, e davvero c'è da essere affranti a sapere questa cosa, dall'Osservatorio epidemiologico della Difesa che anche questo organismo servisse per fare prevenzione e porre rimedio. Quindi, l'Osservatorio non svolge il ruolo che dovrebbe svolgere”.

MARIA AMATO. “Esiste davvero un Osservatorio sul mesotelioma della Difesa? Come osserva? Quali sono proprio le modalità tecniche con cui si interfaccia con il Registro nazionale dei tumori?”.

ROBERTO CAPELLI. Da quest'audizione ho consolidato una mia visione delle Forze armate. Si continua, purtroppo, in questo Paese a ragionare a compartimenti stagni. L'Osservatorio mi sembra uno di questi compartimenti stagni”. “Si tratta di patologie che si manifestano dopo anni. Quindi, se il vostro rapporto finisce nel momento in cui uno si congeda, è assolutamente e totalmente inutile”.

L'analisi dei rischi si sviluppa anche attraverso la conoscenza e lo studio degli eventi avversi. Tra questi, i tumori professionali, i quali, ancorché soggetti a periodi di latenza talora assai lunghi, forniscono, al pari degli infortuni sul lavoro, un importante feedback per comprendere le criticità del sistema preventivo al fine di correggerlo.

Anche a questo proposito è esplosa una criticità legata alle modalità di raccolta delle informazioni da parte dell'Osservatorio Epidemiologico della Difesa. In base alle dichiarazioni rese nel suo esame testimoniale dal Col. Claudio De Angelis e alla documentazione fornita alla Commissione, risulta chiaro che l'Osservatorio riceve le informazioni relative ai nuovi casi di patologie neoplastiche diagnosticati al personale in servizio, mentre non riceve alcuna informazione relativa al personale congedato. Si comprende allora, ma non si giustifica, la stupefacente differenza tra i dati conosciuti e forniti dall'Osservatorio Epidemiologico della Difesa, che risultano evidentemente sottostimati, e quelli rilevabili presso altri osservatori quali ad esempio il RENAM e presso le Procure della Repubblica, ad esempio quella di Padova, che stanno indagando su questi casi.

Non a caso, la Commissione ha chiesto all'Ispettore Generale della Sanità Militare Gen. Enrico Tomao se gli sembrasse congruo, e se gli sembrasse scientificamente accettabile, che una struttura chiamata Osservatorio epidemiologico della Difesa si fermi alla raccolta e alla valutazione dei casi relativi ai militari in servizio? La risposta data dal Gen. Tomao nel corso del suo esame testimoniale è stata “no”.

Più che mai indispensabile è individuare le cause e le responsabilità di una situazione, e in ogni caso appare evidente che in un'ottica preventiva la sottostima dei casi può erroneamente indurre a ritenere efficienti i sistemi di prevenzione in atto e a non stimolarne una revisione critica. E può indurre, ed ha indotto in specifiche sedi giudiziarie e non solo giudiziarie, a ritenere indimostrato il nesso causale tra patologia ed esposizione a determinati agenti nocivi.

Occorre ricordare che gli Osservatori epidemiologici sono strutture nate in attuazione dell'articolo 58 della legge n. 833 del 23 dicembre 1978<sup>3</sup>. Ad esempio, la Regione Puglia ha istituito, nell'ambito dell'Assessorato alle politiche della salute, l'Osservatorio epidemiologico regionale per l'attività di raccolta, di elaborazione e proiezione delle informazioni sullo stato di salute della popolazione in funzione della programmazione del servizio sanitario regionale, anche in attuazione dell'articolo 58 della legge n. 833 del 23 dicembre 1978.

Due nozioni emergono, in particolare, da questa impostazione:

1. Le “informazioni epidemiologiche”, ovvero le informazioni sullo stato di salute della popolazione, vengono raccolte secondo norme e criteri ben precisi.
2. Tali informazioni vengono utilizzate per la programmazione sanitaria.

Deriva da questa sintetica analisi che un Osservatorio epidemiologico deve qualificarsi per la coerenza scientifica e di sanità pubblica fra il proprio specifico mandato, gli strumenti di cui si dota e i risultati che produce.

Nel caso concreto della rilevazione dei mesoteliomi, una rilevazione troncata al momento del congedo è priva di validità, e si impone uno stretto raccordo con il Registro Nazionale dei Mesoteliomi (ReNaM) per realizzare una significativa rilevazione dei dati. Il Registro, è un sistema fondato sui Centri Operativi Regionali (COR), che detengono l'informazione primaria, e su una struttura centrale, ubicata presso l'INAIL, che elabora periodiche sintesi dei dati raccolti, secondo

---

<sup>3</sup> **Articolo 58.** (Servizio epidemiologico e statistico).

Nel piano sanitario nazionale di cui all'articolo 53 sono previsti specifici programmi di attività per la rilevazione e la gestione delle informazioni epidemiologiche, statistiche e finanziarie occorrenti per la programmazione sanitaria nazionale e regionale e per la gestione dei servizi sanitari.

I programmi di attività, per quanto attiene alle competenze attribuitegli dal precedente articolo 27, sono attuati dall'Istituto superiore di sanità.

Le regioni, nell'ambito dei programmi di cui al primo comma, provvedono ai servizi di informatica che devono essere organizzati tenendo conto delle articolazioni del servizio sanitario nazionale.

Con decreto del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, sono dettate norme per i criteri in ordine alla scelta dei campioni di rilevazione e per la standardizzazione e comparazione dei dati sul piano nazionale e regionale.



procedure dettagliatamente illustrate sul sito web dell'INAIL<sup>4</sup>. E' auspicabile che la collaborazione Osservatorio Epidemiologico – ReNaM<sup>5</sup>:

- a. si attivi sollecitamente;
- b. produca indicatori epidemiologici validi ;
- c. produca informazioni utili a fini preventivi, ossia contribuisca a indicare le attività e i territori in cui sorgenti importanti di amianto abbiano determinato esposizioni professionali e ambientali ancora in atto ovvero già rimosse.

A tale riguardo il Presidente dell'INAIL, Prof. Massimo De Felice, ha informato la Commissione circa il fatto che solo in data 22 marzo 2017 l'Osservatorio ha fatto pervenire una richiesta formale volta ad acquisire alcune tipologie di dati relativi al comparto in questione.

Ricercatori dell'Osservatorio Epidemiologico della Difesa e dell'Istituto Superiore di Sanità hanno pubblicato uno studio recente su “*Mortality in Italian veterans deployed in Bosnia–Herzegovina and Kosovo*” di R.Capocaccia et al (*European Journal of Public Health* 2016, vol. 26(4): 712-717). I soggetti inclusi nella coorte Balcani oggetto dello studio retrospettivo di mortalità sono stati selezionati tra i militari Italiani che avevano effettuato almeno una missione tra gennaio 1995 e dicembre 2004 in teatro operativo Balcanico (Albania, Bosnia, Croazia, Kosovo, Macedonia, Balcani).

Gli esiti dello studio hanno portato in evidenza che dei 71.144 militari osservati al 31/12/2008 erano deceduti 387 militari di cui 80 per tumore.

I ricercatori concludono che il confronto tra i tassi di mortalità tra i militari italiani veterani dei Balcani e una coorte di controllo costituita da 114.269 Carabinieri non impegnati nei Balcani non mostrano un aumento della mortalità generale o della mortalità per cancro.

Tuttavia, occorre osservare che il periodo di *follow up* considerato nello studio è mediamente breve (4-13 anni) rispetto al periodo di latenza tra esposizione a potenziali cancerogeni e sviluppo di tumori. Questo è un limite strutturale inevitabile dei dati disponibili all'epoca dello studio e peraltro è citato tra le criticità nella discussione dell'articolo scientifico che ne diffonde i risultati.

---

<sup>4</sup> <http://ricercascientifica.inail.it/renam/Index/asp>

<sup>5</sup> Chi voglia intraprendere uno studio in collaborazione con il ReNaM deve quindi raccordarsi con la struttura centrale (diretta dal Dr Alessandro Marinaccio) e, attraverso di lui, con la rete dei COR. Si veda ad esempio come questo raccordo sia stato trovato con successo e senza particolari difficoltà per la realizzazione del Progetto SENTIERI-ReNaM sull'incidenza dei mesoteliomi nei Siti di Interesse Nazionale per le bonifiche (Zona et al – a cura di – SENTIERI : l'incidenza del mesotelioma, *Epidemiologia & Prevenzione* 40 (5) suppl.1 , 2016, disponibile su <https://bit.ly/sentieri4>).

Ad oggi sarebbe possibile ed auspicabile una revisione dello studio sia per prolungare il follow up e dare maggiore robustezza statistica ai risultati dello studio epidemiologico di mortalità, sia per revisionare i dati dei militari deceduti con informazioni più precise (i dati in possesso evidenziano alcune discrepanze).

Sarebbe, inoltre, necessario effettuare uno studio di morbilità o quanto meno di ospedalizzazione per tumori, tramite incrocio con l'archivio delle schede di dimissione ospedaliera (SDO), per valutare in lo stato di salute del personale militare che ha operato nel teatro Balcani, comparativamente rispetto alla coorte di controllo e alla popolazione Italiana.

Per questo scopo, prezioso è stato l'apporto dato dalla Risoluzione approvata in data 8 marzo 2017, con la quale la Camera dei Deputati ha autorizzato tutte le missioni internazionali e le attività di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2017, impegnando, altresì, il Governo: con riferimento alle esigenze comuni a più teatri operativi delle Forze armate per l'anno 2017 (scheda n. 43), a: *a*) affidare all'Istituto Superiore di Sanità l'estensione del follow-up dello studio di mortalità (finalizzato a disporre di osservazioni in corrispondenza di tempi di latenza più lunghi e più significativi sul piano eziopatogenetico) e l'effettuazione di uno studio sulla morbosità basato sulle Schede di dimissione ospedaliera (finalizzato a valutare nelle coorte eventuali eccessi anche di patologie a bassa letalità); *b*) riservare per questa finalità, nell'ambito delle risorse previste per le esigenze comuni a più teatri operativi delle Forze armate, 240.000 euro per spese di copertura del contratto del personale da dedicare alle attività e per altre spese vive di raccolta e analisi dei dati; *c*) separare, per il futuro, la parte Assicurazione, Trasporto, Infrastrutture da quella degli Interventi disposti dai comandanti dei contingenti militari delle missioni internazionali in due schede distinte, raccomandando al Governo di stanziare per questi ultimi risorse più adeguate.

