



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 518

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di martedì 18 ottobre 2011

## I N D I C E

### Commissioni riunite

6 <sup>a</sup> (Finanze e tesoro) e 11 <sup>a</sup> (Lavoro):		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	5

### Commissioni permanenti

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali:		
<i>Sottocommissione per i pareri</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	7
<i>Comitato ristretto (Riunione n. 3)</i> . . . . .	»	9
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	10
2 <sup>a</sup> - Giustizia:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	36
3 <sup>a</sup> - Affari esteri:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	42
4 <sup>a</sup> - Difesa:		
<i>Comitato ristretto (Riunione n. 2)</i> . . . . .	»	46
5 <sup>a</sup> - Bilancio:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	47
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	52
7 <sup>a</sup> - Istruzione:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	57
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	66
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	69
10 <sup>a</sup> - Industria, commercio, turismo:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	76
11 <sup>a</sup> - Lavoro:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	84

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.*

12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	88
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali:		
<i>Plenaria (1<sup>a</sup> pomeridiana)</i> . . . . .	»	103
<i>Plenaria (2<sup>a</sup> pomeridiana)</i> . . . . .	»	106
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 65) (1<sup>a</sup> pom.)</i> . . . . .	»	107
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 66) (2<sup>a</sup> pom.)</i> . . . . .	»	107

### **Commissioni bicamerali**

Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	108
Per l'infanzia e l'adolescenza:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	113

---



## COMMISSIONI 6<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> RIUNITE

6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)

11<sup>a</sup> (Lavoro, previdenza sociale)

Martedì 18 ottobre 2011

**Plenaria**

**6<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 11<sup>a</sup> Commissione*

GIULIANO

*La seduta inizia alle ore 16,20.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(803) CASTRO ed altri. – Misure a favore della partecipazione dei lavoratori**

**(964) TREU ed altri. – Disposizioni in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione azionaria dei dipendenti**

**(1307) BONFRISCO e CASOLI. – Delega al Governo per la promozione della partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione delle imprese**

**(1531) ADRAGNA. – Norme per l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende**

**(2572) LANNUTTI ed altri. – Disposizioni in materia di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio. Costituzione di un comitato ristretto)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 21 giugno scorso.

Il senatore FERRARA (*CN-Io Sud-FS*), relatore per la 6<sup>a</sup> Commissione permanente, propone la costituzione di un comitato ristretto, ritenendolo lo strumento regolamentare più idoneo a consentire una approfondita valutazione delle questioni relative alla definizione di un testo unificato.

Il senatore ICHINO (*PD*), relatore per l'11<sup>a</sup> Commissione permanente, preferirebbe far preceder la costituzione di un comitato ristretto

da un dibattito delle Commissioni riunite, considerati gli avvenimenti rilevanti che si sono registrati nel settore negli ultimi mesi.

Il presidente della Commissione finanze BALDASSARRI (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), pur apprezzando l'orientamento espresso dal relatore Ichino, ritiene preferibile la sede del comitato ristretto per effettuare quella valutazione preliminare relativa ai punti di convergenza e di divergenza delle iniziative legislative all'ordine del giorno, al fine di orientare successivamente la discussione generale nella sede plenaria.

Il senatore CASTRO (*PdL*) conviene in ordine al profondo mutamento del quadro normativo intervenuto negli ultimi mesi, osservando che le finalità del disegno di legge n. 803, di cui è primo firmatario, appaiono sostanzialmente soddisfatte dall'articolo 8 del decreto-legge di stabilizzazione finanziaria n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge n. 148 del 2011. Allo stato, a suo giudizio, si fronteggiano le diverse opzioni rappresentate, rispettivamente, dal disegno di legge n. 964 e dai disegni di legge nn. 1307 e 1531. Ciò considerato, aderisce alla proposta del Presidente della 6<sup>a</sup> Commissione permanente.

Anche il senatore ROILO (*PD*) concorda con tale proposta, ritenendo che una valutazione preliminare da parte del comitato ristretto possa favorire lo svolgimento di un più costruttivo dibattito in sede plenaria.

Appoggia la proposta anche la senatrice MARAVENTANO (*LNP*).

Le Commissioni riunite concordano peraltro in ordine alla costituzione di un comitato ristretto per il prosieguo dell'esame congiunto dei provvedimenti.

Conclusivamente, il presidente GIULIANO invita i Gruppi parlamentari a far pervenire le rispettive designazioni, al fine di garantire al comitato la più tempestiva operatività.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

Martedì 18 ottobre 2011

**Sottocommissione per i pareri**

173<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
**BATTAGLIA**

*La seduta inizia alle ore 13,45.*

**(2243-ter-A) Delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche**, risultante dallo stralcio, deliberato dall'Assemblea il 28 giugno 2011, degli articoli 41 e 42 del disegno di legge n. 2243, d'iniziativa governativa, approvato dalla Camera dei deputati e modificato dal Senato

(Parere all'Assemblea su emendamenti. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore BATTAGLIA (*PdL*), illustrati gli emendamenti riferiti al testo proposto all'Assemblea dalla Commissione di merito per il disegno di legge in titolo, propone di esprimere un parere non ostativo.

La Sottocommissione concorda.

**(2936) Deputati VIETTI e RAO. – Disposizioni in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio**, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore BATTAGLIA (*PdL*), dopo aver illustrato il disegno di legge in titolo, propone di formulare un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

**(158) RAMPONI. – Estensione dei benefici di cui alla legge 27 giugno 1991, n. 199, ai decorati al valor civile e ai loro congiunti**

(Parere alla 4<sup>a</sup> Commissione su testo ed emendamenti. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore SALTAMARTINI (*PdL*), dopo aver illustrato il disegno di legge in titolo e l'emendamento 1.1 del senatore De Gregorio ad esso riferito, propone di esprimere un parere non ostativo.

La Sottocommissione concorda.

**(1616) CONTINI e CAMBER. – Tutela assicurativa del personale medico militare per rischi professionali**

(Parere alla 4<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore SALTAMARTINI (*PdL*) riferisce sul disegno di legge in titolo, proponendo di formulare un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

**Schema di decreto legislativo recante introduzione della contabilità economico-patrimoniale, della contabilità analitica e del bilancio unico nelle università (n. 395)**

(Osservazioni alla 7<sup>a</sup> Commissione. Esame. Osservazioni non ostative)

Il relatore BATTAGLIA (*PdL*) illustra lo schema di decreto legislativo in titolo, proponendo di formulare alla Commissione di merito osservazioni non ostative.

Concorda la Sottocommissione.

**(1820) D'ALÌ. – Nuove disposizioni in materia di aree protette**

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione su ulteriori emendamenti. Esame. Parere in parte non ostativo con condizioni e osservazioni, in parte non ostativo con condizioni, in parte non ostativo)

Il relatore BATTAGLIA (*PdL*) riferisce sugli ulteriori emendamenti relativi al disegno di legge in titolo. Quanto all'emendamento 2.0.100, propone di esprimere un parere non ostativo, a condizione che, al comma 4, relativamente alla nomina del Presidente del Parco nazionale, sia prevista l'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nel cui territorio ricade in tutto o in parte il Parco. Sempre in riferimento all'emendamento 2.0.100, segnala, al comma 8-bis, terzo periodo, l'opportunità di specificare che la misura sulla indennità si riferisca esclusivamente ai lavoratori dipendenti del Parco nazionale, in quanto la competenza circa il trattamento economico dei lavoratori dei parchi regionali spetta alle Regioni coinvolte. Infine, al comma 8-quater, lettera a), appare necessario, a suo avviso, indicare quale Regione sia competente per la designazione di un componente della Comunità del parco.

Sul subemendamento 2.0.100/2 propone di esprimere un parere non ostativo, anche in questo caso a condizione che sia prevista l'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alla nomina del Presidente del Parco nazionale.



Propone, infine, di esprimere un parere non ostativo sui restanti emendamenti.

Conviene la Sottocommissione.

*La seduta termina alle ore 14.*

### **Comitato ristretto per l'esame del disegno di legge n. 272 e connessi**

#### **Riunione n. 3**

Martedì 18 ottobre 2011

*Relatori: BARBOLINI (PD) e SAIA (CN-Io Sud-FS)*

*Orario: dalle ore 14 alle ore 15*

*(272) Maria Fortuna INCOSTANTE ed altri. – Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*

*(278) Anna Maria CARLONI e Franca CHIAROMONTE. – Modifiche alla legge 7 marzo 1986, n. 65, in materia di istituzione delle «unità di prossimità» per il contrasto alla criminalità diffusa nei grandi centri urbani*

*(308) CENTARO. – Istituzione delle Unità di prossimità per il contrasto alla criminalità diffusa nei grandi centri urbani*

*(344) BARBOLINI ed altri. – Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, in materia di ordine pubblico, sicurezza e funzioni di polizia locale*

*(760) SAIA ed altri. – Norme di indirizzo generale in materia di polizia locale*

*(1039) D'ALIA. – Modifiche alla normativa vigente in materia di polizia locale*

**– e petizione n. 313 ad essi attinente**

(Esame degli emendamenti riferiti al testo unificato predisposto dai relatori per il disegno di legge n. 272 e connessi)

**Plenaria****330<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Vice Presidente*

**BENEDETTI VALENTINI**

*La seduta inizia alle ore 15.*

*ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA*

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (n. COM (2011) 522 definitivo)**

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà. Approvazione della risoluzione: *Doc. XVIII*, n. 110)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 27 settembre.

Il relatore BODEGA (*LNP*) conferma la proposta di approvare una risoluzione in senso favorevole.

La senatrice ADAMO (*PD*) dichiara il voto favorevole del suo Gruppo, ritenendo la proposta di regolamento conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta del relatore, pubblicata in allegato e conviene di allegare le eventuali osservazioni della Commissione affari esteri e della Commissione delle politiche dell'Unione europea, se rese tempestivamente.

*SULL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2243-BIS*

Il PRESIDENTE avverte che sono stati presentati ulteriori emendamenti del relatore al disegno di legge in titolo, pubblicati in allegato al resoconto.

La Commissione conviene.

*SULL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 2259 E CONNESSI*

Il PRESIDENTE comunica che, all'esito dei lavori del Comitato ristretto, i relatori hanno presentato alcune nuove proposte emendative, pubblicate in allegato.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 15,15.*

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE  
SULL'ATTO COMUNITARIO N. COM (2011) 522 defi-  
nitivo SOTTOPOSTO AL PARERE MOTIVATO SULLA  
SUSSIDIARIETÀ (Doc. XVIII, n. 110)**

La Commissione,

esaminata la proposta di regolamento in titolo,

si esprime in senso favorevole.

## EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2243-BIS

### Art. 6.

#### 6.100

PASTORE, *relatore*

*Al comma 3, sopprimere la lettera b).*

---

### Art. 22.

#### 22.100

PASTORE, *relatore*

*Al comma 1, alinea, dopo le parole: "Le amministrazioni pubbliche",  
inserire le seguenti: "che hanno adempiuto l'obbligo".*

---

#### 22.200

PASTORE, *relatore*

*Al comma 1, sostituire la lettera d) con la seguente:*

*«d) le comunicazioni previste dall'articolo 1937 del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.».*

---

### Art. 23.

#### 23.100

PASTORE, *relatore*

*Al comma 1, capoverso, sostituire le parole: "ai fini dell'attivazione  
del procedimento" con le seguenti: "che può proporre il ricorso".*

---

**Art. 31.**

**31.100**

PASTORE, *relatore*

*Al comma 3, sopprimere la lettera b).*

---

**Art. 32.**

**32.200**

PASTORE, *relatore*

*Al comma 1, lettera b), dopo le parole: "Le amministrazioni pubbliche", inserire le seguenti: "che hanno adempiuto l'obbligo".*

---

**EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2259,  
1208, 1378, 1413, 1497, 2100, 2162**

**Art. 1.**

**1.100**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, primo periodo, sopprimere la parola: "province".*

---

**1.101**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Dopo il comma 1, inserire il seguente: "1-bis. Fino all'adeguamento della legislazione alle modifiche che saranno apportate con legge costituzionale all'ordinamento delle province, per le medesime continua ad applicarsi la disposizione del comma 4, secondo periodo."*

---

**Art. 2.**

**2.100**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, sostituire l'alinea con la seguente: "1. Sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:"*

---

**2.101**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, dopo la lettera c), inserire la seguente:*

"c-bis) la gestione dei beni demaniali e patrimoniali dell'ente;"

---

**2.102**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, dopo la lettera h), inserire la seguente:*

"h-bis) la promozione delle garanzie di accesso ai servizi pubblici e privati;"

---

**2.103**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, lettera i), dopo le parole: "pubblica amministrazione" inserire le seguenti:", anche con mezzi informatici,"*

---

**2.104**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, sostituire la lettera s) con la seguente:*

"s) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici dagli asili nido fino all'istruzione secondaria di primo grado;"

---

**2.105**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, sostituire la lettera t) con la seguente:*

"t) la gestione dei beni e dei servizi culturali, di cui il comune abbia la titolarità;"

---



**2.106**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, lettera aa), aggiungere, in fine, le seguenti parole: ", nonché in materia di servizi elettorali e statistici".*

---

**2.107**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

"1-bis. Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, o esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione."

---

**Art. 3.****3.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Sopprimere l'articolo.*

---

**Art. 4.****4.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, sostituire l'alea con la seguente: "1. Sono funzioni fondamentali delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:"*

---

**4.101**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, sostituire la lettera a) con la seguente: "a) le funzioni delle province di cui all'articolo 21, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42;"*.

---

**4.102**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente: "a-bis) le funzioni dei comuni di cui all'articolo 2 ove, nell'ambito della città metropolitana, non siano esistenti enti come tali riconosciuti;"*.

---

**4.103**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

*"1-bis. Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, o esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione."*

---

**4.0.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 4-bis.**

*(Organi e sistema elettorale delle città metropolitane)*

1. Gli organi della città metropolitana sono il sindaco metropolitano, la giunta e il consiglio della città metropolitana, così come previsti dal comma 2 dell'articolo 36 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il sindaco metropolitano nomina e revoca i componenti della giunta secondo quanto stabilito dall'articolo 46 del medesimo decreto legislativo.

2. Il sindaco e il consiglio della città metropolitana, salvo che lo statuto metropolitano non disponga diversamente sulla base del comma 4 del presente articolo, sono eletti a suffragio universale e diretto, secondo il sistema previsto dagli articoli 74 e 75 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Il numero e la delimitazione territoriale dei collegi uninominali previsti dall'articolo 75 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono determinati dalla legge salvo che non siano diversamente disciplinati dallo statuto.

4. Lo statuto della città metropolitana, in alternativa al sistema di cui al comma 3, può prevedere che il sindaco metropolitano sia il sindaco del comune capoluogo, e che gli altri organi siano formati da componenti degli organi dei comuni stessi, garantendo nel consiglio la rappresentanza delle minoranze. Le indennità di funzione previste per amministratori delle città metropolitane e amministratori comunali non sono tra loro cumulabili.»

---

## Art. 5.

### 5.100

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

"1. Nel rispetto del principio di leale collaborazione, le regioni, nell'esercizio della competenza legislativa nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, al fine di garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali, possono attribuire le stesse al comune, nei casi in cui la legislazione statale le attribuisce alla provincia, previo accordo con i comuni interessati, ferme restando le funzioni di consultazione regolate dalle singole regioni, e previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata». Le regioni assicurano a tale fine il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché il soddisfacimento ottimale dei bisogni delle rispettive comunità. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse umane e strumentali tra gli enti locali interessati, nonché all'effettivo finanziamento delle medesime funzioni in conformità ai principi e ai criteri di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42.".

---

**5.101**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

"1-bis. Se la legge regionale lo prevede, previo accordo con gli enti interessati, l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 21, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42 può essere affidato a unioni di comuni o ad altre forme associative disciplinate dalla legge regionale e costituite nel territorio provinciale, che le esercitano limitatamente al territorio dei comuni associati."

---

**Art. 6.****6.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

Al comma 2, sostituire la parola: "valorizzando", con la seguente: "favorendo".

---

**Art. 7.****7.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Sopprimere il comma 2.*

---

**Art. 8.****8.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Sostituire il comma 5 con il seguente:* "5. Le province possono esercitare in forma associata una o più funzioni di cui all'articolo 21, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42. Le province con popolazione inferiore ai 200.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata

le funzioni di cui alle lettere da b) a f) del medesimo articolo 21, comma 4.".

---

### 8.101

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Sostituire i commi 7 e 8 con i seguenti:*

"7. Ai fini della competenza statale in materia, costituiscono forme associative esclusivamente la convenzione e l'unione di comuni di cui, rispettivamente, agli articoli 30 e 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, di seguito denominato «testo unico». Ogni comune può fare parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

8. L'articolo 32 del testo unico è sostituito dal seguente:

«1. L'unione è l'ente locale associativo dei comuni finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione montana e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

2. Gli organi dell'unione sono formati da amministratori in carica dei comuni associati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il presidente deve essere scelto tra i sindaci dei comuni associati, l'esecutivo tra i componenti le giunte dei comuni associati. Il consiglio deve essere composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore alla metà di quello previsto per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

3. L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

4. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse, nonché la sede presso uno dei comuni associati.

5. Le unioni possono riservarsi, in tutto o in parte, gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati».".

---

**8.102**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Aggiungere, in fine, il seguente comma:*

«8-bis. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel comma 28, le parole: "le isole monocomune", sono sostituite dalle parole: "i comuni il cui territorio coincide con quello di una o più isole."».

---

**Art. 9.****9.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, alinea, dopo le parole: "dei comuni" sopprimere le seguenti parole: "delle province" e sostituire le parole: "nove mesi", con le seguenti: "dodici mesi".*

---

**9.101**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, sostituire la lettera a) con la seguente: " a) l'individuazione e il trasferimento delle restanti funzioni amministrative esercitate, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, dallo Stato o da enti pubblici nazionali che sono attribuite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a comuni, province, città metropolitane e regioni;"*

---

**9.102**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, dopo la lettera a), inserire la seguente: "a-bis) l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali attraverso il trasferimento, la riallocazione o l'unificazione delle funzioni e delle strutture esistenti ad un unico livello di governo sulla base di criteri di economicità, omogeneità, complementarietà e organicità;"*

---

**9.103**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 2, lettera a), aggiungere, in fine, le seguenti parole: ", anche in considerazione del numero degli abitanti e della natura montana o isolana dell'ente;"*.

---

**9.104**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 4, sostituire le parole: "nove mesi" con le seguenti parole: "dodici mesi"*.

---

**Art. 10.****10.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 3, aggiungere, in fine, le seguenti parole: ", sopprimendo e accorpendo strutture, enti intermedi, agenzie od organismi comunque denominati titolari di funzioni coincidenti con le funzioni fondamentali allocate ai comuni e, in via transitoria, alle province"*.

---

**Art. 11.****11.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Sostituire il comma 1 con il seguente:*

"1. Ferme restando le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, e quelle esercitate in via transitoria dalle province, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri per i rapporti con le Regioni e per le riforme per il federalismo, di concerto con i Ministri dell'interno, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione e il trasferimento delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato che devono es-

sere trasferite alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono essere comunque adottati."

---

**11.101**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 2, dopo le parole: "al trasferimento e alla ripartizione tra", inserire le seguenti: "i comuni e".*

---

**Art. 12.****12.100**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, alinea, sostituire le parole: "nove mesi" con le seguenti: "dodici mesi".*

---

**12.101**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, sopprimere la lettera b).*

---

**12.102**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Sopprimere il comma 5.*

---



**Art. 13.****13.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, lettera b), aggiungere, in fine, le seguenti parole: "e dalla legge costituzionale che modifica l'ordinamento delle province;".*

---

**13.101**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 1, lettera d), dopo le parole: "che vengono o restano abrogate," inserire le seguenti: "anche per obsolescenza,".*

---

**Art. 15.****15.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

**«Art. 15.**

*(Modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio)*

1. Fino al completamento del trasferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali di cui alla presente legge, le funzioni amministrative esercitate dalle amministrazioni periferiche dello Stato, che devono essere conferite a regioni ed enti locali, sono concentrate provvisoriamente presso le prefetture – uffici territoriali del Governo.

2. Le prefetture – uffici territoriali del Governo svolgono specifica attività volta a sostenere ed agevolare il trasferimento delle funzioni stesse e delle relative risorse, concorrendo alle necessarie intese con il sistema delle regioni e degli enti locali.

3. Al termine del processo di trasferimento di funzioni, le residue funzioni statali sul territorio sono esercitate presso le prefetture – uffici territoriali del Governo.

4. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede alla specificazione dei compiti e delle responsabilità della prefettura – ufficio territoriale del Governo, e all'individuazione delle funzioni da esercitare su scala regionale o sovrare-

gionale, nonché delle modalità atte a garantire la dipendenza funzionale della prefettura - ufficio territoriale del governo, o di sue articolazioni, dai ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza, secondo i seguenti principi generali regolatori della materia:

- a) contenimento della spesa pubblica;
- b) rispetto di quanto disposto dall'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, e dai piani operativi previsti da disposizioni attuative del medesimo articolo 74;
- c) individuazione delle amministrazioni escluse dal riordino, in correlazione con il perseguimento di specifiche finalità di interesse generale che giustifichino, anche in considerazione di peculiarità ordinamentali, il mantenimento delle relative strutture periferiche;
- d) mantenimento in capo agli uffici territoriali del Governo di tutte le funzioni di competenza delle prefetture;
- e) accorpamento e razionalizzazione delle prefetture - uffici territoriali del Governo - anche in attuazione della legge costituzionale che modifichi l'ordinamento delle province;
- f) titolarità in capo alle prefetture-uffici territoriali del Governo delle funzioni espressamente conferite e di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici;
- g) accorpamento, nell'ambito della prefettura-ufficio territoriale del Governo, delle strutture dell'amministrazione periferica dello Stato le cui funzioni sono conferite all'ufficio medesimo;
- h) garanzia della concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali da esercitare unitariamente, assicurando un'articolazione organizzativa e funzionale atta a valorizzare le specificità professionali, con particolare riguardo alle competenze di tipo tecnico;
- i) disciplina delle modalità di svolgimento in sede periferica da parte delle prefetture-uffici territoriali del Governo di funzioni e compiti di amministrazione periferica la cui competenza ecceda l'ambito provinciale;
- l) mantenimento dei ruoli di provenienza per il personale delle strutture periferiche trasferite alla prefettura-ufficio territoriale del Governo e della disciplina vigente per il reclutamento e per l'accesso ai suddetti ruoli, nonché mantenimento della dipendenza funzionale della prefettura-ufficio territoriale del Governo o di sue articolazioni dai Ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza;
- m) assicurazione che, per il conseguimento degli obiettivi di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi, entro il 2012, nell'ambito degli obiettivi della Strategia di Lisbona stabiliti dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo del 16 e 17 giugno 2005, le amministrazioni interessate procedano all'accorpamento delle proprie strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-uffici territoriali del Governo entro

un congruo termine stabilito dai decreti legislativi di cui al presente articolo;

n) previsione della nomina e delle funzioni dei prefetti preposti alle prefetture-uffici territoriali del Governo, quali commissari *ad acta* nei confronti delle amministrazioni periferiche che non abbiano provveduto nei termini previsti all'accorpamento di cui alla lettera m);

o) previsione dell'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dell'interno, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per le riforme per il federalismo e del Ministro per la semplificazione normativa, sentiti i Ministri interessati, che stabilisca l'entità e le modalità applicative della riduzione degli stanziamenti per le amministrazioni che non abbiano proceduto all'accorpamento delle proprie strutture periferiche.

5. La rideterminazione delle strutture periferiche assicura maggiori livelli di funzionalità attraverso l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione di servizi comuni e l'uso in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

6. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle amministrazioni periferiche dei Ministeri degli affari esteri, della giustizia e della difesa. Non si applicano inoltre agli uffici i cui compiti sono attribuiti ad agenzie statali.

7. I regolamenti di cui al comma 4 sono adottati su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per le riforme per il federalismo e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti per materia. Gli schemi dei regolamenti, previo parere della Conferenza unificata, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i regolamenti possono essere comunque adottati.

8. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.»

---

## Art. 16.

### 16.100

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 2, sostituire le parole: "dal 1° gennaio 2010" con le seguenti: "dalla data di entrata in vigore della presente legge" e le parole: "articolo 2, comma 187" con le seguenti: "articolo 2, commi 187 e 188".*

---

**Art. 18.****18.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Al comma 4, sopprimere l'ultimo periodo.*

---

**18.0.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

**«Art. 18-bis.**

*(Soppressione di enti intermedi e strumentali)*

1. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le regioni, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, non espressamente ritenuti come necessari all'adempimento delle funzioni istituzionali, e alla unificazione di quelli che esercitano funzioni che si prestano ad essere meglio esercitate in forma unitaria.

2. Lo Stato e le regioni provvedono altresì ad individuare le funzioni degli enti di cui al comma 1 in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali, riallocando contestualmente le stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3. Lo Stato e le regioni concorrono alla razionalizzazione amministrativa sulla base del principio di leale collaborazione. L'allocazione delle funzioni di cui al comma 2 del presente articolo è effettuata previo accordo in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Le funzioni statali sono riallocate con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro dodici mesi dalla data dell'accordo di cui al presente comma.»

---

**Art. 19.****19.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori**All'articolo, premettere il seguente:***«Art. 0.19.***(Integrazione dell'articolo 38 del testo unico)*

1. All'articolo 38 del testo unico, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

"2-bis. Il regolamento contiene le disposizioni dirette a garantire che:

a) il presidente del consiglio disponga dei poteri occorrenti per regolare l'ordine delle discussioni e delle deliberazioni;

b) il sindaco e il presidente della provincia possano chiedere che una proposta o deliberazione, anche parziale, sia votata con priorità sulle altre."».

**19.101**BIANCO, PASTORE, *Relatori**All'articolo, premettere il seguente:***«Art. 01.19.***(Modifica degli articoli 39 e 40 del testo unico)*

1. Al comma 3 dell'articolo 39 del testo unico, le parole: «inferiore ai» sono sostituite con le seguenti: «fino a».

2. Al comma 5 dell'articolo 40 del testo unico, le parole: «inferiore ai» sono sostituite con le seguenti: «fino a».

**19.102**BIANCO, PASTORE, *Relatori**All'articolo, premettere il seguente:***Art. 02.19.***(Soppressione del limite dei mandati per i sindaci dei piccoli comuni)*

1. Al comma 2 dell'articolo 51 del testo unico, dopo le parole: «carica di sindaco», inserire le seguenti: «di comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti».

---

**Art. 22.****22.0.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori**Dopo l'articolo, inserire il seguente:***«Art. 22-bis.***(Ulteriori disposizioni concernenti i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti)*

1. Le deroghe di cui al presente articolo si applicano ai comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, compresi in una delle seguenti tipologie:

a) comuni collocati in aree caratterizzate da fenomeni di dissesto idrogeologico o, comunque, da criticità dal punto di vista ambientale;

b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica e basso livello di benessere;

c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto a quanto risultante dal censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;

d) comuni caratterizzati da specifici parametri di disagio insediativo, definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;

e) comuni caratterizzati da scarsità dei flussi turistici o da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;

f) comuni collocati in aree caratterizzate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza da grandi centri urbani;

g) comuni che presentano un territorio particolarmente ampio ovvero caratterizzato dalla frammentazione degli insediamenti abitativi e industriali;

h) comuni comprendenti frazioni che presentano le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c), d), f) o g), limitando in tali casi gli interventi di cui alla presente legge alle medesime frazioni.

2. La popolazione di cui al comma 1 è calcolata ogni cinque anni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica. In sede di prima applicazione, per i fini di cui al presente articolo è considerata la popolazione calcolata alla fine del penultimo anno antecedente a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, è definito, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'elenco dei comuni di cui al comma 1 del presente articolo.

4. L'elenco di cui al comma 3 è aggiornato ogni tre anni con le stesse procedure previste dal medesimo comma.

5. Gli schemi dei decreti di cui ai commi 3 e 4 sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

6. Nei comuni di cui al comma 1 non si applicano le seguenti disposizioni:

a) articolo 128, commi 3, 5, 6, 7, 9, secondo periodo, e 11, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni;

b) articoli 11, 13 e 14 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, e, a decorrere dalla loro entrata in vigore, articoli 11 e 13 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207;

c) decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 9 giugno 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 30 giugno 2005.

7. Nei comuni di cui al comma 1, le funzioni di valutazione dei responsabili degli uffici e dei servizi sono disciplinate con regolamenti adottati da ciascun ente e possono essere affidate anche a un organo monocratico interno o a un soggetto esterno all'ente, che le svolge in conformità ai principi indicati dagli articoli 16 e 31 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

8. Al fine di favorire il pagamento di imposte, tasse e tributi nonché dei corrispettivi dell'erogazione di acqua, energia, gas e di ogni altro servizio, nei comuni di cui al comma 1 possono essere utilizzate, per l'attività di incasso e di trasferimento di somme, previa convenzione con il Mi-

nistero dell'economia e delle finanze, la rete telematica gestita dai concessionari del Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nonché la rete dei soggetti concessionari, nel rispetto della disciplina riguardante i servizi di pagamento e delle disposizioni adottate in materia dalla Banca d'Italia.

9. I comuni di cui al comma 1, anche in forma associata, possono stipulare con le diocesi cattoliche convenzioni per la salvaguardia e per il recupero dei beni culturali, storici, artistici e librari degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Analoghe convenzioni possono essere stipulate con le rappresentanze delle altre confessioni religiose che hanno concluso intese con lo Stato italiano, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, per la salvaguardia e per il recupero dei beni di cui al primo periodo del presente comma nella disponibilità delle rappresentanze medesime. Le convenzioni possono essere finanziate dal Ministero per i beni e le attività culturali nei limiti delle risorse di cui all'articolo 3, comma 83, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, entro una quota non superiore al 20 per cento delle medesime risorse. A tale fine, con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti i criteri di accesso ai finanziamenti nonché la quota delle predette risorse destinata agli stessi.

10. I comuni di cui al comma 1 possono acquisire le stazioni ferroviarie disabilite o le case cantoniere della società ANAS Spa, al valore economico definito dai competenti uffici dell'Agenzia del territorio, o stipulare intese finalizzate al loro recupero, al fine di destinarle, anche ricorrendo all'istituto del comodato a favore di organizzazioni di volontariato, a presidi di protezione civile e di salvaguardia del territorio, ovvero, anche d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa, a sedi di promozione ed eventuale vendita dei prodotti tipici locali e per altre attività comunali.

11. Per favorire il riequilibrio anagrafico, il Governo è autorizzato ad apportare all'articolo 30 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, le modifiche e le integrazioni necessarie affinché le nascite registrate, ai sensi del predetto articolo 30, comma 7, nel comune di residenza dei genitori o di uno di essi siano considerate, ai soli fini statistici, come avvenute in quest'ultimo comune.

12. All'articolo 135, comma 4, lettera d), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, dopo le parole: «alla salvaguardia dei paesaggi rurali» sono inserite le seguenti: «, del territorio dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti».

13. Per i piccoli comuni e le loro unioni, in ordine alla programmazione annuale e triennale delle opere pubbliche, all'organizzazione del personale, degli uffici e servizi e al loro funzionamento, nonché in materia di controllo di gestione, sono definite norme che prevedono modalità e modelli differenziati e semplificati, garantendo comunque il perseguimento dei principi, delle finalità e degli obiettivi di cui alla normativa pre-



vista per i comuni di maggiore dimensione. Il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più provvedimenti attuativi delle previsioni di cui al primo periodo del presente comma.».

---

## **Art. 23.**

### **23.0.100**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*Dopo l'articolo, inserire il seguente:*

### **«Art. 23-bis.**

*(Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali)*

1. Al comma 1 dell'articolo 98 del testo unico le parole: «in sezioni regionali» sono sostituite con le seguenti: «in cinque sezioni pluriregionali: Nord-occidentale (Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Piemonte); Nord-orientale (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto); Centrale (Lazio, Marche, Toscana, Umbria); Meridionale (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia); Isole (Sardegna, Sicilia).».