Appare grave, infine, con riguardo al gas radon, il fatto che non si sia avvertita l'esigenza etica prima ancora che scientifica di condurre una sorveglianza o uno studio epidemiologico sulle migliaia di lavoratori delle Forze Armate esposti al gas radon dagli anni cinquanta del secolo scorso. Un'esposizione, questa, emersa in modo drammatico nel procedimento penale in corso presso il Tribunale di Padova sui morti del Monte Venda, ma che potenzialmente coinvolge tutti gli altri siti sotterranei pervenuti all'attenzione della Commissione.

Lungimirante fu l'interrogazione presentata il 20 settembre 2005 dagli On. Ruzzante, Pinotti, Pisa, Lumia, Luongo, De Brasi e Rotundo, riguardante proprio la base di Monte Venda (presso i Colli Euganei, in Provincia di Padova). L'Interrogazione segnalò l'esposizione dei militari a radon. Fece presente che il nostro Paese, "diversamente da quanto fatto dagli americani, non ha preso nessun provvedimento per eliminare o abbattere i rischi da esposizione da radon". E auspicò che "l'Amministrazione della Difesa collabori senza riserve affinché la magistratura, sia ordinaria che

militare, faccia piena luce sulle numerose morti avvenute tra gli addetti alla ex base del monte Venda”. Un auspicio autorevole, ma sinora caduto nel vuoto.

Nelle date 1° e 22 febbraio 2017 è stato audito Dr. Omero NEGRISOLO, tecnico della prevenzione ARPAV e sono stati acquisiti documenti e analisi riguardanti la popolazione militare affetta da patologie e/o deceduta nel corso degli anni. Tale materiale documentale fa parte nel fascicolo n.709/2011 iscritto a Mod. 45 (atti non costituenti notizia di reato), che attualmente pende presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Padova, sulla profilassi vaccinale nelle forze armate. Allo stato i dati acquisiti non risultano ancora vagliati dall’Autorità giudiziaria competente.

Con riferimento alla sorveglianza epidemiologica si consideri il progetto SIGNUM, già citato in riferimento ai risultati della prima fase nel capitolo “UN MONDO ASSEDIATO DAI RISCHI”. La seconda fase del Progetto SIGNUM, prevedeva l’osservazione longitudinale della coorte di militari in esame per almeno dieci anni, con controlli eseguiti a cadenza annuale, finalizzati a valutare l’esposizione a genotossici ambientali e l’eventuale presenza di marcatori di un danno a carico del DNA. Dall’indagine svolta dalla Commissione e dalla conseguente documentazione del progetto SIGNUM fatta avere dal Gen. TOMAO alla Commissione in data 16 giugno 2017 è emerso che nell’ambito del Progetto SIGNUM sono stati reclutati in tutte le Forze Armate soli 981 militari: 14 appartenenti all’Aeronautica Militare; 150 della Marina Militare, 187 all’Arma dei Carabinieri; 630 all’Esercito e 94 congedati.

Tenuto conto del numero ridotto di quanti hanno aderito al *follow up*, i soggetti campionati che hanno fatto registrare l’insorgenza di neoplasie sono 19, di cui 4 risultano deceduti alla data di raccolta dei dati.

Della componente femminile del gruppo, costituita da 29 militari su 981, 4 risultano congedate; una affetta da disturbo di adattamento e una da ipertiroidismo subclinico in paziente con tireopatia autoimmune.

In relazione a quanto prodotto dal Gen. TOMAO e alle modalità seguite nello sviluppo del progetto SIGNUM si osserva che:

- il numero dei militari reclutati per il *follow up* appare molto ridotto;
- di questi non sono stati inviati i dati relativi alle generalità e all’attuale sede di servizio; infine che 94 militari si sono congedati, e pertanto sarebbero “usciti” dal progetto stesso;
- il numero dei militari sottoposti a *follow up* appare minimo anche rispetto alla coorte originariamente reclutata di 981, con conseguente perdita dei relativi dati.

**Ferma restando la necessità di una rielaborazione delle informazioni trasmesse, anche alla luce dell’acquisizione dei nominativi coinvolti nel progetto, rimane aperto il tema della ragione di una raccolta così minimale di dati, apparentemente inidonea a garantire il**

**raggiungimento dei risultati per i quali il progetto era stato finanziato.**

La espressa dichiarata perdita di contatto dell'Osservatorio epidemiologico con la quota della coorte rientrata nell'area della popolazione civile, determina un inquinamento per difetto delle statistiche elaborate. Non rientrano infatti nella valutazione statistica i dati degli ex militari che, contratta la patologia nel corso del servizio ne abbiano evidenza dopo un periodo di latenza, quando abbiano cessato il servizio. D'altro canto si osserva che il dato statistico, già privato del numero degli ammalati cessati dal servizio per effetto del rientro dei congedati nella "popolazione civile", viene comparato con quest'ultima e non con il dato di provenienza "popolazione militare".

Infine si rileva l'ulteriore criticità concernente le modalità di raccolta delle segnalazioni di reazioni avverse: si osserva infatti l'esiguo numero di casi di reazioni avverse segnalate (46 in tutto su oltre 200.000 vaccinazioni), anche alla luce del fatto che vengono raccolte, come dichiarato dal Gen. TOMAO, esclusivamente quelle occorse nelle immediate 48 ore dall'avvenuta vaccinazione.

Si precisa che nell'obbligo di segnalazione delle reazioni avverse non è prevista una valutazione di causalità, ma la mera denuncia di qualunque evento inatteso. Tra i casi esaminati dalla Commissione, in via del tutto esemplificativa, basti richiamare quello riferito al Militare D. G., svenuto nell'immediatezza della vaccinazione e ricoverato in infermeria, con successiva certificazione di sovraccarico da metalli pesanti.

Ai fini di una corretta raccolta dei dati sanitari in ambito militare la Commissione ritiene che questi non siano da considerarsi diversi dai dati sanitari civili. Il regime di riservatezza non giustificherebbe la non disponibilità di un dato coerente ai fini della ricerca scientifica e statistica. Per raggiungere tale obiettivo la Commissione suggerisce che i dati vengano gestiti mediante un collegamento informatico tra la CMD (Carta Multiservizi della Difesa) e lo FSE (Fascicolo Sanitario Elettronico). Altresì la Commissione ritiene che tale interoperabilità, una volta a regime, potrebbe fornire alla Difesa un importante strumento di prevenzione a disposizione dei medici competenti e delle strutture sanitarie militari, al fine della riduzione dei rischi: in tal modo si risolverebbe anche la criticità emersa nel corso delle audizioni e legata alla gestione cartacea dell'anamnesi vaccinale.

**VIII. (Le insufficienze delle tutele assicurative).**- L'indagine sull'adeguatezza della tutela previdenziale garantita al personale delle Forze armate dalle norme vigenti e dalle attuali prassi applicative deve necessariamente essere condotta sulla base, innanzi tutto, di una corretta definizione delle principali prestazioni indennitarie alle quali il predetto personale avrebbe diritto in caso di evento avverso.

Tali prestazioni possono essere distinte in due categorie:

Ø Prestazioni che sono riconosciute soltanto quando l'evento lesivo si sia verificato in determinate condizioni e per cause specificamente individuate. Sono prestazioni riconosciute ai militari che abbiano subito un'invalità permanente ovvero che siano deceduti in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni d'istituto per diretto effetto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi nel contrasto ad ogni tipo di criminalità, nello svolgimento di servizi di ordine pubblico, nella vigilanza ad infrastrutture civili e militari, in operazioni di soccorso e tutela della pubblica incolumità, in azioni nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi necessariamente caratteristiche di ostilità.

Ø Prestazioni che sono riconosciute a tutti gli appartenenti alle Forze Armate che subiscano un evento lesivo a causa del servizio. Appartengono a questa categoria l'equo indennizzo e la pensione privilegiata per causa di servizio.

La prima categoria non rileva, ai fini della valutazione dell'adeguatezza della tutela previdenziale garantita al personale delle Forze armate, trattandosi di speciali elargizioni che vengono riconosciute a qualsiasi cittadino che sia vittima degli specifici atti lesivi individuati dalla legislazione vigente e che sono estese anche ai militari in virtù della loro equiparazione alle suddette vittime civili.

Con riferimento alla seconda categoria occorre, invece, considerare che la pensione privilegiata per causa di servizio garantisce soltanto, a seguito del riconoscimento del nesso tra attività lavorativa ed evento lesivo, una maggiorazione del trattamento pensionistico maturato al momento del raggiungimento dei requisiti di anzianità o di vecchiaia.

Si tratta, quindi, di una prestazione che non si può ascrivere alla tutela contro gli infortuni e le malattie professionali, non essendo caratterizzata dal necessario requisito dell'immediatezza del sostegno economico rispetto al verificarsi dell'evento.

Immediatezza che, invece, si riscontra con riferimento all'equo indennizzo. Al fine di valutare l'adeguatezza della tutela indennitaria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

garantita al personale delle Forze armate, rispetto a quella garantita alla generalità dei lavoratori il raffronto deve essere effettuato esclusivamente tra l'equo indennizzo e le prestazioni indennitarie previste dal D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modifiche e integrazioni.

Il primo passaggio necessario per sviluppare correttamente il raffronto è costituito dal confronto tra la tabella allegata al D.P.R. 915/78 e la tabella delle menomazioni di cui all'articolo 13 del D.Lgs. n. 38/2000, attualmente utilizzata per la liquidazione delle indennità erogate dall'INAIL.

Il raffronto tra le lesioni inquadrate nella prima categoria della tabella allegata al D.P.R. n. 915/78, che convenzionalmente corrisponde ad un percentuale compresa tra il 90 e il 100%, e la valutazione delle stesse sulla base della tabella INAIL porta al risultato di seguito esposto.