2. Dopo il comma 1 dell'articolo 98 del testo unico è inserito il seguente: «1-bis. L'albo nazionale, articolato in sezioni pluriregionali ai sensi del comma 1, è tenuto da un unico consiglio di amministrazione nazionale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e composto da due sindaci nominati dall'ANCI, da un Presidente di provincia designato dall'UPI, da tre segretari comunali e provinciali eletti tra gli iscritti all'albo e da tre esperti designati dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali. Il consiglio elegge nel proprio seno un Presidente e un Vice Presidente».

---

**23.0.101**BIANCO, PASTORE, *Relatori**Dopo l'articolo, inserire il seguente:***«Art. 23-bis.***(Adeguamento della normativa sulla SSPAL alle disposizioni del Decreto-legge n. 78 del 2010)*

1. L'art. 104 del testo unico è sostituito dal seguente: «104. (Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e scuole regionali e inter-regionali). - 1. La Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, di seguito Scuola, svolge le funzioni relative formazione degli amministratori, dei segretari, dei dirigenti e del personale degli enti locali ed è ente pubblico di natura associativa con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'interno.

2. La Scuola ha autonomia organizzativa, gestionale e contabile ed opera secondo le norme previste per gli enti locali, in quanto compatibili.

3. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sono disciplinati l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile della Scuola.».

2. Le funzioni di Consiglio di amministrazione della Scuola sono svolte dal Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 98, comma 1 *bis* del testo unico, introdotto dalla presente legge.».

---

**Art. 27.****27.0.100**BIANCO, PASTORE, *Relatori**Dopo l'articolo, inserire il seguente:***«Art. 27-bis.***(Entrata in vigore e norma transitoria)*

1. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno dalla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

2. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti locali non abbiano provveduto all'adeguamento dei

rispettivi statuti e regolamenti, il Ministro dell'interno nomina un Commissario *ad acta*, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003.

---

**Coord.1**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*All'articolo 6, comma 1, sostituire le parole: "di cui agli articoli 2, 3 e 4" con le seguenti: "di cui agli articoli 2 e 4".*

---

**Coord.2**

BIANCO, PASTORE, *Relatori*

*All'articolo 7, comma 1, sostituire le parole: "di cui agli articoli 2, 3 e 4" con le seguenti: "di cui agli articoli 2 e 4".*

---

## GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)

Martedì 18 ottobre 2011

### Plenaria

### 262<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Vice Presidente*

CENTARO

*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Caliendo.*

*La seduta inizia alle ore 14,35.*

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il senatore PERDUCA (*PD*) chiede che sia avviato quanto prima l'esame del disegno di legge n. 2769 volto ad introdurre nell'ordinamento norme di adattamento allo Statuto della Corte penale internazionale. Si tratta peraltro di un provvedimento già approvato a larga maggioranza dall'altro ramo del Parlamento. Sollecita inoltre l'esame dei disegni di legge in materia di permesso di soggiorno.

Il senatore CASSON (*PD*) si associa alla richiesta di calendarizzazione dei disegni di legge recanti norme per l'adattamento allo statuto della Corte penale internazionale.

Il presidente CENTARO fa presente che i disegni di legge n. 2769 e connessi sono stati inseriti nel calendario dei lavori della Commissione di questa settimana e che, come convenuto in Ufficio di presidenza, il loro esame sarà avviato a partire dalla seduta pomeridiana di domani. Per quanto riguarda i provvedimenti in materia di permesso di soggiorno osserva come essi afferiscano a profili di competenza delle Commissioni riunite.

*IN SEDE REFERENTE*

**(1880-B) GASPARRI ed altri.** – *Disposizioni in materia di spese di giustizia, danno erariale, prescrizione e durata del processo*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

**(2696) LI GOTTI ed altri.** – *Disposizioni in materia di circostanze, recidiva e prescrizione del reato*

**(2705) DELLA MONICA ed altri.** – *Modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati*

**(2718) CASSON ed altri.** – *Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella 1<sup>a</sup> seduta pomeridiana del 13 ottobre scorso.

Il relatore VALENTINO (*PdL*) nel rammaricarsi per il perseverare dell'atteggiamento ostruzionistico delle opposizioni, rileva che, come già ricordato dal presidente Berselli, siffatto ostruzionismo rappresenta un evidente ostacolo all'ordinario andamento dei lavori della Commissione, destinato peraltro, ad essere vanificato qualora, a seguito della calendarizzazione del provvedimento da parte della Conferenza dei capigruppo, il testo dovesse giungere in Assemblea senza relatore. Pur comprendendo in parte le ragioni dei Gruppi di opposizione ritiene che alcune delle misure contenute nel disegno di legge n. 1880-B non possano non trovare accoglimento favorevole anche da parte dei senatori di minoranza.

Il senatore MARITATI (*PD*) esprime stupore per il tenore dell'intervento testè formulato dal relatore. In particolare si domanda su quali profili la maggioranza ed il Governo siano disposti a mediare con le opposizioni.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) non condivide le considerazioni formulate dal presidente Berselli nella 1<sup>a</sup> seduta pomeridiana dello scorso giovedì 13 ottobre. Secondo la ricostruzione presidenziale il dibattito in Commissione sui singoli emendamenti viene qualificato come meramente ostruzionistico e volto soltanto a rallentare i lavori della Commissione. Tale presunta inutilità non appare, a suo parere, condivisibile in particolare in ragione del fatto che il provvedimento non risulta ancora inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea. Tale circostanza ben potrebbe infatti, consentire, anche se a rilento, alla Commissione di concludere i propri lavori in sede referente.

A ciò si aggiunga il fatto che non appare chiaro quali siano gli altri provvedimenti più urgenti in materia di giustizia il cui esame sembra essere impedito dalla trattazione del disegno di legge sulla prescrizione breve.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*), dopo aver ribadito le proprie perplessità di carattere tecnico sul provvedimento ed in particolare sul rapporto tra prescrizione del reato e recidiva dichiara di non comprendere le ragioni dell'atteggiamento di chiusura complessivamente manifestato dalla maggioranza.

Chiede che sia temporaneamente disposto l'accantonamento dell'emendamento 3.4 dovendosi allontanare dalla seduta.

Il presidente CENTARO, dopo aver disposto l'accantonamento dell'emendamento 3.4, avverte che si passerà all'esame dell'emendamento 3.1000.

Il senatore MARITATI (*PD*) interviene per dichiarazione di voto favorevole sull'emendamento 3.1000, il quale reca significative modifiche alle norme del codice penale in materia di prescrizione del reato. Nell'insistere per l'approvazione di tale proposta si domanda per quale ragione il Governo e la maggioranza non siano disponibili a valutare una riforma organica e coerente dell'istituto della prescrizione. L'esigenza di una riforma organica appare quanto mai necessaria soprattutto se si considera quali effetti negativi, peraltro ampiamente noti alla maggioranza, il provvedimento in esame sia destinato a produrre sulla giustizia. L'emendamento in questione inoltre non determina un pericoloso stravolgimento del disegno di legge tale da inficiare gli interessi *ad personam* ad esso sottesi.

Il senatore CAROFIGLIO (*PD*) interviene in dissenso preannunciando che non prenderà parte al voto. La ragione di tale dissenso deve essere rintracciata nella impossibilità di condividere anche solo parzialmente il merito del provvedimento. L'emendamento *de qua* costituisce solo un primo tassello nell'ambito di una più ampia e necessaria riflessione sul rapporto fra leggi sostanziali processuali e decorrenza del tempo. Al riguardo ricorda l'esperienza dei paesi di *common law* soffermandosi sul rapporto tra prescrizione dei reati e durata ragionevole dei processi.

A fronte della schizofrenia legislativa nessun intervento mirato può risultare, a suo parere, adeguato.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) interviene in dissenso rispetto al proprio Gruppo, preannunciando la propria astensione. Nel merito infatti ritiene che una soluzione più condivisibile alla questione afferente alla riforma dell'istituto della prescrizione sia rinvenibile in altre proposte emendative a propria firma. In particolare sarebbe stato preferibile intervenire sui termini prescrizionali, ripristinando la normativa anteriore alla legge *ex Cirielli* o in subordine modificare la legislazione vigente collegando l'istituto della prescrizione alla realtà processuale e prevedendo quindi l'interruzione dei termini nei casi di esercizio dell'azione penale.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento per dichiarazione di voto, il presidente CENTARO pone ai voti l'emendamento 3.1000, il quale risulta respinto.

Si passa all'esame dell'emendamento 3.5.

La senatrice DELLA MONICA (PD) interviene per dichiarazione di voto favorevole sull'emendamento 3.5, svolgendo ampie considerazioni sul rapporto fra pretesa punitiva dello Stato e istituto della prescrizione. Al riguardo, dopo aver ribadito le proprie perplessità sulle modifiche apportate all'istituto della prescrizione dalla legge *ex Cirielli*, sottolinea come sia necessaria una valutazione sui diversi possibili assetti della disciplina in materia di prescrizione. Passando al merito della proposta emendativa osserva come essa delinea l'istituto prescrizione tenendo conto del processo penale.

L'emendamento rimodula quindi i termini di prescrizione sulla base dei tempi di accertamento richiesti dalla tipologia del processo, prevenendo nel contempo cause di sospensione di natura processuale. In ogni caso è fatta salva la imprescrittibilità dei reati puniti con la pena detentiva dell'ergastolo.

Il senatore CASSON (PD) interviene in dissenso rispetto al proprio Gruppo ritenendo preferibile la ridefinizione dell'istituto della prescrizione delineata nell'emendamento 3.6, di cui è primo firmatario. Tale proposta peraltro rappresenta la trasposizione in forma emendativa del contenuto dei disegni di legge nn. 2705 e 2718. La soluzione prospettata appare più convincente in primo luogo nella parte in cui prevede termini prescrizione più congrui rispetto a quelli previsti dai numeri 2, 3 e 4 del comma 1 del nuovo articolo 157, così come modificato dall'emendamento 3.5. Con riguardo all'emendamento 3.6 si sofferma poi sulla previsione di cui al comma 2 del nuovo articolo 157, il quale reca ulteriori termini di prescrizione che decorrono al momento della conclusione dei vari gradi di giudizio.

Con riguardo all'esigenza di ancorare l'istituto della prescrizione all'esercizio dell'azione penale, osserva come il disegno di legge in esame, abbreviando i tempi prescrizione senza tenere conto delle vicende processuali, rischia di determinare la prescrizione, fra gli altri, anche del processo sulla tragedia ferroviaria di Viareggio. Al riguardo ricorda come per tale strage la procura di Lucca abbia ipotizzato i reati di omicidio colposo e disastro colposo a carico di indagati, verosimilmente quasi tutti incensurati.

Al fine di evitare tale ignominia l'emendamento di cui è primo firmatario prevede, per alcuni reati di particolare gravità, fra cui il delitto di strage, un ulteriore aumento della metà dei termini di prescrizione.

L'emendamento infine esclude la prescrizione per i reati puniti con la pena dell'ergastolo anche qualora esso consegua all'applicazione di circostanze aggravanti.

Il senatore MARITATI (*PD*) interviene in dissenso rispetto al proprio Gruppo svolgendo ampie considerazioni critiche sul disegno di legge n. 1880-B e lamentando l'assenza di interventi volti a migliorare, attraverso misure organizzative, l'efficienza della giustizia. Il provvedimento in esame rischia di alimentare i dubbi circa l'effettività e certezza della pena. Per quanto riguarda la proposta emendativa osserva come in linea di principio sia condivisibile l'esigenza di modulare i tempi di prescrizione in relazione all'esercizio dell'azione penale.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) interviene per dichiarazione di voto di astensione sull'emendamento 3.5, svolgendo considerazioni sul rapporto fra prescrizione sostanziale e prescrizione dell'azione penale.

L'emendamento 3.5, posto ai voti, non è accolto.

Si passa all'esame dell'emendamento 3.4, precedentemente accantonato.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) annuncia il voto favorevole soffermandosi in particolare sulle disposizioni introdotte dal comma 1, prima fra le quali l'abrogazione dell'articolo 62-*bis* del codice penale. Egli fa presente come l'istituto delle attenuanti generiche – sorta di «attenuante sovrana», rimessa all'assoluta piena discrezionalità del giudice – rappresenta un istituto ampiamente superato, del quale tutte le commissioni di studio per la riforma del codice penale hanno auspicato la soppressione; in realtà nel sistema penalistico italiano l'ampiezza della differenza fra il minimo e il massimo edittale prevista per gran parte dei reati, consente già al giudice – attraverso l'utilizzazione dei criteri di cui all'articolo 133 del codice penale e delle circostanze nominate – di infliggere una pena accuratamente commisurata alla realtà del fatto e del reo.

Affronta indi ampiamente il tema della recidiva, che viene ridisegnata dalla lettera b) del comma 1 dell'emendamento, che la configura correttamente come la conseguenza oggettiva della condotta del reo, e non come una sorta di circostanza aggravante facoltativa, e ne rimodula gli effetti secondo un sistema a doppio binario che distingue fra le tipologie dei reati.

La senatrice ALLEGRINI (*PdL*) interviene sull'ordine dei lavori chiedendo che la Commissione termini la propria attività alle ore 16,25 onde consentire i senatori di raggiungere in modo puntuale i lavori dell'Assemblea.

Il senatore MARITATI (*PD*) anticipa il proprio dissenso dalla posizione ufficiale del suo Gruppo e annuncia che si asterrà sull'emendamento 3.4.

L'intervento del senatore Li Gotti, come sempre tecnicamente attento e al tempo stesso appassionato, ha riproposto innanzitutto la questione del-



l'attualità dell'articolo 62-*bis* del codice penale; tali considerazioni gli riportano alla mente i primi tempi della sua esperienza di magistrato, quando rimaneva sgradevolmente colpito dal burocratico automatismo con il quale venivano concesse le attenuanti generiche.

Esiste pertanto un problema riguardo a questo istituto, che dovrebbe essere configurato in modo più puntuale.

Tuttavia la sua stessa lunga esperienza di magistrato gli fa ritenere che la sua completa abolizione sarebbe un errore, in quanto nel momento della decisione è giusto che il giudice possa avvalersi di uno strumento per la graduazione della pena sufficientemente flessibile da adattarsi alla realtà della vita, dato che perfino nel più banale dei reati, come ad esempio il furto di energia elettrica, ogni caso è diverso dagli altri.

Il senatore CAROFIGLIO (*PD*) annuncia il voto favorevole del suo Gruppo, rilevando che l'emendamento 3.4 propone una disciplina organica della prescrizione.

Il senatore PERDUCA (*PD*) annuncia in dissenso dal Gruppo la propria astensione.

Si sofferma in particolare sulla disposizione di cui al comma 1 dell'emendamento 3.4 che sopprime l'articolo 62-*bis* del codice penale.

Per quanto la disciplina delle circostanze attenuanti generiche sia meritevole di un ponderato intervento legislativo, egli ritiene che sarebbe improprio farlo in questa sede, dove si discute semplicemente di prescrizione del reato. Infatti in questa fase storica – traendo occasione dalle violenze verificatesi sabato a Roma – emerge in diversi settori del mondo politico una pericolosa tentazione ad assecondare le pulsioni autoritarie di parte dell'opinione pubblica e a ridurre le garanzie processuali e sostanziali: diventa perciò tanto più necessario ponderare con la massima attenzione qualsiasi modifica legislativa che possa avere l'effetto di ridurre ulteriormente il carattere liberale del nostro ordinamento penale, già compromesso dalla lunghezza dei processi, dall'inefficienza del sistema giudiziario, dal carattere oggettivamente disumano delle condizioni in cui si scontano le pene detentive.

Il senatore CASSON (*PD*) annuncia in dissenso dal Gruppo che non voterà a favore dell'emendamento che, accanto a proposte che vanno nella direzione di emendamenti presentati dal Gruppo del Partito Democratico, ne reca altre che appaiono indubbiamente problematiche.

Egli chiede quindi che la votazione si svolga per parti separate.

Dopo che la proposta di votazione per parti separate è stata respinta dalla Commissione, l'emendamento 3.4, posto ai voti, non è accolto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

## AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3<sup>a</sup>)

Martedì 18 ottobre 2011

### Plenaria

155<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Vice Presidente*  
CABRAS

*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Mantica.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

**Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 – COM (2011) 398 definitivo (n. 76)**

**Progetto di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria – COM (2011) 403 definitivo (n. 77)**

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «A budget for Europe 2020» – COM (2011) 500 definitivo (n. 78)**

**Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea – COM (2011) 510 definitivo (n. 79)**

**Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea – COM (2011) 511 definitivo (n. 80)**

**Proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e della risorsa basata sull'RNL nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria – COM (2011) 512 definitivo (n. 81)**

(Parere alla 14<sup>a</sup> Commissione. Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, e rinvio)

Il presidente relatore CABRAS (*PD*) illustra le proposte in titolo, che rappresentano un significativo elemento di novità nel quadro della disciplina del bilancio dell'Unione. Il periodo considerato è quello del 2014-

2020 e gli stanziamenti sono suddivisi per le finalità della crescita, della politica agricola comune, della sicurezza e cittadinanza, del ruolo mondiale dell'Unione e delle spese amministrative. In particolare, i principali obiettivi di spesa sono la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e lo sviluppo, le infrastrutture, la politica agricola, la tutela delle frontiere esterne e la politica di vicinato.

Tali finalità verranno perseguire mediante una migliore interazione tra Unione e Stati membri e mediante la riforma del sistema di finanziamento del bilancio, valorizzando le risorse proprie. In particolare, la tendenza è quella della crescita graduale della quota delle risorse proprie, con la precisa finalità politica di superare la corrispondenza tra contribuzioni e finanziamenti ricevuti.

Nella riforma, la maggior parte della spesa verrà destinata alla crescita inclusiva e alla politica agricola comune, mentre per la politica di vicinato e la cooperazione allo sviluppo si prevede una percentuale di circa il 3,6 per cento.

Evidenzia, a tale ultimo proposito, una stridente discrasia tra dichiarazioni di intenti e politiche concrete, soprattutto alla luce dei recenti avvenimenti del Sud del Mediterraneo.

Per quanto concerne la politica di coesione, il mutamento di prospettiva prevede più intensi partenariati tra istituzioni comunitarie e singoli Paesi, con percentuali differenziate di finanziamenti per i paesi in convergenza, in transizione e in competitività.

La principale fonte di finanziamento che viene prevista a partire dal 2018 è una riformata imposta sul valore aggiunto.

Il sottosegretario MANTICA fa presente anzitutto che si è in presenza di uno schema di riforma ancora da valutare e da definire nel dettaglio.

Sussiste peraltro una problematica di fondo che consiste nella presenza, all'interno dell'Europa a 27, di due distinti gruppi di nazioni: i dodici nuovi Stati membri caldeggiavano un bilancio comunitario in crescita che destini nuove maggiori risorse alle politiche di coesione e alla politica agricola comune; i quindici originari *partner* comunitari preferirebbero invece una consistenza del bilancio stabile.

Quanto all'Italia, fa presente che la collocazione strategica è quella nell'ambito di un gruppo più ristretto che include anche Austria, Germania, Finlandia, Francia, Olanda, Svezia e Gran Bretagna, che si pongono in una posizione problematica. Si tratta di valutare l'opportunità di mantenere o meno una contribuzione netta, per l'Italia, si attesta nell'ordine di 5 miliardi di euro annui. La posizione nazionale deve peraltro tenere conto dell'esigenza di continuare a fruire delle politiche di coesione per le zone del Sud Italia.

Fa presente che il dibattito riguarda tanto il bilancio comunitario quanto le spese fuori bilancio e che adottare una politica comune che venga incontro ai 27 Stati dipende da un ventaglio di opzioni che vanno dalle politiche sull'innovazione e sulle infrastrutture alla politica estera e

di sicurezza comune alla tutela delle frontiere. Fa da contraltare il reperimento delle risorse proprie. Osserva che in tale ambito un'ulteriore distinzione di posizioni si riscontra tra i Paesi aderenti alla zona euro e quelli che hanno mantenuto la propria moneta, tra cui il Regno Unito.

Rappresenta che il dibattito sul bilancio comunitario proseguirà nel 2012 sotto la presidenza danese e poi cipriota, il che potrebbe costituire un ulteriore fattore di delicatezza. La posizione italiana sarà peraltro anche nel senso di focalizzare l'attenzione sulle politiche di vicinato non solamente rivolte all'Est dell'Europa ma anche ai Paesi della sponda Sud del Mediterraneo.

In conclusione, ribadisce l'attenzione del Ministero degli Affari esteri su tale materia, la quale lungi dal caratterizzarsi per una ridefinizione ragionieristica del bilancio dell'Unione, sottende invece precise opzioni politiche sul futuro dell'Unione europea a partire dal 2014.

La senatrice MARINARO (*PD*) fa presente che il dibattito sulle ipotesi di riforma del bilancio comunitario dovrebbe essere condotto in un'ottica più ampia che si incentri sul cambiamento di impostazione politica della presenza italiana in Europa.

Richiama l'attenzione sulle posizioni recentemente espresse dal Governo italiano, il quale si è ritrovato in alleanze con Stati critici nei confronti dell'Unione e dalle esigenze e caratteristiche molto differenti. Ciò desta particolare preoccupazione poiché potrebbe tradursi in un indebolimento politico del Paese nelle istituzioni europee.

Peraltro, ribadisce con forza come tale cambio di politica sia avvenuto senza alcun confronto tra Governo e Parlamento. Confronto che sarebbe tanto più necessario ove si consideri che l'Italia è ora chiamata a discutere su temi fondamentali quali il finanziamento del bilancio europeo con risorse proprie, che non potranno che essere rinvenute da una nuova tassazione sulle rendite finanziarie e sul valore aggiunto.

La rilevanza dei temi economici e della politica complessiva dell'Italia in Europa richiederebbero, a proprio avviso, lo svolgimento di un ampio dibattito parlamentare con la partecipazione non solo del Ministro degli affari esteri, ma anche dello stesso Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia.

La rilevanza delle questioni oggetto dei provvedimenti in titolo dovrebbero condurre a suo avviso ad un confronto parlamentare nella sede propria dell'Aula del Senato, così da poter fornire indirizzi al Governo puntuali e che tocchino tutte le questioni sul tappeto.

Il sottosegretario MANTICA fa presente che le prerogative dell'Italia nelle sedi europee meritano la massima tutela, stante la consistente contribuzione versata dal Paese. Peraltro, non si può parlare di un arretramento dalle posizioni comuni ove si consideri l'importante esigenza di mantenere l'erogazione dei fondi stanziati per le politiche di coesione e assegnati alle regioni del Sud del Paese.

Inoltre, ritiene indispensabile un ripensamento sulla ripartizione delle spese del bilancio europeo, privilegiando finalità importanti quali il sostegno alla modernizzazione delle infrastrutture e la regolazione dei flussi migratori.

Garantisce da parte del Governo la massima disponibilità ad un ampio confronto parlamentare.

Il senatore BETTAMIO (*PdL*) fa presente che la principale problematica da tenere in considerazione consiste nell'assegnazione diretta dei contributi europei alle regioni. Occorre pertanto rendere le regioni efficienti dal punto di vista del recepimento e della spendita efficace delle risorse, onde evitare che l'Italia continui a rivestire il ruolo di contributore netto.

Occorre pertanto a proprio avviso una riflessione complessiva che coinvolga gli organismi di confronto e rappresentanza dello Stato e delle regioni.

Il presidente relatore CABRAS (*PD*) condivide l'importanza del coinvolgimento degli enti regionali soprattutto dal punto di vista della realizzazione degli obiettivi di spesa definiti nelle sedi europee.

Giudica altresì indispensabile evitare che le negative esperienze del passato possano in qualche modo pregiudicare la prospettiva di un rafforzamento del bilancio europeo che oltre a reperire diverse risorse, persegua anche nuove politiche.

Si riserva quindi di presentare uno schema di parere nel corso della prossima seduta, che recepisca i rilievi emersi nel corso del dibattito.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il senatore TONINI (*PD*) ribadisce la necessità che si ponga al più presto rimedio all'assenza di una copertura giuridica della missione in Libia. Ricorda infatti che l'autorizzazione assegnata alla missione nell'ambito del decreto di rifinanziamento, è scaduta il 30 settembre 2011. Tale termine è scaduto senza che si sia provveduto ad adottare uno strumento legislativo di proroga, né ad un confronto da parte del Governo con il Parlamento.

*La seduta termina alle ore 16,10.*

## **DIFESA (4<sup>a</sup>)**

Martedì 18 ottobre 2011

### **Comitato ristretto per l'esame del disegno di legge n. 1462 e connessi**

#### **Riunione n. 2**

*Relatore:* CARRARA (CN-Io Sud-FS)

*Orario:* dalle ore 16 alle ore 16,20

*(1462) RAMPONI. – Disposizioni per l'inquadramento di alcune categorie di personale precario nei ruoli civili del Ministero della difesa*

*(1470) RAMPONI. – Disposizioni per l'inquadramento dei lavoratori del Genio campale nei ruoli civili del Ministero della difesa*

*(1517) PEGORER ed altri. – Disposizioni per l'incremento della capacità funzionale dei gruppi del Genio campale delle Forze armate*

(Esame congiunto e rinvio)

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

Martedì 18 ottobre 2011

**Plenaria****600<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
**AZZOLLINI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Gentile.*

*La seduta inizia alle ore 15.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**(2243-ter) Delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche**, risultante dallo stralcio, deliberato dall'Assemblea il 28 giugno 2011, degli articoli 41 e 42 del disegno di legge n. 2243, d'iniziativa governativa, approvato dalla Camera dei deputati e modificato dal Senato

(Parere all'Assemblea su testo ed emendamenti. Esame. Parere in parte non ostativo ed in parte contrario sul testo. Parere in parte non ostativo ed in parte contrario sugli emendamenti)

Il relatore **PICHELLO FRATIN (PdL)** illustra il disegno di legge in titolo, ed i relativi emendamenti trasmessi dall'Assemblea, rilevando, per quanto di competenza, che, in relazione al testo, la lettera *q*) dell'articolo 2, comma 1, deriva dall'approvazione, da parte della Commissione di merito, dell'emendamento 2.12 (testo 2), su cui questa Commissione aveva espresso un parere di contrarietà semplice.

Per quanto concerne gli emendamenti, occorre valutare le proposte 2.170 e 2.156, dal contenuto sostanzialmente analogo, che, nella parte finale, pongono in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di verificare la veridicità delle autodichiarazioni prodotte dagli operatori economici che partecipano a procedure di affidamento di appalti pubblici. Rileva, infine, che non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti.

Il sottosegretario GENTILE formula un avviso contrario sull'articolo 2, comma 1, lettera *q*), rilevandone potenziali profili di onerosità.

Per quanto riguarda gli emendamenti, concorda con il Relatore sulla criticità delle proposte 2.170 e 2.156, sottolineando che esse comportano maggiori oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni.

Formula, altresì, un avviso contrario sugli emendamenti 2.9 e 2.10.

Il presidente AZZOLLINI ritiene che sugli emendamenti 2.170 e 2.156 il parere contrario non possa essere formulato ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, proponendo, quindi, l'espressione di una semplice contrarietà.

Alla luce del dibattito svoltosi, il relatore PICHETTO FRATIN (*PdL*) propone, pertanto, l'approvazione di un parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, sul testo, parere di nulla osta, ad eccezione che sull'articolo 2, comma 1, lettera *q*), sul quale il parere è di semplice contrarietà.

In relazione agli emendamenti, esprime parere di semplice contrarietà sulle proposte 2.170, 2.156, 2.9 e 2.10 e di nulla osta su tutti i restanti emendamenti».

Verificata la presenza del prescritto numero legale, la Commissione approva.

**(143) MENARDI.** – *Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di ordinamento portuale*

**(263) Marco FILIPPI ed altri.** – *Riforma della legislazione in materia portuale*

**(754) GRILLO ed altri.** – *Riforma della legislazione in materia portuale*

**(2403) Riforma della legislazione in materia portuale**

(Parere all'8<sup>a</sup> Commissione sul nuovo testo unificato e su emendamenti. Seguito dell'esame del testo e rinvio. Rinvio dell'esame degli emendamenti)

Riprende l'esame del testo sospeso nella seduta del 13 ottobre scorso.

Il sottosegretario GENTILE consegna una nota recante ulteriori rilievi del Governo sul testo del provvedimento, in cui viene, peraltro, ribadita la contrarietà sul meccanismo di copertura dell'autonomia finanziaria delle autorità portuali, previsto dall'emendamento 17.100 (testo 2).

Il PRESIDENTE, nel confermare l'intento unanime di questa Commissione di giungere in tempi brevi alla formulazione del parere sul provvedimento in titolo, avverte che il relativo esame proseguirà nella seduta antimeridiana di domani, una volta approfonditi i punti problematici contenuti nella nota testé consegnata dal rappresentante del Governo.



Il seguito dell'esame del testo unificato è quindi rinviato.

**(1693) ASCIUTTI ed altri. – Valorizzazione del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale**

(Parere alla 7<sup>a</sup> Commissione su emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio. Parere in parte non ostativo, in parte contrario, in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in parte condizionato ai sensi della medesima norma costituzionale. Rinvio del seguito dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 29 settembre scorso.

Il senatore FLERES (*CN-Io Sud-FS*), in sostituzione del relatore Pichetto Fratin, illustra gli emendamenti al provvedimento in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che occorrono chiarimenti sulla proposta 1.1, nonché – analogamente a quanto richiesto in relazione all'articolo 4 del testo – sulle proposte 1.3 e 4.2. Occorre, altresì, valutare le proposte 2.0.1 e 2.0.2, rispetto al meccanismo di finanziamento attualmente previsto per l'organo, posto che le proposte appaiono aumentarne il numero dei membri. Occorrono altresì chiarimenti sulla proposta 3.2, nonché sulle analoghe 3.3. e 3.4; in relazione alle proposte 4.0.3 e 4.0.4, non si rinviene l'indicato riferimento normativo. In relazione alla proposta 4.0.5, occorre acquisire chiarimenti rispetto alla legislazione vigente, in particolare in ordine al comma 4, mentre, sul comma 1, occorrerebbe una clausola di invarianza finanziaria.

Occorre, poi, valutare gli effetti del previsto comando, in ordine alle proposte 4.0.6, 4.0.6 (testo 2) e 4.0.7. In ordine alla proposta 4.0.8, è necessario valutarne gli effetti in relazione al gettito. Appare determinare maggiori oneri la proposta 4.0.9. Occorre una quantificazione sulla proposta 4.0.10, per la quale si segnala, comunque, che non sussistono le relative risorse sino all'anno 2011 compreso; inoltre, a fronte di una previsione di spesa non si prevede una clausola di salvaguardia.

In ordine, poi, agli ulteriori emendamenti inviati dalla Commissione di merito comportano maggiori oneri le proposte 1.0.1 e 1.0.2 mentre in relazione alle proposte 4.0.11 e 4.0.14, sarebbe necessaria l'acquisizione di una relazione tecnica, al fine di poter esprimere un avviso sui profili finanziari. Occorre, infine, valutare la proposta 4.0.12 che, rispetto alla legislazione vigente, sembra introdurre *ex novo* corsi di formazione di base pre-accademici propedeutici ai corsi ordinari, senza prevedere adeguata copertura. Sarebbe, pertanto, necessario acquisire dal Governo chiarimenti in proposito.

Non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti.

In relazione all'emendamento 1.1, il PRESIDENTE rileva la necessità di chiarire gli effetti finanziari derivanti dall'attribuzione dell'autonomia statutaria e regolamentare ai Politecnici delle arti.

Il senatore MORANDO (*PD*) evidenzia l'opportunità di inserire nell'emendamento 1.1 una clausola di invarianza finanziaria e amministrativa, precisando, inoltre, che l'istituzione dei Politecnici delle arti debba avvenire esclusivamente mediante l'accorpamento degli istituti preesistenti.

Con riferimento agli emendamenti 2.0.1 e 2.0.2, il RELATORE evidenzia che tali proposte comportano una riduzione, rispetto alla normativa vigente, dei componenti del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale.

Il sottosegretario GENTILE formula un avviso contrario sulle proposte 3.2, 3.3 e 3.4.