Num. tab A cat 1	Tabella A categoria 1	Voce tabella Inail	% Danno Biologico attribuibile
1	La perdita dei quattro arti fino al limite della perdita totale delle due mani e dei due piedi insieme	138 Tetraplegia alta (100%)	100
2	La perdita di tre arti fino al limite della perdita delle due mani e di un piede insieme.	220 Perdita bilaterale degli arti superiori (85%) 239 Perdita bilaterale della mano (75%) 286 Perdita del piede (30%)	100
3	La perdita di ambo gli arti superiori fino al limite della perdita totale delle due mani	220 Perdita bilaterale degli arti superiori (85%) 239 Perdita bilaterale della mano (75%)	85
4	La perdita di due arti, superiore ed inferiore (disarticolazione o amputazione del braccio e della coscia).	221 Perdita del braccio per disarticolazione scapolo-omerale, a seconda dell'applicazione di protesi efficace (d. 60-65%; n.d. 50-55%) 269 Perdita totale di coscia per disarticolazione coxo-femorale, a seconda dell'applicazione di protesi efficace (45-60%)	100
5	La perdita totale di una mano e dei due piedi.	240 Perdita della mano (d. 55%; n.d. 45%) 286 Perdita del piede (30%)	100
6	La perdita totale di una mano e di un piede.	240 Perdita della mano (d. 55%; n.d. 45%) 286 Perdita del piede (30%)	80
7	La disarticolazione di un'anca; l'anchilosi completa della stessa, se unita a grave alterazione funzionale del ginocchio corrispondente.	269 Perdita totale di coscia per disarticolazione coxo-femorale, a seconda dell'applicazione di protesi efficace (45-60%) 271 Anchilosi completa coxo-femorale con arto in posizione favorevole (30%) 273 Anchilosi rettilinea del ginocchio (180°) (23%)	60

8	La disarticolazione di un braccio o l'amputazione di esso all'altezza del collo chirurgico dell'omero.	221 Perdita del braccio per disarticolazione scapolo-omerale, a seconda dell'applicazione di protesi efficace (d. 60-65%; n.d. 50-55%)	65
9	L'amputazione di coscia o gamba a qualunque altezza, con moncone residuo improtesizzabile in modo assoluto e permanente.	269 Perdita totale di coscia per disarticolazione coxo-femorale, a seconda dell'applicazione di protesi efficace (45-60%)	60
10	La perdita di una coscia a qualunque altezza con moncone protesizzabile, ma con grave artrosi dell'anca o del ginocchio dell'arto superstite.	269 Perdita totale di coscia per disarticolazione coxo-femorale, a seconda dell'applicazione di protesi efficace (45-60%) 271 Anchilosi completa coxo-femorale con arto in posizione favorevole (30%) 273 Anchilosi rettilinea del ginocchio (180°) (23%)	70
11	La perdita di ambo gli arti inferiori sino al limite della perdita totale dei piedi.	141 Paraplegia (85%)	85
12	La perdita totale di tutte le dita delle mani ovvero la perdita totale dei due pollici e di altre sette o sei dita.	239 Perdita bilaterale della mano (75%) 241 Perdita di tutte le dita della mano (d. 48%; n.d. 41%)	70 - 75
13	La perdita totale di un pollice e di altre otto dita delle mani, ovvero la perdita totale delle cinque dita di una mano e delle prime due dell'altra.	241 Perdita di tutte le dita della mano (d. 48%; n.d. 41%) 243 Perdita totale del pollice (d. 20%; n.d. 16%) 244 Perdita totale dell'indice (d. 11%; n.d. 9%)	70 - 75
14	La perdita totale di sei dita delle mani compresi i pollici e gli indici o la perdita totale di otto dita delle mani compreso o non uno dei pollici.	239 Perdita bilaterale della mano (75%) 241 Perdita di tutte le dita della mano (d. 48%; n.d. 41%)	70 -75
15	Le distruzioni di ossa della faccia, specie dei mascellari e tutti gli altri esiti di lesioni grave della faccia e della bocca tali da determinare grave ostacolo alla masticazione e alla deglutizione sì da costringere a speciale alimentazione.	56 Patologia gastrica e intestinale flogistica e/o stenotica e/o da resezione (comprensiva del danno anatomico), a seconda del tratto, severa compromissione dello stato generale conseguente alla alterazione delle funzioni gastro-intestinali, inefficacia dei trattamenti medici e/o chirurgici, dimagrimento non altrimenti controllato, riflessi sull'autonomia personale del soggetto e/o con obbligata degenza a letto e/o con impossibilità allo svolgimento delle attività minime relazionali (> 55%)	da 56 a 100

16	L'anchilosi temporo-mandibolare completa e permanente.	56 Patologia gastrica e intestinale flogistica e/o stenotica e/o da resezione (comprensiva del danno anatomico), a seconda del tratto, severa compromissione dello stato generale conseguente alla alterazione delle funzioni gastro-intestinali, inefficacia dei trattamenti medici e/o chirurgici, dimagrimento non altrimenti controllato, riflessi sull'autonomia personale del soggetto e/o con obbligata degenza a letto e/o con impossibilità allo svolgimento delle attività minime relazionali (> 55%)	da 56 a 100
17	L'immobilità completa permanente del capo in flessione o in estensione, oppure la rigidità totale e permanente del rachide con notevole incurvamento.	195 Anchilosi del rachide cervicale in posizione favorevole (25%) 191 Anchilosi del rachide in toto, a seconda del coinvolgimento nervoso (fino a 60%)	60
18	Le alterazioni polmonari ed extra polmonari di natura tubercolare e tutte le altre infermità organiche e funzionali permanenti e gravi al punto da determinare una assoluta incapacità al lavoro proficuo.	336 Insufficienza respiratoria severa, secondo i parametri di cui all'all. 2 parte A (>60)	da 61 a 100
19	Fibrosi polmonare diffusa con enfisema bolloso o stato bronchiectasico e cuore polmonare grave.	336 Insufficienza respiratoria severa, secondo i parametri di cui all'all. 2 parte A (>60) 4 Cardiopatie riconducibili a classe IV NYHA (> 70)	da 61 a 100
20	Cardiopatie organiche in stato di permanente scompenso o con grave e permanente insufficienza coronarica ecg. accertata.	3. Cardiopatie riconducibili a classe III NYHA a) con frazione d'ieiezione tra 39% e 30% (31-60%) b) con frazione d'ieiezione inferiore a 30% (61-70%) 4 Cardiopatie riconducibili a classe IV NYHA (> 70)	da 61 a 100
21	Gli aneurismi dei grossi vasi arteriosi del collo e del tronco, quando, per sede, volume o grado di evoluzione determinano assoluta incapacità lavorativa.	32 Vasculopatia, aneurismi dell'aorta – 2 Aneurisma dell'aorta non operabile, a seconda del tratto, dell'estensione e del diametro (fino a 45)	45
22	Tumori maligni a rapida evoluzione.	136 Neoplasie maligne con metastasi plurime diffuse e severa compromissione dello stato generale con necessità di ospedalizzazione ovvero di presidi domiciliari equivalenti, sebbene la morte non sia imminente (> 80%) 137 Cachessia neoplastica 100%	100



23	La fistola gastrica, intestinale, epatica, pancreatica, splenica, rettovescica ribelle ad ogni cura e l'ano preternaturale.	58 Ano preternaturale, a seconda della malattia di base (40%) (La valutazione dell'ano preternaturale, espressa con valore massimo (40%), è comprensiva della patologia di base qualora la stessa non comporti maggiore valutazione)	40
24	Incontinenza delle feci grave e permanente da lesione organica.	57 Incontinenza dello sfintere anale totale e permanente, con disturbi secondari locali	40
25	Il diabete mellito ed il diabete insipido entrambi di notevole gravità.	113 Diabete Mellito di tipo II scompensato, a seconda dell'interessamento sistemico (> 25%) 115 Diabete Mellito di tipo I instabile, a seconda dell'interessamento sistemico (> 25%) 117 Diabete insipido in controllo farmacologico incompleto, a seconda della sindrome residuale (fino a 25%)	da 25 a // <b>percentuale massima non determinabile, ma funzione delle complicanze sofferte nei casi di "notevole gravità"</b>
26	Esiti di nefrectomia con grave compromissione permanente del rene superstite (iperazotemia, ipertensione e complicazioni cardiache) o tali da necessitare trattamento emodialitico protratto nel tempo.	357 Perdita di entrambi i reni con trattamento dialitico (fino a 75%)	75
27	Castrazione e perdita pressoché totale del pene.	344 Esiti di evirazione totale, comprensiva delle turbe psico-relazionali, a seconda dell'età (fino a 50%) 345 Perdita del pene, senza applicazione di correttivo, comprensiva delle turbe psicorelazionali, a seconda dell'età (fino a 40%) 348 Castrazione totale, comprensiva delle turbe psicorelazionali, a seconda dell'età (fino a 30%)	da 70
28	Tutte le alterazioni delle facoltà mentali (sindrome schizofrenica, demenza paralitica, demenze traumatiche, demenza epilettica, distimie gravi, ecc.) che rendano l'individuo incapace a qualsiasi attività.	190 Demenza vera (> 90%)	100

29	Le lesioni del sistema nervoso centrale; (encefalo e midollo spinale) con conseguenze gravi e permanenti di grado tale da apportare profondi e irreparabili perturbamenti alle funzioni più necessarie alla vita organica e sociale o da determinare incapacità a lavoro proficuo.	138 Tetraplegia alta (100%) 190 Demenza vera (> 90%)	100
30	Sordità bilaterale organica assoluta e permanente accertata con esame audiometrico.	311 Sordità completa bilaterale (50%)	50%
31	Sordità bilaterale organica assoluta e permanente quando si accompagna alla perdita o a disturbi gravi e permanenti della favella o a disturbi della sfera psichica e dell'equilibrio statico-dinamico.	311 Sordità completa bilaterale (50%) 326 Esiti di lesioni traumatiche o malattia cronica del laringe che determinano una disfonia molto grave ovvero subtotale (fino a 30%) 183 Disturbo psicotico - sindrome dissociativa di lieve entità (10-20%) 184 Disturbo psicotico - sindrome dissociativa di media entità (21-50%) 185 Disturbo psicotico - sindrome dissociativa di grave entità (> 50%)	da 75 a 100
32	Esiti di laringectomia totale.	326 Esiti di lesioni traumatiche o malattia cronica del laringe che determinano una disfonia molto grave ovvero subtotale (fino a 30%)	30 percentuale da incrementare a seconda della patologia di base per la quale si è resa necessaria la laringectomi a (es.: tumore)
33	Le alterazioni organiche ed irreparabili di ambo gli occhi che abbiano prodotto cecità bilaterale assoluta e permanente.	369 Cecità assoluta bilaterale 383 Enucleazione di entrambi i bulbi oculari senza possibilità di protesi estetica	85 percentuale incrementata al 90% se concorrono altre lesioni del viso che hanno determinato la cecità