Il presidente AZZOLLINI rileva come l'emendamento 4.0.7 sia suscettibile di una valutazione di semplice contrarietà, anziché di una censura basata sull'articolo 81 della Costituzione, giacché il comma 3 prevede che siano resi indisponibili i posti lasciati liberi per effetto dell'istituto del comando.

Il senatore MORANDO (*PD*) esprime forte perplessità sulla fattibilità del citato comma 3.

Il sottosegretario GENTILE formula, poi, un avviso contrario sugli emendamenti 4.0.8 e 4.0.9, in quanto recanti maggiori oneri per la finanza pubblica.

Rileva, inoltre, la sussistenza di maggiori oneri anche in relazione agli emendamenti 1.0.1 e 1.0.2.

Il relatore FLERES (*CN-Io Sud-FS*) propone, pertanto, l'approvazione di un parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sulle proposte 1.0.1, 1.0.2, 3.2, 3.3, 3.4, 4.0.3, 4.0.4, 4.0.5, 4.0.6, 4.0.6 (testo 2), 4.0.8 e 4.0.9. Esprime parere di semplice contrarietà sulle proposte 1.3, 4.2 e 4.0.7. In relazione all'emendamento 1.1, il parere è di nulla osta a condizione che, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, dopo le parole: "all'istituzione di Politecnici delle arti," sia aggiunta la seguente: "esclusivamente", che sia inserita una clausola di invarianza che escluda ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato e che agli accorpamenti si provveda nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il parere è di nulla osta sui restanti emendamenti, ad eccezione che sulle proposte 4.0.10, 4.0.11, 4.0.12 e 4.0.14, sulle quali il parere è sospeso».

La Commissione approva.

Il seguito dell'esame dei restanti emendamenti è, quindi, rinviato.

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il PRESIDENTE avverte che, qualora venga assegnato, entro la giornata odierna, il disegno di legge recante il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2010, l'ordine del giorno della seduta già convocata per domani, alle ore 9, sarà integrato con l'esame di tale provvedimento.

Conviene la Commissione.

*La seduta termina alle ore 16,15.*

## FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)

Martedì 18 ottobre 2011

### Plenaria

296<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
BALDASSARRI

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Claudio Siciliotti, presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, accompagnato dai dottori Paolo Moretti e Mauro Parracino del medesimo istituto.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il presidente BALDASSARRI fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale: audizione del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili**

Prosegue l'indagine conoscitiva rinviata nella seduta del 13 ottobre scorso.

Il presidente BALDASSARRI introduce i temi oggetto dell'odierna audizione.

Il dottor SICILIOTTI, dopo aver consegnato un documento scritto alla Commissione, evidenzia in via preliminare che i margini di manovra per una riforma organica del sistema fiscale risultano oggi estremamente ristretti a causa della composizione e degli effetti della manovra di finanza pubblica dello scorso mese di agosto, prevalentemente incentrata sul lato delle entrate e sulla presumibile riduzione delle agevolazioni fiscali.

Sottolinea quindi che il progetto di riforma del sistema tributario deve basarsi su quattro pilastri: la fiducia nel rapporto tra fisco e contribuenti, l'equità dell'imposizione, l'efficienza e la tempestività della giustizia tributaria e l'intensificazione della lotta all'evasione. Con riferimento al primo obiettivo, formula alcune proposte operative: conferire allo statuto dei diritti del contribuente il rango di norma costituzionale, prevedere maggioranze parlamentari qualificate per l'approvazione dei condoni e delle sanatorie fiscali e introdurre infine una disciplina generale dell'abuso del diritto.

Per quanto riguarda il profilo dell'equità fiscale, pone l'accento sull'opportunità di riflettere sugli effetti dell'imposta regionale sulle attività produttive, che penalizza in modo particolare le imprese più produttive e innovative, pur nella consapevolezza che un'eventuale riduzione o eliminazione del tributo deve tener conto del cospicuo gettito che esso assicura allo Stato. Occorre altresì considerare l'esigenza di alleggerire l'imposizione sul lavoro, compensando le minori entrate con il recupero di maggiori risorse dalla lotta all'evasione e con i proventi della tassazione sui frutti dei patrimoni, in via preferenziale rispetto a un prelievo sui patrimoni stessi.

In relazione alla giustizia tributaria, sottolinea l'obiettivo di fare dei suoi organi giurisdizionali una vera e propria magistratura specializzata: in proposito ritiene quindi necessario rivederne la composizione e valorizzare il ruolo e la partecipazione dei commercialisti, in quanto esperti di diritto tributario. In particolare, occorre quindi rivedere la scelta di escluderne la categoria dalla composizione delle commissioni tributarie provinciali, effettuata con la manovra dello scorso mese di agosto.

In merito all'ultimo dei profili evidenziati, si dichiara favorevole al redditometro come strumento di contrasto all'evasione fiscale, mentre sottolinea che gli studi di settore potrebbero risultare non in linea con l'effettiva situazione economica delle categorie interessate. Occorre inoltre rafforzare i controlli sui paradisi fiscali, superando le opacità informative che continuano a ostacolare le verifiche sui flussi finanziari. Ritiene inoltre opportuna una specifica riflessione sulla tracciabilità dei pagamenti e sulla collaborazione della categoria dei commercialisti nella lotta all'evasione, come veri e propri ausiliari dell'amministrazione finanziaria. Rimarca anche che l'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA appare finalizzato a finanziare maggiori oneri correnti e non risulta quindi in linea con l'obiettivo di spostare il prelievo dalle persone alle cose. Conclude

ravvisando l'esigenza di premiare le società a responsabilità limitata che si sottopongono volontariamente alla revisione legale della contabilità.

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*) pone un quesito sulle linee da seguire per semplificare il sistema tributario.

Il dottor SICILIOTTI evidenzia che l'ordinamento tributario, nelle sue linee portanti, risale ancora alle iniziative legislative degli anni Settanta, con una molteplicità di successivi interventi che non ne hanno tuttavia modificato la struttura di fondo. Giudica quindi di tutta evidenza come l'apparato economico, interno e internazionale, sia profondamente mutato rispetto alla situazione di partenza. Pertanto la riforma e la semplificazione del sistema tributario richiederebbero innanzitutto la predisposizione di testi unici organici, per accorpare e raccogliere tutta la disciplina legislativa. In proposito, ribadisce la piena disponibilità della categoria dei commercialisti e degli esperti contabili a collaborare alla loro stesura.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) formula alcuni quesiti sull'opportunità di generalizzare lo strumento della tracciabilità dei pagamenti e sui rapporti del fisco italiano con i paesi a fiscalità privilegiata, sollecitando anche una valutazione dei recenti accordi tra la Svizzera e il Regno Unito e la Germania e sull'ipotesi di un accordo anche con l'Italia.

Il senatore D'UBALDO (*PD*) chiede come si dovrebbe intervenire per razionalizzare l'organizzazione delle categorie professionali che erogano servizi all'economia, onde evitare che esse possano risultare un costo per il sistema produttivo.

Il senatore COSTA (*PdL*) ritiene opportuno un suggerimento sulle modalità di composizione degli organi della giustizia tributaria e sulla partecipazione dei commercialisti a tali collegi, considerando anche che la possibile assunzione del modello della magistratura togata non necessariamente è garanzia di efficienza e di celerità nelle decisioni. Chiede infine in quale modo possano essere sanzionate le violazioni dello statuto dei diritti dei contribuenti.

Il presidente BALDASSARRI chiede quale sia la posizione dell'ordine dei commercialisti in merito agli interventi da compiere per correggere le criticità del sistema tributario, che risulta squilibrato, eccessivo e iniquo. A suo avviso, occorre in particolare operare una vera e propria rivoluzione copernicana nell'elaborare una nuova visione da cui partire per articolare una riforma del sistema fiscale, valorizzando ad esempio anche l'analisi della spesa corrente e il grado di difficoltà degli adempimenti fiscali a carico delle imprese e dei cittadini.

Il dottor MORETTI evidenzia gli obiettivi dell'armonizzazione dei sistemi fiscali in Europa, della certezza dei diritti per le imprese e i cittadini

e della valorizzazione dello statuto dei diritti del contribuente, assegnandogli un valore sovraordinato rispetto alle altre disposizioni tributarie.

Il dottor SICILIOTTI ricorda che la categoria dei commercialisti non è mai stata contraria al sistema di tracciabilità dei pagamenti, a condizione che esso sia correttamente inteso come uno strumento di contrasto all'evasione di portata generale e non limitato a singole categorie economiche, sulle quali grava evidentemente un giudizio aprioristico di tendenza all'evasione. Rimarca l'obiettivo di una maggiore trasparenza internazionale per quanto riguarda i trasferimenti di capitali nei paesi a fiscalità privilegiata e in tal senso evidenzia la necessità di una maggiore collaborazione tra gli Stati, giudicando quindi in senso favorevole un eventuale accordo tra l'Italia e la Svizzera nella prospettiva di un maggiore grado di informazione.

Nega quindi che la categoria dei commercialisti debba essere considerata come un costo per il sistema produttivo, evidenziando in termini positivi la decisione di unificare l'organizzazione dei commercialisti e degli esperti contabili. In generale, tuttavia, ritiene fondata la necessità di riconsiderare la disciplina delle attività professionali, reputando condivisibili alcuni principi contenuti nella manovra dello scorso agosto.

In ordine alla composizione degli organi della giurisdizione tributaria, ribadisce che a suo parere è stato un errore escluderne i commercialisti, soprattutto se si vuole realmente perseguire l'obiettivo di creare una magistratura specializzata, senza seguire necessariamente il modello della giurisdizione togata. A suo avviso, occorre regolamentare meglio i casi di conflitto di interessi e le incompatibilità a livello territoriale.

Ricorda che il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ha già predisposto una proposta mirante a potenziare il ruolo dello statuto dei diritti del contribuente, quanto meno nella prospettiva di limitare la tendenza a introdurre continue deroghe legislative.

Rammenta anche che gli stessi esponenti del Governo e dell'amministrazione finanziaria hanno definito oppressivo il sistema tributario e vessatori i controlli fiscali. Si è in particolare affermato un indirizzo di politica legislativa che rende più rigorosa la riscossione, ma elimina, al contempo, gli strumenti a tutela del contribuente. Inoltre la contemporanea entrata in vigore della norma sull'esecutività dell'avviso di accertamento delle disposizioni che, di fatto, depotenziano la giustizia tributaria rischia di creare una situazione fortemente penalizzante per i contribuenti. Concorda con quanti ritengono necessaria una riduzione strutturale della spesa corrente se si vuole realmente alleggerire la pressione fiscale e ritiene necessario che le forze politiche tengano conto della crescente richiesta di legalità, in ambito tributario, proveniente da ampie fasce della popolazione.

Il presidente BALDASSARRI dichiara conclusa l'audizione e avverte che la documentazione acquisita nel corso della seduta sarà pubblicata sulla pagina *web* della Commissione.

Il presidente BALDASSARRI propone di integrare il programma dell'indagine conoscitiva in titolo con le audizioni dei rappresentanti di ANCE, dell'Associazione nazionale dei garanti del contribuente, di Confindustria e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

La Commissione concorda.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,55.*



**ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

Martedì 18 ottobre 2011

**Plenaria****332<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
POSSA

*Interviene il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali Villari.*

*La seduta inizia alle ore 14,30.*

*SULL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE SUI GRANDI STADI (ATTO CAMERA N. 2800 E ABBINATI)*

Con riferimento alla richiesta avanzata dal senatore Rusconi nell'ultimo Ufficio di Presidenza, il PRESIDENTE comunica di aver interpellato il sottosegretario Crimi, il quale ha negato che vi sia stata alcuna riunione con la presenza di deputati dedicata all'esame dei disegni di legge in titolo. Egli si è infatti incontrato soltanto con i vertici del settore calcistico (il presidente del CONI Petrucci, il presidente della FIGC Abete, il presidente della Lega serie A Beretta, nonché i presidenti delle altre Leghe), con i quali ha discusso sull'utilizzo dei diritti televisivi. Non vi è stata pertanto alcuna discriminazione a danno dei senatori. A giudizio del Sottosegretario, prosegue il Presidente, i tempi sono ormai peraltro maturi per riprendere l'*iter* dei predetti disegni di legge presso la Camera dei deputati ed in tal senso egli auspica il passaggio alla sede legislativa.

Il senatore RUSCONI (PD) prende atto delle precisazioni del Presidente e lo ringrazia. Esprime tuttavia sconcerto, in quanto la settimana scorsa tutta la stampa sportiva, i giornali di rilievo nazionale nonché gli stessi deputati hanno dato conto dell'incontro, senza essere in alcun modo smentiti.

*SULL'AUDIZIONE DEL NUOVO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE*

Il senatore RUSCONI (*PD*) rinnova la richiesta di audire il nuovo presidente del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) già avanzata più volte.

Il PRESIDENTE conferma la propria disponibilità in tal senso, ribadendo peraltro che occorre assicurare priorità all'esame dei numerosi atti del Governo che risultano in scadenza.

*SULLA NOMINA DI UN NUOVO SOTTOSEGRETARIO AL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA*

Il senatore RUSCONI (*PD*) pone l'accento sulla recente designazione di un nuovo Sottosegretario al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, richiamando le considerazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine all'esigenza di rafforzare il settore dell'Istruzione.

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Proposta di nomina del dottor Giulio Malgara a Presidente della Fondazione La Biennale di Venezia (n. 128)**

(Parere al Ministro per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 19. Esame e rinvio)

Il senatore RUSCONI (*PD*) segnala l'esigenza di audire il sindaco di Venezia e il presidente della regione Veneto prima di iniziare l'esame della proposta di nomina in titolo. Sottolinea infatti che entrambe le summenzionate cariche istituzionali hanno manifestato la loro contrarietà alla nomina nonostante che il ministro Galan abbia annunciato di aver proceduto con il pieno accordo di tutti gli interessati.

Il PRESIDENTE fa presente che le richieste di audizione non impediscono l'avvio della procedura.

Il relatore ASCIUTTI (*PdL*) chiede di rinviare l'esame, per rispetto al sottosegretario Villari, convocato nella seduta odierna per rendere comunicazioni in ordine alla promozione dei beni culturali italiani all'estero.

Il seguito dell'esame è rinviato.

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE avverte che è stata avanzata la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione del segnale au-

dio e dell'impianto audiovisivo per lo svolgimento delle comunicazioni del Governo all'ordine del giorno della seduta di oggi; il Presidente del Senato, previamente interpellato, ha fatto conoscere il proprio assenso e pertanto, ove la Commissione convenga, tale forma di pubblicità sarà adottata per il seguito della procedura informativa.

Conviene la Commissione.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Comunicazioni del Governo, ai sensi dell'articolo 46, comma 3, del Regolamento, sulle recenti missioni all'estero per la promozione dei beni culturali italiani attraverso eventi espositivi**

Il PRESIDENTE introduce l'audizione del sottosegretario Villari, ringraziandolo per aver dato la sua disponibilità ad essere presente alla seduta odierna.

Ha la parola il sottosegretario VILLARI, il quale ritiene corretto informare il Parlamento sulle iniziative promosse dal Ministero, d'intesa con gli Affari esteri, in una strategia di cooperazione internazionale volta a valorizzare il ricchissimo patrimonio artistico italiano all'estero. Egli dà quindi conto delle sue personali esperienze di diplomazia culturale, attraverso le quali ha promosso una maggiore conoscenza di alcune eccellenze italiane, oltre che un'immagine positiva del nostro Paese.

Nel corso di queste missioni, egli ha rilevato con sorpresa la straordinaria ammirazione riscossa dall'Italia in campo culturale ed ha colto il ruolo che per questo tramite possiamo esercitare per favorire il dialogo con alcuni Paesi alla ricerca di un nuovo modello di democrazia. Nel ripercorrere i diversi sopralluoghi in Serbia, a San Pietroburgo, a Mosca, a Cuba e a Francoforte, egli riferisce della profonda ammirazione che il mondo riserva al nostro patrimonio artistico, nonché alle forme di tutela da noi apprestate come ad esempio lo specifico Comando dei Carabinieri.