34	Le alterazioni organiche ed irreparabili di ambo gli occhi tali da ridurre l'acutezza visiva binoculare da 1/100 a meno di 150.	371 Deficit dell'acutezza visiva (tabella allegato 3 parte A)	da 79 a 85
35	Le alterazioni organiche ed irreparabili di un occhio, che ne abbiano prodotto cecità assoluta e permanente con l'acutezza visiva dell'altro ridotta tra 1/50 e 3/50 della normale (vedansi avvertenze alle tabelle A e B-c).	371 Deficit dell'acutezza visiva (tabella allegato 3 parte A)	da 77 a 81

**Nella maggior parte dei casi, le lesioni ascritte alla prima categoria della tabella allegata al D.P.R. n. 915/1978 sono valutabili, secondo la tabella INAIL, con un grado di menomazione pari al 100%. Nei casi in cui la valutazione attribuibile secondo la tabella INAIL sia inferiore al 90/100%, la predetta percentuale si attesta su di un valore non inferiore al 60%.**

**Anche in questi casi, tuttavia, lo scarto segnalato non si traduce in un danno economico per l'interessato, perché oltre al grado di menomazione occorre tenere presenti i criteri di liquidazione dell'indennizzo corrispondente al grado considerato.**

**Assumendo una retribuzione di € 30.000 annui (per l'equo indennizzo vale la retribuzione – base iniziale) la prima categoria dà diritto ad un equo indennizzo di € 60.000 una tantum.**

**La rendita INAIL, con il 60% di menomazione e retribuzione di € 30.000, dà diritto ad € 24.006 annui per tutta la vita. Nell'arco di soli tre anni, il lavoratore si troverà ad aver percepito € 12.000 in più di quanto garantito dall'equo indennizzo e, come già evidenziato, continuerà a percepire la rendita annua per tutta la durata della sua vita.**

L'inadeguatezza della tutela indennitaria garantita dall'equo indennizzo diviene macroscopicamente evidente nei numerosi casi in cui le lesioni ascrivibili alla prima categoria sono valutate, in applicazione della tabella INAIL, con il 100% di menomazione.

In questi casi, e sempre assumendo una retribuzione di € 30.000 annui, mentre l'equo indennizzo è confermato nella misura di € 60.000 *una tantum*, la rendita INAIL sarebbe pari a € 33.606 annui.

La rendita è esente da ritenute fiscali ed è cumulabile con la retribuzione e con la pensione di invalidità, salvo che quest'ultima sia riconosciuta in relazione ad un quadro patologico perfettamente sovrapponibile a quello che dà diritto alla rendita INAIL. Va aggiunto che l'INAIL indennizza anche i gradi inferiori all'11% (fino a un valore minimo del 6%) mentre nulla è riconosciuto come equo indennizzo per i gradi inferiori all'11%.

Inoltre, nel caso in cui il decesso del lavoratore sia causato, o concausato, dalle conseguenze dell'evento lesivo, i superstiti hanno diritto alla relativa rendita, cumulabile con la pensione di reversibilità.

Tutto quanto sopra considerato costituisce ulteriore conferma della inadeguatezza della tutela indennitaria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali alla quale ha diritto il personale delle Forze armate rispetto a quella garantita alla generalità dei lavoratori.

Tale inadeguatezza diventa ancor più evidente laddove si consideri la diversità dei criteri applicati ai fini del riconoscimento del nesso causale tra attività lavorativa e patologia diagnosticata.

Per costante giurisprudenza di legittimità, le differenze in punto di nesso di causalità tra causa di servizio e malattia professionale si sono molto attenuate, dopo l'inserimento del danno biologico nell'oggetto dell'assicurazione obbligatoria ad opera dell'art. 13 D.lgs. n. 38 del 2000 e per l'evoluzione in tema di nesso causale nelle malattie professionali, venendo a determinare una vasta area di coincidenza del nesso causale della patologia con l'attività lavorativa sia ai fini dell'equo indennizzo che della malattia professionale (v. Cassazione civile, sez. lav., 25 febbraio 2005, n. 4005).

Nonostante ciò, e benché la Corte di Cassazione abbia affermato, con giurisprudenza definitivamente consolidata, che, soprattutto con riguardo alle malattie multifattoriali, in assenza di certezza scientifica deve soccorrere la certezza giuridica, fondata su di un criterio probabilistico, e che, nella materia, deve trovare piena applicazione il principio di equivalenza causale, di cui all'art. 41 del codice penale, molto spesso è stata negata la tutela del personale delle Forze armate proprio per "l'impossibilità di stabilire sulla base delle attuali conoscenze scientifiche un nesso diretto di causa-effetto" (T.A.R. Lazio, sez. I-bis, n. 7777 del 21 luglio 2014).

Sintomatico dell'atteggiamento del Comitato di Verifica delle Cause di Servizio è quanto dichiarato dalla Presidente nel corso dell'audizione del 2 febbraio 2017, laddove ha affermato che "il Comitato di verifica non ha una vera e propria discrezionalità, deve applicare la legge". Io conosco bene gli indirizzi giurisprudenziali che aprono a diverse interpretazioni, per esempio ampliare la possibilità di riconoscimenti sulla base del «più probabile che non», indirizzi giurisprudenziali tutti molto interessanti, ma il Comitato deve attenersi alla legge fondamentale che lo ha istituito."

Si giunge a negare la funzione di nomofilachia della Corte di Cassazione, alla quale soltanto compete di indicare quale sia la corretta interpretazione ed applicazione della legge, per giustificare la pervicace volontà di negare il diritto dei militari a vedersi riconosciute le malattie contratte a causa del servizio prestato.

Alla patente iniquità del trattamenti riservato al personale delle Forze armate si può porre rimedio sopprimendo l'equo indennizzo, e soltanto l'equo indennizzo, contemporaneamente estendendo a detto personale le tutele che sono garantite a tutti gli altri lavoratori.

La specificità dei militari sarebbe comunque garantita dal fatto che le prestazioni INAIL coesisteranno con:

- la pensione privilegiata ordinaria
- l'esenzione per patologia (DM Sanità 1/02/1991 da 5<sup>a</sup> a 1<sup>a</sup> totale)
- l'1,25% o 2,50% scatto stipendiale e pensionabile a seconda dell'ascrivibilità a categoria;
- l'aspettativa ad assegni interi (18 mesi e patologie)
- il rimborso per spese sanitarie e l'acquisto di protesi (Legge 27 dicembre 2006, n. 296 art.1 comma 555);
- la preferenza nelle graduatorie dei concorsi pubblici estendibile ai figli (art. 5, comma 4, D.P.R. 09.05.1994, n. 487)
- l'esenzione dal rispetto delle fasce di reperibilità in occasione delle visite fiscali (art. 2 c.1 l."C" DM 18.12.09 n.206)
- i 15 gg. congedo straordinario per cure termali
- la maggiorazione dell'anzianità di servizio (2 mesi all'anno di servizio effettivo nel limite massimo di 5 anni - contributi figurativi) per invalidi per qualsiasi causa con invalidità sup.74% ovvero ascritta alle prime quattro categorie della Tabella A
- l'equiparazione alla categoria dei grandi invalidi ai fine della concessione di specifiche provvidenze per gli invalidi dal servizio in 1<sup>a</sup> categoria , c.d. grandi invalidi per servizio, in analogia con la pensionistica di guerra
- l'assegno vitalizio di cui alla legge n. 407/1998, previsto dall'art. 4, comma 1, lett. b del predetto D.P.R. in misura di € 258,00;
- l'assegnazione di borse di studio (art. 4, comma 1 lettera b, punto 3 D.P.R. n. 243/2006);
- il collocamento obbligatorio a favore del coniuge, dei figli e dei genitori (art. 4, comma 1, lettera b, punto 2 del D.P.R. n. 243/2006);
- l'esenzione dal pagamento del ticket per ogni prestazione sanitaria (art. 4, comma 1, lettera a, punto 2 del D.P.R. n. 243/2006);
- l'assistenza psicologica a carico dello Stato (art. 4, comma 1, lettera c, punto 2 del D.P.R. n. 243/2006);
- lo speciale assegno vitalizio mensile di 1033 euro (art. 2, comma 105, della legge 25/12/2007 n. 244);

- **la doppia annualità della pensione (art. 2, comma 105, della legge 25/12/2007 n. 244);**
- **l'assegno vitalizio di 258 euro ai figli maggiorenni ancorché non conviventi (art. 2, comma 106, della legge 25/12/2007 n. 244);**
- **la speciale elargizione pari a 2.000 euro per punto percentuale di invalidità fino ad un massimo di 200 mila euro (art. 34, comma 1, del decreto legge 1 ottobre 2007 n. 159, convertito nella legge n. 222/2007).**

**L'estensione delle tutele di cui al D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, avrebbe effetti positivi per il personale delle forze armate non soltanto con riguardo alle prestazioni economiche, ma anche con riferimento a quelle sanitarie, considerato il regime di tutela privilegiata che vige per gli infortunati sul lavoro e i tecnopatici, all'assistenza alla disabilità e all'assistenza protesica.**

Più che mai utile è in ogni caso richiamare la posizione autorevolmente assunta nei propri esami testimoniali dal Gen. Roberto Nordio, Sottocapo di Stato Maggiore della Difesa:

GIANLUCA RIZZO. “Facendo riferimento all'Ufficio affari giuridici vorrei sapere quali sono le motivazioni addotte dall'Ufficio giuridico a giustificazione delle opposizioni alle sentenze di condanna del Dicastero per le questioni relative ai procedimenti legati all'uranio, che puntualmente si concludono con le conferme del primo grado”.

MARIA CHIARA CARROZZA. “Vorremmo avere una risposta, per comprendere qual è il futuro che voi prospettate, se volete essere passivi rispetto alla giustizia amministrativa, civile, ordinaria, oppure volete dire che forse dobbiamo trovare una soluzione”.

ROBERTO NORDIO. “A volte le nostre risposte possono sembrare numeri aridi, ma dietro ogni numero c'è una persona, un nostro collaboratore, ci sono genitori e figli che hanno subito una grave mancanza, un grave lutto o convivono con una grande infermità, e chiaramente a volte è difficile far convivere nella stessa persona la voglia di essere vicini al proprio personale con quella di essere dei dirigenti della pubblica amministrazione. Come comandanti vorremmo dare al nostro personale qualsiasi cosa per farlo stare meglio e a chi soffre il lutto poter ripagare un dolore incalcolabile, come chi è genitore sa bene, ma purtroppo a volte dobbiamo trovarci nella difficile parte di contemperare queste due anime, quella del comandante vicino ai propri uomini che condivide con loro i momenti difficili, gli stessi disagi e gli stessi rischi, con quello di dover ricorrere nel rispetto delle nostre norme a dei processi che permettono alla

magistratura nella sua alta funzione di terzietà di definire il giusto bilanciamento nel rispetto delle norme e dell'amministrazione".

## LE PROPOSTE DI LEGGE

Tra gli aspetti maggiormente innovativi dell'attività svolta dalla Commissione, si collocano due proposte di legge: l'una relativa alla tutela del personale dell'Amministrazione della Difesa in quanto lavoratore, l'altra concernente la protezione ambientale. E ciò in linea con quanto dispone la delibera istitutiva della Commissione all'articolo 4, comma 2, circa "l'eventuale necessità di adeguamento della normativa nazionale e dei trattati internazionali vigenti in materia, anche con riferimento all'individuazione di misure di prevenzione e di assistenza adottabili, nonché sull'adeguatezza dei vigenti istituti di indennizzo, di natura previdenziale e di sostegno al reddito".

**I. (Gli ambienti di lavoro).**- Tre sono le basilari linee ispiratrici della Proposta di legge A.C. 3925, approvata dalla Commissione con un solo voto contrario e in corso di discussione avanti alla Camera dei Deputati.

Una prima linea è l'**effettività**. Non basta che le norme stabiliscano principi astrattamente protettivi, ma occorre, altresì, che impongano meccanismi idonei ad assicurarne l'applicazione concreta. Non basta, ad esempio, contemplare un apparato di organi preposti alla vigilanza sul rispetto delle disposizioni antinfortunistiche, se poi fa difetto un contesto organizzativo che di fatto valga a renderne incisiva l'azione. Né basta attribuire a questo o a quel soggetto responsabilità che siano dissociate dal possesso di tangibili poteri decisionali e di spesa. Così come non basta prevedere sulla carta indennizzi adeguati, qualora non risultino organizzate strutture e procedure atte a garantirne un'appropriata elargizione. Destano allarme, anche sotto questo aspetto, e meritano una fattiva risposta da parte dello Stato, le dolorose esperienze, per non dire battaglie, vissute per ormai troppi anni dalle vittime e dai loro congiunti negli attuali percorsi previdenziali ed eloquentemente esposte alla Commissione in audizioni drammatiche per la mortificante sproporzione che in più casi si registra tra la dedizione dimostrata in attività altamente pericolose dal militare incorso in menomazioni invalidanti o mortali e la riluttanza istituzionale al tempestivo riconoscimento di congrui indennizzi.

Strettamente connessa è la **specificità**. Una specificità, peraltro, che deve essere intesa non già come pretesto per giustificare una riduzione delle tutele, bensì come esigenza di fornire ai lavoratori misure di prevenzione che per l'adattamento alle peculiarità delle Forze Armate valgano viepiù a

garantirne la sicurezza e la salute. Come accettare allora un sistema che ritenga assolto con un semplice ordine il basilare obbligo di vigilanza sui lavoratori spettante al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti? Ovvero un sistema che non si preoccupi di commisurare obblighi fondamentali come la valutazione dei rischi e la formazione dei lavoratori a situazioni lavorative appunto specifiche quali quelle che si riscontrano nei luoghi di lavoro delle Forze Armate a contatto con equipaggiamenti militari speciali, armi, munizioni, sistemi d'arma, materiali di armamento?

Si fa strada a questo punto una terza linea ispiratrice, ed è il sapere scientifico e tecnologico. In un settore come quello delle Forze Armate in cui si assiste a un continuo sviluppo sia delle conoscenze sui rischi lavorativi e ambientali, sia delle tecnologie atte a fronteggiarli, la normativa cautelare ha bisogno di essere integrata dal sapere scientifico e tecnologico che reca il vero nucleo attualizzato della disciplina prevenzionistica. Ben s'intende, pertanto, l'esigenza di potenziare un sistema nell'ambito del quale ciascun garante è chiamato ad analizzare i rischi specifici connessi alla propria attività e adottare le conseguenti, appropriate misure cautelari, avvalendosi di figure realmente preparate e autonome come il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, che del sapere necessario sono istituzionalmente portatori.

Sotto la spinta di queste linee ispiratrici, la proposta di legge introduce in sedici articoli una serie coerente di varianti sia sul fronte della sicurezza sul lavoro, sia sul fronte della tutela previdenziale.

Al primo riguardo, indispensabili sono apparse modifiche quali quelle concernenti l'individuazione del datore di lavoro nel soggetto effettivamente dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa; l'abolizione della "giurisdizione domestica"; la sorveglianza sanitaria e la profilassi vaccinale sul personale dell'Amministrazione della difesa.

Quanto alla tutela previdenziale, è risultato necessario ed urgente un intervento che ponga fine a inaccettabili criticità che indeboliscono sensibilmente la tutela previdenziale del personale delle Forze armate, e che ne garantisca quanto meno la parità di diritti con gli altri lavoratori. In questa ottica, l'articolo 12 procede al riordino dell'intera materia della tutela previdenziale del personale delle Forze armate, riconducendola nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, garantita alla generalità degli altri lavoratori, e individua nell'INAIL il soggetto istituzionale effettivamente idoneo a tal fine.



**II. (Gli ambienti di vita).**- Dalle dichiarazioni, rese da alcuni rappresentanti delle Autorità militari competenti, sembra emergere, sia pure implicitamente, che il puntuale controllo degli effetti delle esplosioni avrebbe luogo solo quando le esercitazioni sono effettuate dalle Forze Armate italiane. Non così quando alle esercitazioni partecipino forze armate di altri paesi.

E' chiaro che si rende necessaria, per evitare la potenziale contaminazione dell'area circostante l'arrivo dei colpi, una rapida e generalizzata attività di recupero. Ed è altrettanto chiaro che l'attività di recupero presuppone la puntuale conoscenza di tutti i colpi in partenza, qualunque sia la Forza Armata che svolge le esercitazioni militari.

E' quindi necessario che il poligono disponga di un documento in cui siano registrati tutti i dati di conoscenza relativi ai colpi esplosi, circostanza che renderebbe possibile l'integrale attività di recupero dei proiettili.

E' altrettanto necessario eliminare il diaframma posto dal DM Difesa 22 ottobre 2009 che fa discendere per i prodotti dei sistemi d'arma la natura di rifiuto da una formale dichiarazione emessa con apposito decreto ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. E' infatti evidente che il proiettile diviene rifiuto non per via di una formale dichiarazione, che può anche ritardare, ma immediatamente, a seguito della sua esplosione.

La sede naturale per la modifica normativa sembra quella dell'articolo 184 del decreto legislativo del 2006 n. 152 che regola la classificazione dei rifiuti.

Per quanto riguarda le varie fasi che vanno dalla gestione allo smaltimento sussistono talune specificità che consigliano di riservare la disciplina normativa al regolamento ministeriale (nel rispetto delle norme dell'Unione europea e del decreto n. 152 del 2006). Non altrettanto può dirsi invece per alcune modalità e attività che riguardano la fase propedeutica alla gestione e quella iniziale che presuppone l'identificazione di tutti i rifiuti, costituiti dai prodotti dei sistemi d'arma a seguito della loro esplosione, in funzione del loro integrale recupero a tutela dell'ambiente, che diversamente potrebbe essere contaminato o danneggiato. Inoltre, il comma 5-bis dovrebbe essere integrato con l'istituzione di un registro dei colpi esplosi, con tutte le informazioni rilevanti ai fini del controllo ambientale, tenuto dal Comandante che provvede anche alla sua conservazione e lo rende disponibile all'ISPRA e all'ARPA, qualora ne sia fatta richiesta per indagini di natura ambientale. La medesima disposizione dovrebbe essere integrata chiarendo che sono definiti rifiuti derivanti da armi e sistemi d'arma tutti i proiettili e i missili una volta esplosi indipendentemente dall'adozione del decreto dirigenziale di dichiarazione di rifiuto.

La seconda non meno rilevante criticità riguarda l'assenza o la mera episodicità dell'attività di controllo dell'impatto sull'ambiente delle esercitazioni militari messa in campo a partire dai lavori della precedente Commissione Parlamentare di inchiesta.

Di una tale attività preventiva il regolamento ministeriale non fa parola. La speciale disciplina presuppone infatti l'avvenuta potenziale contaminazione, ovvero come si esprime l'incipit dell'articolo 6 “al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito”.

La necessità di individuare anche per questi siti i parametri tecnici oggettivi, superati i quali deve partire la procedura volta agli accertamenti tecnici e agli interventi riparatori, ha avuto risposta, come si è più sopra ricordato, con l'articolo 13, comma 5, lett. *b*) del decreto legge n. 91 del 2014 (convertito con la legge 11 agosto 2014, n. 116) che ha introdotto all'interno del titolo V (bonifica dei siti inquinati) della parte IV del Codice dell'ambiente l'articolo 241-*bis*, già richiamato, che, ai fini delle misure di prevenzione, messa in sicurezza, bonifica e per l'istruttoria dei relativi progetti, dispone che alle aree del demanio in uso alle Forze Armate e destinate alla difesa nazionale si applichino le concentrazioni di soglia di contaminazione di cui alla tabella 1, colonne A e B, dell'allegato 5, a seconda delle “diverse destinazioni e delle attività effettivamente condotte” al loro interno. Vale a dire: i valori della colonna A riguardano i siti ad uso residenziale, quelli della colonna B i siti ad uso commerciale e industriale.