Anche i nostri restauratori sono particolarmente ricercati all'estero, sottolinea, giacché la cultura della conservazione non è ovunque così puntuale come in Italia.

Egli ritiene pertanto essenziale sviluppare un'attività diplomatica particolarmente attenta laddove vi siano segnali incoraggianti da parte di Stati sulla via della democratizzazione. I risultati in termini di aumento del turismo sono del resto assai confortanti. Dopo la missione a Mosca per l'inaugurazione del padiglione italiano della Fiera del libro vi è stato per esempio un aumento del 50 per cento delle richieste di visto di ingresso in Italia da parte di cittadini russi.

Anche l'esposizione a Cuba di un quadro del Caravaggio e di 12 opere di pittori caravaggeschi ha registrato un immenso successo, con oltre 2.000 visitatori nei primi due giorni di mostra. L'esposizione è stata visitata anche dal cardinale Ortega, al quale il Sottosegretario dà atto di

svolgere un'opera straordinaria di ripresa del dialogo con le istituzioni governative.

Egli si sofferma poi sul valore anche materiale che può assumere la cultura, quale volano dell'economia. In tale senso, riferisce di alcuni risultati positivi del Ministero, che ha ottenuto lo sblocco del *turn over* e l'autorizzazione ad assumere 180 dirigenti. Il Governo pare inoltre finalmente consapevole dell'importanza di non ridurre le risorse a favore della cultura, sicché la prossima manovra economica non comporterà ulteriori tagli sul Dicastero, ma recupererà 60 milioni di euro di risorse non spese. Secondo dati dello studio Ambrosetti, un euro investito in cultura determina del resto un ritorno di 2,5 euro e la cultura contribuisce al PIL per il 5 per cento, ancorché l'ammontare del bilancio del Ministero vari dallo 0,3 allo 0,5 per cento del bilancio dello Stato. Il Sottosegretario sottolinea quindi come si possa essere protagonisti sullo scenario internazionale non solo come potenze economiche o militari, bensì anche come potenze culturali. Questa deve essere dunque a suo avviso la via perseguita dall'Italia per ritrovare un rinnovato protagonismo internazionale, senza determinare divisioni al suo interno.

Il PRESIDENTE ringrazia il Sottosegretario per la sua esposizione, di cui sottolinea in particolare l'ottimismo. Dichiara altresì di condividere il carattere *bipartisan* che possono avere le iniziative di valorizzazione del patrimonio culturale.

Seguono quesiti posti dai senatori.

La senatrice Vittoria FRANCO (*PD*) osserva che i dati sul ritorno economico degli investimenti in cultura sono noti da tempo. Ciò nonostante, il Centro-Destra ha continuamente disinvestito in cultura trascurando la ferma opposizione del Centro-Sinistra. Prende perciò atto con soddisfazione della nuova consapevolezza che caratterizza il Governo, augurandosi che ad essa facciano seguito azioni concrete.

Ella deve peraltro riferire che, proprio recentemente, la soprintendente speciale per il patrimonio storico, artistico di Firenze, dottoressa Acidini, ha segnalato l'insufficienza di risorse a disposizione dell'Opificio delle pietre dure per la manutenzione degli arazzi, nonostante il primato italiano in questo settore.

La forza culturale italiana non può dunque esprimersi in assenza di risorse. Né i privati possono adeguatamente sopperire atteso che, come risulta anche da uno studio di Federculture, essi investono solo in presenza di consistenti interventi pubblici.

Ella chiede infine di conoscere in quale misura il taglio di 7 milioni di euro a danno dei Ministeri incida sui Beni culturali.

La senatrice DE FEO (*PdL*) conviene sulle potenzialità di sviluppo economico connesse ai beni culturali italiani. Al riguardo, pone in luce l'enorme successo che in questi giorni sta riscuotendo la mostra su Pom-

pei organizzata a Parigi. Qualora i francesi fossero sollecitati a visitare il sito archeologico di persona, rimarrebbero tuttavia delusi. Ad un anno di distanza dal crollo della scuola dei gladiatori, la zona è infatti ancora transennata a causa di una inchiesta dalla magistratura che si prolunga senza considerare le conseguenze per il turismo. Né l'inchiesta si chiuderà a breve. Un perito del tribunale ha chiesto infatti di fare ulteriori prove di resistenza sulla muratura, ponendo così a rischio altre parti del sito. Nell'augurarsi un tempestivo ritorno a condizioni di piena agibilità, ella rileva poi che a Pompei non mancano certamente i fondi. In cassa vi sono infatti più di 50 milioni di euro non spesi e ne sono in arrivo altri 105. Inoltre, è previsto un investimento di 200 milioni di euro in 10 anni da parte di privati stranieri. Occorre pertanto un piano di investimenti puntuale, che a suo giudizio dovrebbe riguardare in primo luogo il regime delle acque. Chiede dunque l'opinione del Governo in proposito, sollecitando un chiarimento anche in ordine alla possibilità di sdoppiare la sovrintendenza unica di Napoli e Pompei, in due articolazioni più snelle.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) ringrazia il Sottosegretario per le sue comunicazioni, del resto richieste dalla maggioranza.

Egli ricorda poi l'indagine conoscitiva sui beni culturali svolta dalla Commissione nella XIV legislatura, nel corso della quale è stato riscontrato un analogo apprezzamento per le capacità italiane nel settore. Rammenta ad esempio come un tratto della grande muraglia cinese sia stato restaurato da professionisti italiani, così come un padiglione imperiale della città proibita. Analogamente, il teatro principale di Shanghai ambiva ad aprire la propria stagione lirica con un'opera italiana. Né vanno dimenticati interventi come il restauro della tomba del primo imperatore di Xian, nonché di quella di Gengis Khan in Mongolia.

Nel sottolineare come a tali pregevoli attività dovrebbe fare seguito l'apertura di canali commerciali e turistici, egli si sofferma infine sulla scarsa capacità di spesa delle soprintendenze. Al riguardo, esprime l'auspicio che i nuovi dirigenti che il Ministero si accinge ad assumere abbiano idonee capacità manageriali per gestire le risorse.

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (*PD*) chiede anzitutto al Sottosegretario se le iniziative citate sono state promosse direttamente dal Ministero per i beni e le attività culturali ovvero dal Ministero degli affari esteri, auspicando un protagonismo diretto dei Beni culturali.

Dopo essersi associata all'apprezzamento per i restauratori italiani, coglie l'occasione per lamentare che evidenti motivi di risparmio non consentano più sopralluoghi all'estero, benché tali missioni fossero particolarmente utili per stabilire una continuità di relazioni ed un monitoraggio delle iniziative.

Manifesta infine l'auspicio che le sovrintendenze sappiano non solo tutelare ma anche valorizzare il patrimonio, spendendo per tempo le risorse disponibili.

La senatrice POLI BORTONE (*CN-Io Sud-FS*) sottolinea a sua volta le potenzialità del comparto anche a fini di occupazione dei giovani. Rivela poi l'esigenza di armonizzare la normativa europea e si sofferma sulle professionalità dei restauratori, anche sotto il profilo artigianale, lamentando la scomparsa di numerose specificità tecniche. Ella sollecita altresì una riflessione sul rapporto fra pubblico e privato, ipotizzando il ricorso a fondazioni di partecipazione e a protocolli di intesa anche con le Regioni per ottimizzare le risorse.

Pone infine l'accento sul ruolo cruciale che possono svolgere le università nelle zone di particolare interesse per esempio archeologico, per incrementarne l'attrattività turistica.

Concluso il dibattito, agli intervenuti replica il sottosegretario VILLARI, il quale precisa anzitutto che il suo Ministero è totalmente al riparo dal taglio di 7 miliardi di euro. Ribadisce comunque la forte consistenza dei residui, che secondo una stima ammontano a 500 milioni di euro.

Quanto allo sblocco del *turn over*, le 180 unità che potranno essere assunte riguardano i profili di archeologo, architetto e amministrativi. Esse testimoniano il deciso impegno del ministro Galan a favore del Ministero e saranno in parte destinate a Pompei.

Egli riferisce indi che le iniziative cui ha preso parte sono per lo più bilaterali fra il Ministero per i beni e le attività culturali e altri Paesi. Solo quella di Cuba aveva un profilo anche diplomatico. Quelle in Russia si inquadravano invece nell'anno della cultura italo-russo che si celebra proprio quest'anno.

Passando al tema dei restauratori, egli dà conto del disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei ministri e che sarà presto trasmesso al Senato, rispetto al quale c'è piena disponibilità a trovare un'intesa.

Egli si dichiara inoltre totalmente d'accordo su un maggiore coinvolgimento del Parlamento e riferisce che alcune missioni sono state finanziate da sponsor privati i quali peraltro rispondevano puntualmente a tutti i requisiti posti dall'Amministrazione.

Sullo sdoppiamento della sovrintendenza di Napoli e Pompei, conferma che il progetto è allo studio, anche se ritiene inopportuno cambiare continuamente gli assetti. Con particolare riferimento ai fondi, precisa che i 105 milioni di euro provengono da fondi strutturali destinati a regioni che avevano difficoltà di spesa. Il 26 ottobre prossimo è peraltro prevista la visita a Pompei del commissario europeo, dal quale si attende il definitivo via libera. Gli altri 200 milioni di euro provengono invece da un consorzio francese, che tuttavia ha posto la condizione di conoscere analiticamente le condizioni di contesto nelle quali si inserirebbe l'investimento.

Egli ribadisce infine la scarsa capacità di spesa della sovrintendenza di Pompei dovuta, da un lato, alla mancanza di personale per l'elaborazione dei progetti e, dall'altro, alla complessità del sito. Né va dimenticata l'elevata conflittualità dell'area, sicché spesso i sovrintendenti sono oggetto di onerose denunce. Tutto ciò fa sì che prevalga la cultura della con-

servazione su quella della valorizzazione. Ipotizza pertanto lo sdoppiamento di responsabilità, affinché la valorizzazione possa essere libera da condizionamenti.

La senatrice Vittoria FRANCO (*PD*) chiede di conoscere il dettaglio dei 500 milioni di residui citati dal Sottosegretario.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) chiede la conferma che le sovrintendenze non abbiano risorse a sufficienza per ispezionare i territori.

Il sottosegretario VILLARI assicura la senatrice Vittoria Franco che invierà il dettaglio richiesto, mentre si riserva di rispondere al senatore Asciutti.

Il PRESIDENTE ringrazia il sottosegretario Villari per la sua disponibilità e dichiara chiusa la procedura informativa.

#### *IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto ministeriale per la fissazione del numero massimo di visti di ingresso per l'accesso all'istruzione universitaria e di alta formazione artistica, musicale e coreutica degli studenti stranieri per l'anno accademico 2011-2012 (n. 403)**

(Parere al Ministro degli affari esteri, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 12 ottobre scorso.

Nel dibattito interviene il senatore RUSCONI (*PD*), il quale sottolinea l'esigenza che le università italiane non solo rimangano attrattive per i nostri studenti e ricercatori, ma lo diventino anche per gli studenti stranieri. A tal fine, occorre che siano ridotti al minimo gli ostacoli burocratici e siano invece rafforzati i collegamenti con i valori culturali dell'Italia.

In particolare, egli chiede se, a fronte di un numero crescente di corsi universitari in inglese e addirittura alla possibilità di svolgere la tesi di laurea specialistica in lingua straniera, i *test* di ammissione debbano invece necessariamente restare in italiano. Si tratta a suo avviso di una incongruità, che inevitabilmente allontana studenti capaci e meritevoli.

Sollecita poi la creazione di una efficace integrazione fra università, aziende e Paesi di provenienza degli studenti stranieri, e deplora la progressiva chiusura di numerosi istituti italiani di cultura all'estero i quali avrebbero potuto svolgere un ruolo importante nella promozione dei nostri atenei.

Ritiene infine che lo scarso afflusso di studenti stranieri in Italia sia dovuto al modesto piazzamento degli atenei italiani nelle graduatorie internazionali. A parte il Politecnico di Milano, sono poche infatti le nostre università che si collocano in una posizione dignitosa, con evidente riduzione della loro attrattività. Auspica pertanto la cessazione dei tagli lineari

sull'università e l'introduzione di più accorte misure di riduzione degli sprechi.

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (*PD*) segnala come il provvedimento si riferisca, oltre che alle università, anche alle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, che rappresentano una vera eccellenza del Paese.

Osserva poi come un cospicuo numero di posti riservati agli studenti stranieri resti ogni anno vuoto. Chiede quindi di conoscere il dato disaggregato per università di tali posti e sollecita una riflessione sulle possibili cause, onde creare le condizioni affinché il fenomeno non si ripresenti costantemente ogni anno.

Dopo aver auspicato che l'attrattività di studenti stranieri sia valutata come parametro per la distribuzione di fondi premiali, ritiene indispensabile un confronto anche con il Ministero degli affari esteri e il Ministero degli interni per i profili relativi, rispettivamente, ai visti di ingresso e ai permessi di soggiorno.

Ella sottolinea poi l'importanza di assicurare un approccio integrato fra le diverse articolazioni dello Stato all'estero, per promuovere più efficacemente l'immagine del nostro Paese. A tal fine, giudica del tutto inopportuno chiudere alcuni istituti italiani di cultura.

Dopo aver suggerito che nei trattati bilaterali siano inserite clausole che favoriscano gli scambi universitari, come veicolo per l'economia e per la pace, chiede alla relatrice di inserire nel parere la richiesta al Governo di accompagnare annualmente l'atto con l'elenco delle misure intraprese per stimolare l'internazionalizzazione degli atenei. In proposito, si associa alla proposta di consentire lo svolgimento dei *test* di accesso in lingua straniera e di migliorare le strutture di accoglienza.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) si rammarica per il basso numero di studenti stranieri che scelgono l'Italia per compiere i propri studi. Prende peraltro atto delle difficoltà che essi incontrano nel venire in Italia e si domanda se ciò non sia funzionale a coprire diversamente i posti loro riservati.

Dopo essersi associato alle considerazioni svolte in ordine ai *test* di accesso, chiede poi di conoscere anche il numero di studenti stranieri comunitari immatricolati in università italiane, nonché degli stranieri che frequentano le istituzioni AFAM.

Auspica infine un sollecito avvio della legge n. 240 del 2010, che dovrebbe consentire una valutazione premiale degli atenei capaci di attirare studenti stranieri.

Il seguito dell'esame è rinviato.



*SULLA RECENTE SCOMPARSA DEL POETA ANDREA ZANZOTTO*

Il senatore RUSCONI (PD) ricorda la figura di Andrea Zanzotto, recentemente scomparso, sottolineandone il ruolo di protagonista nella Resistenza e l'indiscusso valore culturale.

Il PRESIDENTE si associa a nome della Commissione.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

## LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

Martedì 18 ottobre 2011

### Plenaria

### 331<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
GRILLO

*Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e per i trasporti Giachino.*

*La seduta inizia alle ore 15,40.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

**(2037) MENARDI ed altri. – Norme per la consultazione e la partecipazione democratica in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche**

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione. Seguito dell'esame e rinvio. Questione di competenza)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 27 settembre scorso.

Il senatore Marco FILIPPI (*PD*), pur riconoscendo l'importanza del tema della consultazione, ritiene che le priorità nell'attuale momento storico siano il reperimento delle risorse per la realizzazione delle infrastrutture e l'individuazione di un quadro normativo chiaro, mentre il disegno di legge in esame sembrerebbe andare in senso opposto alle esigenze di semplificazione. Esprime, inoltre, perplessità sull'articolato e, in particolare, sulla composizione e sulle funzioni dell'Osservatorio nazionale per il dibattito pubblico disciplinato dall'articolo 3.

In conclusione, afferma che il provvedimento in questione, riguardando la localizzazione e la realizzazione di opere pubbliche, avrebbe dovuto essere assegnato alla 8<sup>a</sup> Commissione in sede referente e non invece in sede consultiva.

Il senatore FISTAROL (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI*) sostiene che il decisore pubblico debba sì ascoltare i soggetti variamente in-

teressati dall'impatto dell'opera pubblica, ma debba poi assumersi la responsabilità della decisione finale. Il disegno di legge in esame rischia, invece, di burocratizzare la fase della consultazione, a scapito della decisione finale, con il rischio di concedere un eccessivo potere alle comunità locali che non sempre sono in grado di valutare l'interesse della collettività alla realizzazione dell'opera pubblica.