Quindi per i poligoni di tiro, fatta eccezione per le aree ad uso residenziale, i parametri sono quelli della colonna B ben più elevati (anche di dieci volte) dei parametri previsti dalla colonna A. Andrebbe considerato che le zone classificate (B) sono concesse in uso per varie attività quali la pastorizia o lo sfalcio dell'erba per uso commerciale. In tutti questi casi le sostanze inquinanti entrano nella catena alimentare e quindi di fatto l'accettazione di soglie più elevate espone ad un rischio significativo chiunque utilizza i prodotti derivati.

La formale equiparazione delle aree militari ai siti industriali quanto alle concentrazioni di soglia di contaminazione non dà però conto di una differenza fondamentale che corre tra il sito che ospita un impianto industriale e quello che ospita un poligono di tiro. Si tratta di quel controllo che le autorità ambientali (statali e/o regionali) hanno il compito di svolgere in fase autorizzativa sulle iniziative dirette all'insediamento di impianti industriali.

La complessa procedura prevista dagli articoli 6 e ss. del decreto legislativo n. 152 del 2006 che disciplina le varie valutazioni di impatto ambientale non ha trovato applicazione per i poligoni di tiro. Manca in questi siti un qualunque controllo con le caratteristiche tecniche e di terzietà garantite dal testo unico del 2006 circa la compatibilità delle esercitazioni e delle sperimentazioni

programmate con l'ambiente (inteso nelle sue componenti di suolo, acque, aria, flora e fauna) e con la salute degli addetti al poligono e delle popolazioni che risiedono in prossimità delle aree dove si svolgono le esercitazioni militari.

All'Autorità Militare compete naturalmente l'onere di comunicare agli organi tecnici l'attività addestrativa in programmazione con tutti i dati rilevanti ai fini della valutazione dell'impatto ambientale.

Gli organi tecnici e le istituzioni locali sono chiamati a interloquire e ad assumere le decisioni (comunque non definitive) nell'unica ottica del rispetto dell'ambiente e della salute del personale dell'Amministrazione della Difesa e dei cittadini che risiedono all'esterno dei poligoni.

Occorre pertanto colmare una vera e propria lacuna normativa, integrando l'attuale disciplina con la previsione: 1) di un piano di monitoraggio del territorio di insediamento del poligono e della fascia esterna interessata dalle esercitazioni e dall'addestramento; 2) dell'obbligo per ciascun comando di predisporre un documento di monitoraggio ambientale, recante l'indicazione delle attività programmate, delle modalità operative di tempo e di luogo e di tutte le condizioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente e della salute; 3) dell'approvazione del piano da parte della Regione e dei comuni interessati, previo parere dell'ARPA; 4) dell'istituzione, nelle regioni dove sono presenti i poligoni, di un Osservatorio Ambientale Regionale, incardinato presso i sistemi informativi regionali ambientali afferenti alla rete SINANET (Rete del sistema informativo nazionale ambientale).

Di conseguenza, passerebbero alle Regioni, agli enti locali e all'ARPA l'insieme delle competenze in materia ambientale attualmente spettanti ai Comitati misti paritetici già istituiti ai sensi della legge 24 dicembre 1976, n. 898. Inoltre, l'istituzione di un Osservatorio regionale può contribuire a fare uscire l'attività di monitoraggio ambientale dalla logica della risposta emergenziale, rendendola maggiormente sistematica, in una prospettiva di maggiore integrazione tra autorità militare e autorità civile, le cui carenze sono state spesso evidenziate, soprattutto nelle audizioni svolte in Sardegna e in Puglia, in particolare per quanto attiene all'attività di predisposizione e realizzazione delle bonifiche dei siti inquinati, per le quali il Decreto ministeriale 22 ottobre 2009 individua nell'Autorità militare il soggetto procedente, con l'effetto di escludere gli altri soggetti interessati (ARPA, comuni, Regioni) da un'adequata conoscenza di quanto è avvenuto nelle aree appartenenti al demanio militare. Questo aspetto, oltre ad esemplificare le difficoltà che ancora impediscono una gestione del territorio condivisa tra tutti i soggetti interessati, rende particolarmente problematica l'attività di monitoraggio delle aree antropizzate adiacenti ai poligoni ma esterne ad essi.

**GRUPPI DI LAVORO**

**Gruppi nn. 1 e 4**

**RACCOLTA DATI EPIDEMIOLOGICI E ANALISI DVR**

**BUCCOLA LORETO, CANTALUPPI CHIARA, CE LLI RITA, COMBA PIETRO, DELLA  
PORTA DOMENICO, FAA GAVINO, GUARINIELLO RAFFAELE, LA  
PECCERELLA LUIGI, LEGGIERO DOMENICO, MINERVINI PARIDE, NUCCIO MARINA,  
PORCELLANA GIACOMO, TERMENTINI FERNANDO**

**Gruppo 2**

**OPERATO DEGLI ORGANI DI VIGILANZA E DEI MEDICI COMPETENTI**

**DELLA PORTA DOMENICO, DI MASO FRANCESCO, DINI SERGIO, FAA GAVINO,  
IZZO GIANFRANCO, LA PECCERELLA LUIGI**

**Gruppo 3**

**POLIGONI DI TIRO**

**BENEDETTI ARMANDO, BUCCOLA LORETO, CANTALUPPI CHIARA, GATTI M.  
ANTONIETTA, GUARINIELLO RAFFAELE, LEGGIERO DOMENICO, MINERVINI PARIDE,  
MURA MAURO, PORCELLANA GIACOMO, SANDRI SANDRO, STRINATI VALERIO**

**Gruppo 5**

**VACCINI**

**BUCCOLA LORETO, BOLGAN LORETTA, CELLI RITA, NEGRISOLO OMERO,  
NOBILE FRANCO, NUCCIO MARINA, PAPA ELENA, PIRRELLI FRANCESCA**

**Gruppo 6**

**LA SITUAZIONE AMIANTO NEI SITI DELLE FORZE ARMATE ITALIANE**

**DELLA PORTA DOMENICO, DI MASO FRANCESCO, DINI SERGIO,  
IZZO GIANFRANCO, LA PECCERELLA LUIGI**

**Gruppo 7**

**PREVENZIONE A LIVELLO INTERNAZIONALE**

**BENEDETTI ARMANDO, CELLI RITA, GATTI M. ANTONIETTA,  
STRINATI VALERIO**

**Gruppo 8**

**OSSERVATORIO PERMANENTE SULL'IMPATTO AMBIENTALE**

**AZZENA ALBERTO, BENEDETTI ARMANDO, GUARINIELLO RAFFAELE,  
MURA MAURO, PIRRELLI FRANCESCA**

**Gruppo 9**

**RISCHIO RADON E RADIAZIONI IN GENERE**

**BENEDETTI ARMANDO, CANTALUPPI CHIARA,  
MINERVINI PARIDE, SANDRI SANDRO, TINE' CORRADO**

Le relazioni dei gruppi di lavoro sono raccolte integralmente  
nell'Archivio della Commissione.

## **Legenda**

**ARPA** (agenzia regionale per la protezione ambientale)

**ARPAS** (agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna)

**ARPAV** (Agenzia Regionale Protezione Ambiente Veneto)

**ASL** (azienda sanitaria locale)

**CBRN** (chimico, biologico, radiologico e nucleare)

**CC** (carabinieri)

**CEDU** (corte europea dei diritti dell'uomo)

**CETLI** (centro tecnico logistico interforze)

**CIC** (comitato interforze di coordinamento)

**CISAM** (centro interforze studi e applicazioni militari)

**CNR** (consiglio nazionale delle ricerche)

**COI** (comando operativo di vertice interforze)

**COR** (centri operativi regionali)

**Cte** (comandante)

**Cti** (comandanti)

**DdL** (datore di lavoro)

**DICOPREVA** (direzione per il coordinamento centrale del servizio di vigilanza e prevenzione e protezione)

**DUVRI** (documento unico per la valutazione dei rischi da interferenze)

**DVR** (documento di valutazione dei rischi)

**EI** (esercito italiano)

**ENEA** (agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile)

**FFAA** (forze armate)

**FSE** (fascicolo sanitario elettronico)

**INAIL** (istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro)

**ISPRA** (istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale)

**J4** (ufficio logistica del comando operativo di vertice interforze)

**JMED** (nucleo sanitario del comando operativo di vertice interforze)

**MILAN** (missile d'infanterie léger antichar)

**MM** (marina militare)

**MUOS** (mobile user objective system)

**NBC** (nucleare, biologico, chimico)

**NYHA** (*new york heart association*)

**OFCN** (operazioni fuori dei confini nazionali)

**P.G.** (procura generale)

**PCB** (policlorobifenili)

**PISQ** (poligono sperimentale e di addestramento interforze di salto di quirra)

**PSC** (piano di sicurezza e coordinamento)

**RENAM** (registro nazionale dei mesoteliomi)

**ROC** (regional operative command)

**RSPP** (responsabile del servizio di prevenzione e protezione)

**RSSTA** (reparto sperimentale e di standardizzazione al tiro aereo)

**SAR** (*search and rescue* - ricerca e soccorso)

**SDO** (schede di dimissione ospedaliera)

**SGD** (segretariato generale della difesa)

**SINANET** (rete del sistema informativo nazionale ambientale)

**SLA** (sclerosi laterale amiotrofica)

**SMD** (stato maggiore della difesa)

**SME** (stato maggiore esercito)

**SOP** (procedure operative standard)

**T.O.** (teatro operativo)

**TOW** (*Tube-launched optically-tracked wire-guided*)

**UCOCEV** (unità di coordinamento centrale della vigilanza)

**UCOSEVA** (unità di coordinamento servizi di vigilanza d'area)

**UCOVA** (ufficio generale di coordinamento della vigilanza antinfortunistica)

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

#### S O M M A R I O

#### COMMISSIONE PLENARIA

##### AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori .....	376
Audizione del responsabile della Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica del Ministero della salute, Massimo Casciello (Svolgimento e conclusione) .....	376

#### COMMISSIONE PLENARIA

##### AUDIZIONI

*Mercoledì 19 luglio 2017. — Presidenza del presidente Paolo COPPOLA.*

#### La seduta comincia alle 8.35.

##### Sulla pubblicità dei lavori.

Paolo COPPOLA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante trasmissione diretta attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e diretta *streaming* sperimentale sulla web-tv della Camera dei deputati. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Audizione del responsabile della Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sani-**

**tario e della statistica del Ministero della salute, Massimo Casciello.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Paolo COPPOLA, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del responsabile della Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica del Ministero della salute, Massimo Casciello, accompagnato dalla dottoressa Lidia Di Minco, Dirigente ufficio 3° Sistema informativo sanitario nazionale, e dalla dottoressa Claudia Biffoli, Dirigente ufficio 4° Sistema informativo del Ministero, che ringrazia della presenza.

Massimo CASCIELLO, *responsabile della Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica del Ministero della salute*, illustra l'esperienza del Ministero della salute in relazione alle questioni precedentemente segnalate dalla Commissione riguardo all'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale.



Intervengono a più riprese per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Vincenza BRUNO BOSSIO (PD), Federico D'INCÀ (M5S) e Paolo COPPOLA, *presidente*.

Massimo CASCIELLO, *responsabile della Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica del Ministero della salute*, Lidia DI MINCO, *Dirigente ufficio 3° Sistema informativo sanitario nazionale*, e Claudia BIFFOLI, *Dirigente ufficio 4° Sistema informativo del Ministero*, rispon-

dono ai quesiti posti e forniscono ulteriori precisazioni.

Paolo COPPOLA, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.40.**

---

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

## INDICE GENERALE

### GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

Seguito della discussione sulle comunicazioni del Presidente rese nella seduta del 26 aprile 2017 .....	3
AVVERTENZA .....	5
ERRATA CORRIGE .....	5

### COMMISSIONI RIUNITE (II e XII)

#### COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati. C. 76 Realacci, C. 971 Gozi, C. 972 Gozi, C. 1203 Daniele Farina, C. 1286 Gozi, C. 2015 Civati, C. 2022 Ermini, C. 2611 Ferraresi, C. 2982 Daniele Farina, C. 3048 Turco, C. 3229 Nicchi, C. 3235 Giachetti, C. 3328 Turco, C. 3447 Bruno Bossio, C. 3993 Amato, C. 4009 Civati, C. 4020 Gigli e C. 4145 d’iniziativa popolare ..	6
---	---

### COMMISSIONI RIUNITE (VIII e X)

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari. Atto n. 424 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	7
ALLEGATO ( <i>Proposta di parere</i> ) .....	8

### COMMISSIONI RIUNITE (IX e X)

#### AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori .....	11
Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio, in merito alle prospettive di soluzione della crisi di Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione</i> ) .....	11

### I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	13
AUDIZIONI INFORMALI:	
Nell’ambito dell’esame delle proposte di legge C. 4002 Parisi e abbinate, recanti modifiche al testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.	
Audizione di rappresentanti dell’Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) .....	13

## AUDIZIONI INFORMALI:

Nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 3478 cost. Mazziotti di Celso e abb., recanti modifiche all'articolo 38 della Costituzione per assicurare l'equità intergenerazionale nei trattamenti previdenziali e assistenziali.

Audizione di esperti ..... 13

## SEDE REFERENTE:

Nuove norme per la concessione della Stella al merito del lavoro. C. 3211 Gnechchi (*Seguito dell'esame e rinvio*) ..... 13

ALLEGATO 1 (*Emendamento presentato*) ..... 26

ALLEGATO 2 (*Emendamento approvato*) ..... 27

Disposizioni in materia di acquisto di veicoli di servizio elettrici da parte delle pubbliche amministrazioni. C. 4083 Gigli (*Seguito dell'esame e rinvio*) ..... 14

ALLEGATO 3 (*Emendamenti presentati*) ..... 28

## ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione 2016 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. (COM(2017)239 final) (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio*) ..... 14

ALLEGATO 4 (*Proposta di documento finale del relatore*) ..... 30

## COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017. Emendamenti C. 4505-A Governo (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere*) ..... 15

Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi. C. 1994-B, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato (Parere alla II Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) ..... 15

ALLEGATO 5 (*Parere approvato*) ..... 33

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni. Nuovo testo C. 4130 Ermini e abb. (Parere alla II Commissione) (*Esame e rinvio*) ..... 17

Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti all'Accordo istitutivo del Fondo comune dei prodotti di base del 27 giugno 1980, adottati a L'Aja l'11 dicembre 2014. C. 4470 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) ..... 19

ALLEGATO 6 (*Parere approvato*) ..... 34

Ratifica ed esecuzione dell'emendamento all'articolo 124 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a L'Aja con risoluzione ICC n. 2 del 26 novembre 2015. C. 4471 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) ..... 21

ALLEGATO 7 (*Parere approvato*) ..... 35

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo relativo alla protezione dell'ambiente marino e costiero di una zona del Mare Mediterraneo (Accordo RAMOGE), tra Italia, Francia e Principato di Monaco, fatto a Monaco il 10 maggio 1976 ed emendato a Monaco il 27 novembre 2003. C. 4475 Governo (Parere alla III Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) .. 22

ALLEGATO 8 (*Parere approvato*) ..... 36

AVVERTENZA ..... 25

**II Giustizia**

## SEDE REFERENTE:

Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al

Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate. C. 1039-1138-1189-2580-2737-2786-2956-B approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	37
Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni. C. 4130 Ermini, C. 40 Cirielli, C. 257 Fucci, C. 407 Caparini e C. 4362 Ferraresi ( <i>Rinvio del seguito dell'esame</i> ) .....	61
<b>SEDE CONSULTIVA:</b>	
Norme in materia di domini collettivi. C. 4522 approvata dal Senato (Parere alla XIII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	61
<b>INDAGINE CONOSCITIVA:</b>	
Indagine conoscitiva in merito all'esame della proposta di legge C. 2669 Morani, recante Modifiche al codice civile e altre disposizioni in materia di accordi prematrimoniali.	
Audizione di Franca Mangano, presidente della Prima sezione civile del Tribunale di Roma, di Manuela Maccaroni, presidente dell'Associazione avvocati matrimonialisti e per le famiglie di fatto, di rappresentanti dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori (AIAF), e di Claudio Togna, notaio ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	66
<b>III Affari esteri e comunitari</b>	
<b>COMITATO PERMANENTE SUGLI ITALIANI NEL MONDO E LA PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE</b>	
<b>AUDIZIONI INFORMALI:</b>	
Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), Tito Boeri ..	68
<b>COMITATO PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI</b>	
<b>INDAGINE CONOSCITIVA:</b>	
Indagine conoscitiva sulla tutela dei diritti delle minoranze per il mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale.	
Audizione di difensori dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	68
<b>SEDE REFERENTE:</b>	
Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010. C. 4466 Governo, approvato dal Senato ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	68
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014. C. 4468 Governo, approvato dal Senato ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	69
<b>INTERROGAZIONI:</b>	
5-04782 Sibilia: Sul rientro in Italia di un bambino italo-filippino affetto da una grave cardiopatia .....	69
ALLEGATO 1 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	72
5-08150 Pinna: Sulla condizione in Italia dei titolari del cosiddetto « passaporto grigio » emesso dalle autorità dell'Estonia .....	69
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	73
5-08675 Manlio Di Stefano: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia.	
5-11233 Scotto: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia.	
5-11345 Cristian Iannuzzi: Sulla tutela dei diritti e delle libertà democratiche in Turchia .	70
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	75

5-11143 Sgambato: Sulle violazioni dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia.	
5-11787 Quartapelle Procopio: Sulle violazioni dei diritti umani delle persone LGBTI in Russia .....	71
ALLEGATO 4 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	77
ERRATA CORRIGE .....	71

#### IV Difesa

##### SEDE CONSULTIVA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	80
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo complementare del Trattato di cooperazione generale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica della Colombia relativo alla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Roma il 29 luglio 2010 e a Bogotà il 5 agosto 2010. C. 4461 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	80
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011. C. 4464 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	80
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	83
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009. C. 4465, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	80
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	84
Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Perù per la cooperazione nel campo della sicurezza e difesa e dei materiali per la difesa, fatto a Roma il 17 marzo 2010. C. 4466 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	80
ALLEGATO 3 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	85
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Mozambico sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Maputo il 19 marzo 2014. C. 4468, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	81
ALLEGATO 4 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	86

##### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	81
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Piano d'azione europeo in materia di difesa. COM(2016)950 final ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Approvazione di un documento finale</i> ) .....	81
ALLEGATO 5 ( <i>Documento finale approvato dalla Commissione</i> ) .....	87
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	82

#### V Bilancio, tesoro e programmazione

##### SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017. C. 4505-A Governo (Parere all'Assemblea) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione – Parere su emendamenti</i> ) .....	90
---	----