Manifestati forti dubbi sulla necessità dell'Osservatorio, auspica che i presentatori valutino la possibilità di ritirare il disegno di legge in titolo.

Il senatore RANUCCI (*PD*) ritiene che la concertazione debba essere effettuata sul territorio, ma che essa non debba bloccare l'adozione della decisione finale e non debba essere istituzionalizzata. Ricorda, inoltre, che spesso la concertazione conduce ad un aumento dei costi, tramite la concessione di opere compensative. L'Osservatorio non appare lo strumento migliore per velocizzare la realizzazione delle opere pubbliche, ma al contrario potrebbe appesantire le procedure. La creazione del nuovo soggetto appare inoltre superflua, considerata l'esistenza di altri enti, quali l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ed il Consiglio superiore per i lavori pubblici, le cui professionalità dovrebbero essere valorizzate.

Il senatore ZANETTA (*PdL*) ritiene positivo individuare una sede in cui possa svolgersi un confronto sul progetto in una fase preliminare, in quanto ciò potrà evitare contestazioni e rallentamenti alle procedure in fase successiva e portare quindi ad una più rapida realizzazione dell'opera pubblica. Ricorda che esperienze analoghe hanno portato a risultati soddisfacenti in altri ordinamenti.

Il senatore MENARDI (*CN-Io Sud-FS*) afferma che il provvedimento in esame vuole costituire un punto di partenza per la discussione su una innovazione che in altri Paesi ha contribuito alla velocizzazione della realizzazione delle opere pubbliche.

Il presidente GRILLO, concordando con quanto rilevato dal senatore Marco Filippi, ritiene che il provvedimento in esame, avendo ad oggetto il procedimento di localizzazione e realizzazione delle opere pubbliche, rientri nella competenza dell'8<sup>a</sup> Commissione e propone, pertanto, di sollevare un conflitto di competenza ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del Regolamento, per chiederne la riassegnazione all'8<sup>a</sup> Commissione in sede referente.

La Commissione conviene di dare mandato al Presidente a sollevare la questione di competenza sul disegno di legge n. 2037 ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del Regolamento.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA NOTTURNA DI OGGI*

Il presidente GRILLO avverte che la seduta già convocata per oggi, martedì 18 ottobre 2011, alle ore 21, non avrà più luogo.

*INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO*

Il presidente GRILLO comunica che l'ordine del giorno della Commissione verrà integrato con l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla navigazione lacuale.

*La seduta termina alle ore 16,25.*

**AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9<sup>a</sup>)**

Martedì 18 ottobre 2011

**Plenaria****263<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**SCARPA BONAZZA BUORA**

*La seduta inizia alle ore 15.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(2735) SCARPA BONAZZA BUORA ed altri. – Semplificazione della normativa agricola ed agroalimentare**

**(2778) DI NARDO ed altri. – Disposizioni in materia di semplificazione della normativa agricola ed agroalimentare**

**(2842) PIGNEDOLI ed altri. – Misure di semplificazione a sostegno della competitività e della responsabilizzazione delle imprese agricole e deleghe al Governo per il riordino della normativa agricola e per la riduzione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali**

(Esame congiunto dei disegni di legge nn. 2778 e 2842, congiunzione con il seguito dell'esame del disegno di legge n. 2735 e rinvio. Seguito dell'esame del disegno di legge n. 2735, congiunzione con l'esame congiunto dei disegni di legge nn. 2778 e 2842 e rinvio. Costituzione di un Comitato ristretto)

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA riferisce sui provvedimenti in titolo in sostituzione della relatrice Allegrini, assente per concomitanti impegni istituzionali, sottolineando preliminarmente, relativamente al disegno di legge n. 2778, che la finalità di fondo sottesa allo stesso è quella di individuare gli spazi di intervento necessari a modificare e semplificare alcuni ambiti della legislazione vigente nel settore agricolo, al fine di ridare fiducia agli imprenditori agricoli e di contribuire al rilancio del comparto primario.

Passando all'esame dell'articolato, si osserva che l'articolo 1, in materia fiscale, modifica l'articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, atto a prevedere un regime di

esonero dagli adempimenti IVA per i produttori agricoli che nell'anno solare precedente abbiano realizzato un volume d'affari non superiore a 7.000 euro, costituito per almeno due terzi da cessioni di prodotti agricoli e ittici. In particolare, la predetta soglia viene elevata dall'articolo 1 a 30.000 euro, anche al fine di raccordare il regime di esonero dei produttori agricoli minori con i regimi speciali previsti per altre tipologie di contribuenti.

L'articolo 2, in materia lavoristico-previdenziale, rimodula la disciplina degli elenchi dei lavoratori agricoli, compilati e pubblicati a cura dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), garantendo che ciascun interessato possa accedere ai soli dati che lo riguardano, secondo specifiche tecniche stabilite dall'INPS stesso, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

L'articolo 3, inerente alla comunicazione di assunzione plurima, è finalizzato a ridurre gli adempimenti burocratici a carico delle imprese nel caso di assunzioni di più lavoratori, contemplando la possibilità di provvedere ad una «comunicazione d'assunzione plurima», nella quale siano indicati solo i dati strettamente necessari.

L'articolo 4 – prosegue il Presidente – semplifica i moduli procedurali relativi al nulla osta al lavoro per cittadini extracomunitari, introducendo un meccanismo di silenzio-assenso sulle richieste relative a tali lavoratori qualora questi ultimi siano già stati sottoposti ai controlli previsti in materia di immigrazione.

L'articolo 5, relativo alla sicurezza sul lavoro per gli operai agricoli a tempo determinato prevede – in attesa dell'emanazione del decreto interministeriale di cui all'articolo 3 comma 13 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 – alcune norme transitorie atte a trasferire taluni adempimenti (visita medica) ad un livello interaziendale e a semplificare altri obblighi di formazione ed informazione.

L'articolo 6, in materia di prevenzione degli incendi, demanda ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, l'individuazione a livello nazionale delle linee guida di prevenzione incendi, da applicarsi alle attività agricole e agroindustriali classificate a rischio medio e basso ai sensi del decreto del Ministro dell'interno del 10 marzo 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 81 del 7 aprile 1998.

L'articolo 7, relativo all'autorizzazione integrata ambientale, riduce da sessanta a trenta giorni il termine massimo per l'espletamento dell'istruttoria da parte della competente amministrazione, mentre l'articolo 8 modifica la disciplina relativa ai registri di carico e scarico dei rifiuti. A tal proposito si rileva che, a seguito delle modifiche alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, 152, operata con il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, è stato esteso l'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico anche ai produttori di rifiuti speciali non pericolosi. Nell'ottica di una semplificazione della normativa in vigore e della riduzione degli oneri amministrativi per i produttori in questione, l'articolo 8 rimodula tale disciplina.

L'articolo 9 – prosegue il Presidente – riguarda il deposito temporaneo di rifiuti. In base alla normativa vigente il deposito temporaneo dei rifiuti è costituito dal raggruppamento effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti. Si configura quindi come tale il raggruppamento effettuato nell'azienda del produttore del rifiuto stesso.

Al fine di agevolare la gestione dei rifiuti speciali prodotti dagli imprenditori agricoli che siano soci di cooperative agricole, si prospetta all'articolo 9 una modifica della disciplina vigente, volta a considerare deposito temporaneo anche quello effettuato dal socio presso la propria cooperativa.

L'articolo 10 affronta le problematiche attinenti alla qualifica giuridica dei residui del processo di digestione anaerobica ("digestato") di biomassa, che in base all'attuale normativa non è caratterizzabile come rifiuto, anche rispetto ad un suo successivo utilizzo in agricoltura (ad esempio come "ammendante"), introducendo in proposito una nozione di «digestato da non rifiuto».

L'articolo 11, stabilisce che non debba essere considerata come attività di trasporto, ai fini dell'applicabilità dell'articolo 193, comma 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006, la movimentazione dei rifiuti tra due o più fondi appartenenti alla medesima azienda agricola – prodromica al deposito temporaneo degli stessi – anche se per il raggiungimento di uno dei terreni sia necessario percorrere un tratto di strada pubblica.

L'articolo 12 stabilisce l'esonero all'iscrizione all'Albo nazionali dei gestori ambientali per tutti quei soggetti che raccolgano e trasportino i propri rifiuti, pericolosi e non, in maniera non professionale ovvero che non abbiano strutturato ed organizzato parte della propria azienda a questo specifico compito e che, data la limitata produzione di rifiuti nell'arco di un anno solare, effettuino trasporti in maniera saltuaria ed occasionale.

L'articolo 13 – prosegue il Presidente – semplifica il regime delle emissioni in atmosfera, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, in particolare per quel che concerne l'obbligo di comunicazione all'autorità competente per coloro che esercitino una delle attività non sottoposte ad autorizzazione all'emissione in atmosfera. L'introduzione di tale obbligo nella vigente normativa è demandata agli enti territoriali competenti, con tutti i conseguenti profili di irragionevole disparità di trattamento tra soggetti operanti in contesti territoriali diversi.

Al comma 1 lettera c) si estende l'esonero dall'obbligo a richiedere l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera anche ai *silos* di cereali. Inoltre, sempre al comma 1 lettera c), si rimodula, nell'ottica prospettica della semplificazione, la disciplina delle emissioni in atmosfera per gli allevamenti di animali.

L'articolo 14 modifica l'articolo 39, comma 9, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, che prevede, sino al 31 dicembre 2011, l'esonero dall'obbligo di iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile che producano e trasportino ad una piattaforma di conferimento oppure che conferiscano ad un circuito organizzato di raccolta, in modo

occasionale e saltuario, i propri rifiuti pericolosi. In particolare, il predetto articolo 14 sopprime il sopracitato limite temporale del 31 dicembre 2011.

Il Capo IV reca una serie di disposizioni di semplificazione relativamente a taluni procedimenti amministrativi, tra i quali la denuncia di inizio attività (DIA) ai fini igienico-sanitari – di cui all’articolo 15 – il sistema dei controlli – di cui all’articolo 16 – la comunicazione unica per la nascita dell’impresa – di cui all’articolo 17 – e i contratti agrari in deroga, di cui all’articolo 18.

L’articolo 19 – inquadrato nel Capo V – è finalizzato alla semplificazione delle procedure dichiarative per l’accesso agli aiuti comunitari.

I successivi Capi recano disposizioni di semplificazione relativamente a specifici settori agricoli, tra i quali il settore vitivinicolo, a cui si riferisce l’articolo 20, in materia di arricchimento dei vini, nonché il settore zootecnico-lattiero caseario, per il quale intervengono l’articolo 21, relativo al regime IVA dei trasferimenti di quote latte, l’articolo 22, inerente al regime IVA della farina di soia e dei semi di cotone integrale destinati ad uso zootecnico e l’articolo 23 sull’IVA zootecnica e su disciplina «anti-frodi».

Il Capo VIII – prosegue il Presidente – riguarda il settore della pesca e dell’acquacoltura, rispetto al quale l’articolo 24 dispone la soppressione del registro dei pescatori marittimi e del registro delle imprese di pesca; l’articolo 25 disciplina gli accertamenti contributivi in caso di dismissione di bandiera; l’articolo 26 prevede che i tributi speciali per servizi resi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non si applichino alle unità da pesca; l’articolo 27 prevede l’istituzione dei Centri di assistenza per lo sviluppo della pesca e dell’acquacoltura (CASP) ; l’articolo 28 prevede la possibilità da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali di stipulare con i CASP le convenzioni che si rendono necessarie, sia per la gestione del settore sia per l’impostazione di azioni strumentali finalizzate all’organizzazione della produzione e dell’offerta in generale; l’articolo 29 dispone che gli importi delle autorizzazioni alle pesche speciali versati all’entrata del bilancio dello Stato siano destinati all’attuazione delle azioni relative all’associazionismo e alla cooperazione previste dal Programma triennale nazionale della pesca e dell’acquacoltura; l’articolo 30 estende l’esenzione dall’imposta di bollo, stabilita per il settore agricolo, anche alla pesca e all’acquacoltura ed infine l’articolo 31, al fine di sanare la sproporzione esistente fra colpa e sanzione in caso di inosservanza delle disposizioni sui documenti di bordo, modifica l’articolo 1193 del codice della navigazione di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, riducendo a un quarto le sanzioni comminate alle navi da pesca.

Relativamente al disegno di legge n. 2842, si evidenzia preliminarmente che lo stesso affronta le problematiche attinenti alla semplificazione, le quali costituiscono una necessità assoluta per il sistema agricolo e agroalimentare, che deve essere dotato di un quadro normativo efficiente tale da costituire un riferimento equo e razionale per tutti gli operatori, in linea peraltro con la situazione riscontrabile in altri paesi europei.



Il disegno di legge in questione, composto di 17 articoli, all'articolo 1 introduce un nuovo comma all'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 rimodulando il modello di comunicazione unica per la nascita dell'impresa, in ossequio ad esigenze di semplificazione.

L'articolo 2 reca modifiche al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, contenente norme in materia di occupazione e mercato del lavoro, ed in particolare all'articolo 31, nel quale introduce tre nuovi commi finalizzati a rendere possibile alle imprese agricole appartenenti a gruppi d'impresa, o riconducibili allo stesso proprietario o a soggetti legati tra loro da un vincolo di parentela o di affinità, di procedere congiuntamente all'assunzione di lavoratori dipendenti.

L'articolo 3 del disegno di legge – prosegue il Presidente – semplifica i moduli procedurali per le assunzioni ad opera delle imprese agricole, prevedendo che i datori di lavoro, in caso di assunzione contestuale di due o più operai agricoli a tempo determinato, possano procedere ad una comunicazione d'assunzione plurima, che contenga le generalità del datore di lavoro e dei lavoratori, la data di inizio e di cessazione della prestazione, le giornate di lavoro presunte e l'inquadramento contrattuale.

L'articolo 4 modifica il testo unico sull'immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di autorizzazioni al lavoro stagionale per cittadini extracomunitari, stabilendo che le richieste dei datori di lavoro, finalizzate all'ottenimento di apposita autorizzazione al lavoro stagionale di cittadini extracomunitari, si intendano accolte ove lo sportello unico per l'immigrazione non comunichi il proprio diniego nel termine di venti giorni dalla data della domanda e ove tali pratiche riguardino soggetti già autorizzati nell'anno precedente.

L'articolo 5 apporta una modifica puntuale all'articolo 38, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, stabilendo, in ossequio ad esigenze di garanzia del lavoratore, che in caso di riconoscimento o di disconoscimento di giornate lavorative intervenuti dopo la pubblicazione dell'elenco nominativo annuale – oltre alla pubblicazione stessa sul sito *internet* dell'INPS – sia data diretta comunicazione agli interessati.

L'articolo 6 del disegno di legge apporta una serie di modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, e al decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, in materia di gestione dei rifiuti delle imprese agricole, nella prospettiva di semplificare le procedure relative al conferimento dei rifiuti per le aziende agricole, nonché di promuovere, attraverso agevolazioni mirate, la stipula di accordi e convenzioni tese a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti.

Il disegno di legge in questione – prosegue il Presidente – introduce poi alcune modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolare, l'articolo 7 prevede, per le imprese medie e piccole operanti nel settore agricolo che rinnovino ogni anno con i medesimi la-

voratori un rapporto di lavoro a tempo determinato, la possibilità di adempiere gli obblighi relativi alla sorveglianza sanitaria, all'informazione sui rischi e alla formazione in maniera semplificata ed efficace e senza moltiplicare le incombenze, mentre l'articolo 8 pone l'accento sulle misure di buona tecnica e buona prassi per gli aspetti inerenti il rischio di incendio, e sulle conseguenti misure di prevenzione, protezione e gestione delle emergenze nelle aziende agricole e agroindustriali che espletino attività classificate a rischio medio e basso.

In base all'articolo 9 del disegno di legge, l'iscrizione all'anagrafe delle aziende agricole da parte delle imprese che effettuino produzione primaria e non trasformino il prodotto, deve essere considerata adempimento dell'obbligo di registrazione previsto all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, in materia di igiene dei prodotti alimentari, al fine di evitare la duplicazione degli adempimenti di comunicazione di informazioni e dati già a disposizione delle autorità italiane.