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione militare e di difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica gabonese, fatto a Roma il 19 maggio 2011. C. 4464 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	97
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'Ecuador in materia di cooperazione nel campo della difesa, fatto a Roma il 18 novembre 2009 e a Quito il 20 novembre 2009. C. 4465 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	98
<b>ATTI DEL GOVERNO:</b>	
Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti il mercato interno del riso. Atto n. 425 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	100
<b>VI Finanze</b>	
<b>SEDE CONSULTIVA:</b>	
Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Testo unificato C. 104 e abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria, e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	102
<b>ALLEGATO</b> ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	106
<b>SEDE REFERENTE:</b>	
Disposizioni per l'estinzione agevolata dei debiti pregressi insoluti delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese verso gli istituti di credito. C. 4352 Paglia e C. 4424 Marotta ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	104
<b>UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI</b> .....	105
<b>AUDIZIONI INFORMALI:</b>	
Audizione dei rappresentanti di ENI SpA, nell'ambito della discussione della risoluzione 7-01191 Fregolent, relativa a interventi in materia fiscale, assicurativa e finanziaria sulle tematiche ambientali .....	105
<b>VII Cultura, scienza e istruzione</b>	
<b>SEDE REFERENTE:</b>	
Istituzione della Fondazione del Museo nazionale di psichiatria del San Lazzaro di Reggio Emilia C. 2546 Marchi ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	107
<b>ALLEGATO 1</b> ( <i>Subemendamenti presentati all'emendamento 1.100 Relatrice</i> ) .....	112
<b>ALLEGATO 2</b> ( <i>Emendamento approvato</i> ) .....	114
Disposizioni per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle manifestazioni dei cortei in costume, delle rievocazioni e dei giochi storici. Testo unificato C. 66 Realacci, C. 3804 Donati, C. 4085 Picchi e C. 4402 Bechis ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	108
<b>ALLEGATO 3</b> ( <i>Emendamento della Relatrice</i> ) .....	116
<b>ALLEGATO 4</b> ( <i>Emendamenti approvati</i> ) .....	117
<b>SEDE CONSULTIVA:</b>	
Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Testo unificato C. 104 Binetti e abbinate (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	109
<b>INDAGINE CONOSCITIVA:</b>	
Sulla bigliettazione degli spettacoli dal vivo ( <i>Esame del documento conclusivo e rinvio</i> ) ...	111
Sull'edilizia scolastica in Italia ( <i>Seguito dell'esame del documento conclusivo e rinvio</i> ) .....	111

**VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici**

## SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi. C. 1994-B, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato (Parere alla II Commissione) ( <i>Seguito esame e rinvio</i> ) .....	118
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	119
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva sull'emergenza idrica e sulle misure necessarie per affrontarla.	
Audizione di rappresentanti di Acea Spa e di Hera Spa ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, e conclusione</i> ) .....	119

**IX Trasporti, poste e telecomunicazioni**

## SEDE REFERENTE:

Sulla pubblicità dei lavori .....	120
Modifiche al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Nuovo testo unificato C. 423-608-871-1085-1126-1177-1263-1386-1512-1537-1616-1632-1711-1719-2063-2353-2379-2662-2736-2913-3029/A, C. 2454 Consiglio regionale del Lazio, C. 3218 Schullian, C. 4019 Bechis, C. 4097 Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, C. 4555 Fauttilli e C. 4581 Bergamini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	120
ALLEGATO ( <i>Nuovi emendamenti del Relatore</i> ) .....	124

## SEDE CONSULTIVA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	123
Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Testo unificato C. 104 Binetti ed abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Nulla osta</i> ) .....	123
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	123

**X Attività produttive, commercio e turismo**

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	127
---	-----

**XI Lavoro pubblico e privato**

## AUDIZIONI INFORMALI:

Audizioni informali nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 556 Damiano, C. 2210 Baldassarre e C. 2919 Placido, recanti modifiche all'ordinamento e alla struttura organizzativa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.	
Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), prof. Tito Boeri .....	128
Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prof. Massimo De Felice .....	128

## SEDE CONSULTIVA:

Variatione nella composizione della Commissione .....	128
Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Nuovo testo unificato C. 104 Binetti e abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	129
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere della Relatrice</i> ) .....	131
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	133

**XII Affari sociali**

## SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, concernenti i delitti di truffa e di circonvenzione di persona incapace commessi in danno di persone ultrasessantacinquenni. C. 4130 Ermini e abb. (Parere alla II Commissione) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	135
---	-----

## SEDE REFERENTE:

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Testo unificato C. 104 Binetti, C. 171 Bobba, C. 266 Fucci, C. 670 Biondelli, C. 693 Grassi, C. 3538 Patriarca, C. 3851 Miotto, C. 4098 Nicchi, C. 4433 Marazziti, C. 4441 Vargiu e C. 4483 Rondini ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	137
---	-----

## SEDE REFERENTE:

Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali, nonché disposizioni per l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute. C. 3868 Governo, approvato dal Senato e C. 334 Catanoso Genoese, C. 993 Rondini, C. 1088 Grimoldi, C. 1229 Lenzi, C. 1429 Fabbri, C. 1961 Miotto, C. 2518 Binetti, C. 2781 Lodolini, C. 3263 Gregori, C. 3307 Vezzali, C. 3319 Vezzali, C. 3377 Lenzi e C. 3999 Elvira Savino ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 4556 Elvira Savino</i> ) .....	137
ALLEGATO ( <i>Emendamento 1.105 (Nuova formulazione) del Relatore</i> ) .....	139
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	138

**XIII Agricoltura**

## ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale recante approvazione del piano di ricerca straordinario per lo sviluppo di un sistema informatico integrato di trasferimento tecnologico, analisi e monitoraggio delle produzioni agricole attraverso strumenti di sensoristica, diagnostica, meccanica di precisione, biotecnologie e bioinformatica, predisposto dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA). Atto n. 427 ( <i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ) .....	143
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere del relatore approvata dalla Commissione</i> ) .....	153

## SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane. C. 3265 Romanini ( <i>Seguito esame nuovo testo e rinvio</i> ) .....	145
ALLEGATO 2 ( <i>Proposte emendative</i> ) .....	156
ALLEGATO 3 ( <i>Nuovo emendamento del relatore e relativo subemendamento</i> ) .....	171
ALLEGATO 4 ( <i>Proposte emendative approvate dalla Commissione</i> ) .....	172

## ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/127 per quanto riguarda determinate possibilità di pesca (COM(2017) 356 final), corredata dal relativo allegato (COM(2017) 356 final – Annex 1).	
Comunicazione della Commissione relativa alla situazione della politica comune della pesca e alla consultazione sulle possibilità di pesca per il 2018 (COM(2017) 368 final) ( <i>Seguito esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	149

## INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura: audizione di rappresentanti Sulle assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura: audizione di rappresentanti delle organizzazioni agricole Agrinsieme (Confagricoltura, CIA, Copagri, Alleanza delle cooperative italiane-agroalimentare), Coldiretti, UeCoop e Unci agroalimentare ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	152
--	-----



**AUDIZIONI INFORMALI:**

Audizione del dottor Giuseppe Blasi, Capo Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-01292 Oliverio, 7-01296 Gallinella e 7-01299 Russo, in materia di interventi per fronteggiare la scarsità delle risorse idriche ad uso irriguo .....	152
---	-----

AVVERTENZA .....	152
------------------	-----

**XIV Politiche dell'Unione europea****COMITATO DEI NOVE:**

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017. C. 4505-A Governo .....	174
--	-----

**INTERROGAZIONI:**

5-11513 Marantelli: Presenza dei funzionari italiani nelle Istituzioni europee .....	174
<i>ALLEGATO (Risposta del rappresentante del Governo) .....</i>	<i>178</i>

**SEDE CONSULTIVA:**

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente. Nuovo testo C. 104 Binetti e abb. (Parere alla XII Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	175
---	-----

**ATTI DEL GOVERNO:**

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/87/Euratom che modifica la direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari. Atto n. 424 ( <i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	177
--	-----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	177
---	-----

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE****INDAGINE CONOSCITIVA:**

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale.	
Audizione di rappresentanti di Federmanager ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	180
Audizione di rappresentanti della Consulta nazionale dei Caf ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	180

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE****AUDIZIONI:**

Audizione di rappresentanti di Riscossione Sicilia s.p.a. sul sistema della riscossione dei tributi negli enti locali ( <i>Svolgimento, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione, e conclusione</i> ) .....	182
---	-----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	182
---	-----

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

Sulla pubblicità dei lavori .....	183
-----------------------------------	-----

Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale.

Audizione del Presidente, Emilio Croce, e del Direttore Generale dell'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Farmacisti (ENPAF), Marco Lazzaro ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) ..	183
---	-----

**ESAME DEI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE:**

Bilanci consuntivi 2011-2012-2013-2014-2015, e preventivi 2012-2013-2014-2015 dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) <i>(Seguito e conclusione)</i> .....	184
<i>ALLEGATO (Relazione approvata dalla Commissione)</i> .....	185
AVVERTENZA .....	184

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL RAPIMENTO E SULLA MORTE DI ALDO MORO**

## COMMISSIONE PLENARIA:

Audizione di Adriana Faranda <i>(Seguito dello svolgimento e rinvio)</i> .....	215
--	-----

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE**

## COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	216
Esame della relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Relatrice: Carnevali) <i>(Svolgimento e rinvio)</i> .....	216
<i>ALLEGATO (Schema di relazione presentato dalla relatrice On. Elena Carnevali)</i> .....	217

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI CASI DI MORTE E DI GRAVI MALATTIE CHE HANNO COLPITO IL PERSONALE ITALIANO IMPIEGATO IN MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO, NEI POLIGONI DI TIRO E NEI SITI DI DEPOSITO DI MUNIZIONI, IN RELAZIONE ALL'ESPOSIZIONE A PARTICOLARI FATTORI CHIMICI, TOSSICI E RADIOLOGICI DAL POSSIBILE EFFETTO PATOGENO E DA SOMMINISTRAZIONE DI VACCINI, CON PARTICOLARE ATTENZIONE AGLI EFFETTI DELL'UTILIZZO DI PROIETTILI ALL'URANIO IMPOVERITO E DELLA DISPERSIONE NELL'AMBIENTE DI NANOPARTICELLE DI MINERALI PESANTI PRODOTTE DALLE ESPLOSIONI DI MATERIALE BELLICO E A EVENTUALI INTERAZIONI**

## COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori .....	298
Seguito dell'esame della proposta di relazione intermedia <i>(Seguito dell'esame e approvazione)</i> ..	298
<i>ALLEGATO (Testo approvato dalla Commissione)</i> .....	300

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SUGLI INVESTIMENTI COMPLESSIVI RIGUARDANTI IL SETTORE DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE**

## COMMISSIONE PLENARIA

## AUDIZIONI:

Sulla pubblicità dei lavori .....	376
Audizione del responsabile della Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica del Ministero della salute, Massimo Casciello <i>(Svolgimento e conclusione)</i> .....	376

PAGINA BIANCA



\*17SMC0008750\*