L'articolo 10 reca modifiche al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, prevedendo esplicitamente, in attesa dell'emanazione del regolamento previsto all'articolo 30 del predetto decreto-legge, le tipologie di controlli amministrativi – di tipo igienico-sanitario e di sicurezza sul lavoro – cui sono sottoposte le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità.

L'articolo 11 semplifica le procedure dichiarative per l'accesso agli aiuti comunitari, mentre gli articoli da 12 a 14 recano criteri e principi alla stregua dei quali procedere alla revisione di alcuni decreti ministeriali in materia agricola, anche sulla base dell'evoluzione subita dalla normativa europea.

In particolare, l'articolo 12 del disegno di legge stabilisce criteri per la revisione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 14 dicembre 2001, n. 454, che reca il regolamento concernente le modalità di gestione dell'agevolazione fiscale per gli oli minerali impiegati nei lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura e piscicoltura e nella florovivaistica, anche al fine di adeguarlo alle disposizioni europee, nella prospettiva di favorire lo snellimento delle procedure richieste per accedere all'agevolazione per il gasolio agricolo.

L'articolo 13 prevede una modifica al decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 8 agosto 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 224 del 24 settembre 2008, in materia di arricchimento dei prodotti vitivinicoli, mentre l'articolo 14 prevede il rafforzamento del coordinamento, anche operativo, tra le forze che si occupano di prevenzione e contrasto delle frodi agroalimentari, attraverso il potenziamento delle funzioni del Comitato tecnico previsto dal decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali 13 febbraio 2003, n. 44, recante regolamento di riorganizzazione della struttura operativa dell'Ispettorato centrale repressione frodi.

L'articolo 15 – prosegue il Presidente – reca una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi della

legislazione vigente in materia di agricoltura, con i quali si provveda a raccogliere in un apposito testo unico la normativa esistente, al fine di procedere al riordino e alla semplificazione della stessa. La delega, da esercitare entro due anni dall'entrata in vigore della legge, mira alla ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita e di quelle prive di effettivo contenuto normativo o obsolete; all'organizzazione delle disposizioni per settori omogenei o per materie; al coordinamento delle disposizioni, con le necessarie modifiche tese a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa.

L'articolo 16 del disegno di legge in questione stabilisce l'obbligo, per gli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di pubblicare sul proprio sito *internet*, in modo visibile e facilmente accessibile agli utenti, i dati e le informazioni relative alla gestione degli enti stessi, così da contribuire a garantire forme di trasparenza che favoriscano la buona amministrazione.

Infine, l'articolo 17 contiene una disposizione di copertura finanziaria.

Considerata la stretta connessione dell'oggetto dei disegni di legge nn. 2778 e 2842 con quello del disegno di legge n. 2735, il Presidente propone la congiunzione dei predetti atti, ai sensi dell'articolo 51, comma 1 del Regolamento.

Convieni la Commissione su tale proposta.

Dopo che il presidente SCARPA BONAZZA BUORA ha proposto di costituire sin d'ora un Comitato ristretto per l'elaborazione di un testo unificato dei disegni di legge nn. 2735, 2778 e 2842, la senatrice PIGNEDOLI (PD) e il senatore ZANOLETTI (PdL) esprimono la propria condisione per tale proposta, che viene quindi sottoposta alla Commissione.

La Commissione convieni sulla proposta di costituzione di un Comitato ristretto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

#### *SULLA PUBBLICAZIONE DI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELLE AUDIZIONI*

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA comunica che, in relazione all'audizione informale sulla politica comune della pesca, che ha avuto luogo mercoledì 12 ottobre scorso, in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, è stata trasmessa da AGCI AGRITAL, FEDERCOOPESCA, LEGA Pesca, FEDERPESCA, UNCI Pesca, A.P.I., IMPRESAPESCA, FAI-CISL, FLAI-CGIL e UILA-Pesca una documentazione che sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

*La seduta termina alle ore 15,45.*

**INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10<sup>a</sup>)**

Martedì 18 ottobre 2011

**Plenaria****243<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
**CURSI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico Saggia. Interviene altresì, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Flavio Cattaneo, amministratore delegato di Terna, accompagnato da Stefano Conti, direttore affari istituzionali, Giovanni Buttitta, direttore relazioni esterne e comunicazione, Gianni Vittorio Armani, direttore operations Italia e Luca Del Pozzo, responsabile ufficio stampa.*

*La seduta inizia alle ore 14.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(2626) Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati La Loggia e Carlucci; Bersani ed altri; Pelino ed altri; Vignali ed altri; Janzone e Carlucci; Vignali ed altri; Borghesi ed altri

**(386) DELLA SETA ed altri. – Disposizioni per la promozione e lo sviluppo della responsabilità sociale delle imprese, nonché delega al Governo per l'adozione di norme recanti incentivi alle imprese socialmente responsabili**

**(680) SANGALLI ed altri. – Incentivi all'innovazione e alla ricerca finalizzate alla creazione di nuovi prodotti per le piccole e medie imprese**

**(683) SANGALLI ed altri. – Strumenti finanziari per la raccolta di risorse di mercato a sostegno delle imprese in crisi**

**(1047) PINZGER ed altri. – Istituzione del Fondo per il sostegno alle piccole imprese in stato di difficoltà temporanea**

**(1648) BUGNANO ed altri. – Disposizioni per il sostegno dell'innovazione e della ricerca delle piccole e medie imprese (PMI), nonché delega al Governo per lo sviluppo della cooperazione strategica tra università e PMI**

(1753) *DONAGGIO ed altri. – Misure per lo sviluppo della responsabilità sociale delle imprese*

(2172) *ARMATO ed altri. – Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile*

(2219) *MASCITELLI ed altri. – Disposizioni per la promozione di nuova imprenditorialità giovanile*

**- e petizioni nn. 488, 503, 531, 732 e 803 ad essi attinenti**

(Seguito e conclusione dell'esame del disegno di legge n. 2626. Rinvio del seguito dell'esame congiunto dei restanti disegni di legge)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 13 ottobre scorso.

Il presidente *CURSI(PdL)*, relatore, ricorda che, nella scorsa seduta, la Commissione aveva concluso l'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 5.

Si passa quindi alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 6.

Il sottosegretario *SAGLIA* ritira l'emendamento 6.1 del Governo.

La Commissione, verificata la presenza del prescritto numero di senatori, con separate votazioni, respinge l'emendamento 6.2 e approva gli emendamenti 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7 e 6.8.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 7.

Il sottosegretario *SAGLIA* ritira l'emendamento 7.1 del Governo.

L'emendamento 7.3 risulta decaduto stante l'assenza del proponente.

Il senatore *BUBBICO (PD)* ritira l'emendamento 7.4, mentre il senatore *TOMASELLI (PD)* ritira l'emendamento 7.5.

La Commissione approva quindi l'emendamento 7.0.1.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 8.

Il sottosegretario *SAGLIA* ritira l'emendamento 8.1 del Governo.

Stante l'assenza del proponente, risulta decaduto l'emendamento 8.2.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 9.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti 9.1 e 9.2, mentre risulta decaduto per l'assenza del proponente l'emendamento 9.0.1.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 10.

Il presidente CURSI (*PdL*), relatore, ritira l'emendamento 10.600, risultando conseguentemente decaduti i subemendamenti 10.600/1 e 10.600/2; ritira altresì gli emendamenti 10.100, 10.200, 10.300, 10.400, 10.500 e 10.23.

Stante l'assenza del proponente, risulta decaduto l'emendamento 10.35.

La senatrice FIORONI (*PD*) ritira l'emendamento 10.27.

La Commissione, con separate votazioni, respinge gli emendamenti 10.11, 10.12, 10.13, 10.14, 10.15, 10.16, 10.17, 10.21, identico all'emendamento 10.22, 12.28, identico al 10.29, e 10.33, identico all'emendamento 10.34, mentre approva l'emendamento 10.36.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 11.

Il presidente CURSI (*PdL*), relatore, ritira l'emendamento 11.100.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 12.

Il sottosegretario SAGLIA, rivedendo il parere in precedenza espresso, si pronuncia a favore dell'emendamento 12.4, mentre si rimette alla Commissione sull'emendamento 12.3.

Il Relatore, rivedendo il parere in precedenza espresso, si pronuncia a favore degli emendamenti 12.3 e 12.4.

Il senatore BUBBICO (*PD*) ritira l'emendamento 12.6.

La Commissione, con distinte votazioni, approva gli emendamenti 12.100, 12.3, 12.4 e 12.200, identico all'emendamento 12.12, mentre respinge gli emendamenti 12.7, 12.8, 12.9, identico al 12.10, 12.11, 12.16, 12.19, 12.20 e 12.21. Gli emendamenti 12.13, 12.14 e 12.15 risultano preclusi dall'approvazione dell'emendamento 12.200.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 13.

Posto ai voti è approvato l'emendamento 13.1, identico al 13.2 interamente soppressivo dell'articolo, risultando conseguentemente preclusi gli emendamenti da 13.4 a 13.17.

La Commissione altresì approva, con distinte votazioni, gli emendamenti 13.0.100 e 13.0.1.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 14.

Il sottosegretario SAGLIA, in accordo con il Relatore, rivede il parere precedentemente espresso e si pronuncia a favore dell'emendamento 14.13.

La senatrice BUGNANO (*IdV*) annuncia il ritiro e la trasformazione in ordine del giorno dell'emendamento 14.7, pubblicato in allegato al resoconto, che il rappresentante del Governo accoglie.

Il senatore CAGNIN (*LNP*) annuncia il ritiro e la trasformazione in ordine del giorno dell'emendamento 14.8, pubblicato in allegato al resoconto, che il rappresentante del Governo accoglie.

Il senatore SANGALLI (*PD*) annuncia il ritiro e la trasformazione in ordine del giorno dell'emendamento 14.11, pubblicato in allegato al resoconto, che il rappresentante del Governo accoglie.

Con distinte votazioni, la Commissione respinge gli emendamenti 14.2, 14.3, 14.12, 14.15, 14.16 e 14.0.2, mentre approva gli emendamenti 14.100, 14.4 e 14.13, risultando così preclusi gli emendamenti 14.5 e 14.6.

Stante l'assenza del presentatore, l'emendamento 14.10 è decaduto.

Si passa all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 15.

Il sottosegretario SAGLIA, in accordo con il Relatore, rivede il parere precedentemente espresso e si pronuncia a favore degli emendamenti 15.13 e 15.14.

La senatrice FIORONI (*PD*) ritira l'emendamento 15.2.

Il senatore SANGALLI (*PD*) annuncia il proprio voto favorevole all'emendamento 15.6.

Con distinte votazioni, la Commissione respinge gli emendamenti 15.1, 15.6, 15.7, 15.8 e 15.15, mentre approva gli emendamenti 15.3 (testo 2), 15.4, 15.5, 15.9, 15.10, 15.11, 15.12, 15.13 e 15.14.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 16.

Il sottosegretario SAGLIA propone ai presentatori una riformulazione dell'emendamento 16.3, su cui il Governo potrebbe esprimersi a favore.

Il senatore BUBBICO (*PD*) accoglie l'invito del Governo e presenta una riformulazione, pubblicata in allegato al resoconto, su cui il Relatore esprime parere favorevole.

Con distinte votazioni, la Commissione respinge gli emendamenti 16.1, 16.7, 16.8, 16.9, 16.10, 16.11, 16.12, 16.14, 16.15, 16.16 e 16.17,

mentre approva gli emendamenti 16.3 (testo 2) e 16.13, risultando così assorbiti gli emendamenti 16.5 e 16.6. Stante l'assenza del proponente, risultano decaduti gli emendamenti 16.2 e 16.4.

La Commissione conferisce indi all'unanimità il mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge n. 2626, già assunto quale testo base, come modificato, autorizzandolo al contempo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

La Commissione conviene infine di non proporre l'assorbimento dei restanti disegni di legge e delle petizioni ad essi abbinati.

Il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 386, 680, 683, 1047, 1648, 1753, 2172 e 2219 e delle petizioni ad essi attinenti viene quindi rinviato.

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE comunica che è stata chiesta la trasmissione audiovisiva per la procedura che sta per iniziare e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Inoltre, della stessa procedura sarà pubblicato, a breve termine, il resoconto stenografico.

La Commissione prende atto.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

##### **Seguito dell'indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale: audizione di rappresentanti di Terna**

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 12 ottobre scorso.

Il presidente CURSI rivolge un indirizzo di saluto ai rappresentanti di Terna, ringraziandoli per la presenza all'odierna seduta della Commissione ed invita il dottor Cattaneo a prendere la parola.

Il dottor CATTANEO, illustra un documento, che consegna agli atti della Commissione, evidenziando come gli investimenti realizzati da Terna nel 2010 sono stati cinque volte superiori a quelli del 2005. Fornisce quindi alcuni dati sul parco delle centrali elettriche italiane, in grado di coprire il fabbisogno di energia elettrica del Paese, e sulle nuove interconnessioni previste con l'estero, con particolare riguardo all'area balcanica e a quella del Nord Africa. Da ultimo evidenzia come la recente applicazione della *Robin tax* anche al settore elettrico regolato rischi di provocare una drastica riduzione degli investimenti nei prossimi anni.



Dopo brevi interventi della senatrice SPADONI URBANI (*PdL*), della senatrice VICARI (*PdL*) che si sofferma sull'importanza del ruolo svolto da Terna, e dei senatori BUBBICO (*PD*) e TOMASELLI (*PD*) in merito alla sicurezza del sistema di trasmissione elettrica nazionale, il dottor ARMANI e il dottor CATTANEO forniscono alcuni dati alla Commissione, soffermandosi su una serie di interventi urgenti che dovrebbero essere adottati per gestire la potenza intermittente attualmente in servizio, tra cui lo sviluppo di sistemi di accumulo diffusi.

Il presidente CURSI ringrazia il dottor Cattaneo e i rappresentanti di Terna per il contributo fornito e dichiara conclusa la loro audizione.

Comunica altresì che il documento da questi consegnato, poiché nulla osta da parte loro, sarà pubblicato sul sito *web* della Commissione.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è dunque rinviato.

#### *SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA NOTTURNA DI OGGI*

Il presidente CURSI avverte che la seduta notturna, già convocata per le ore 20,30 di oggi, non avrà più luogo.

*La seduta termina alle ore 16,15.*

**NUOVI ORDINI DEL GIORNO ED EMENDAMENTI  
AL DISEGNO DI LEGGE N. 2626**

**G/2626/8/10**

BUGNANO

Il Senato,

impegna il Governo a sostenere la promozione delle micro, piccole e medie imprese che investono nello sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica nei settori delle energie rinnovabili, del risparmio energetico e dei servizi collettivi ad alto contenuto tecnologico, nonché nell'ideazione di prodotti che realizzino un significativo miglioramento della protezione ambientale.

---

**G/2626/9/10**

CAGNIN, MONTI

Il Senato,

2) che si configurino come imprese in difficoltà ai sensi dell'art. 1, comma 7, del Regolamento (CE) 6 agosto 2008, n. 800/2008, ovvero come imprese in condizioni di crisi da sovraindebitamento non soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo di cui al Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni ed integrazioni, in conformità al regime di aiuti compatibili con il mercato comune.

---

**G/2626/10/10**

SANGALLI, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, LATORRE, TOMASELLI, PINOTTI

Il Senato,

2) che le piccole imprese si configurino imprese in difficoltà ai sensi dell'articolo 1, comma 7, del Regolamento (CE) 6 agosto 2008, n. 800/2008.

---

**Art. 16.****16.3 (testo 2)**

TOMASELLI, BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRANAIOLA, LATORRE,  
SANGALLI, PINOTTI

## Capo IV

*Sostituire la rubrica: «legge annuale per le micro e piccole imprese»  
con le parole: «legge annuale per le micro le piccole e le medie imprese»  
e conseguentemente modificare il titolo dell'articolo 16.*

*Conseguentemente, al medesimo articolo 16, sostituire, ovunque ri-  
corrano, le parole: «micro e piccole imprese (MPI) e le parole MPI»  
con le parole: «micro, piccole e medie imprese».*

---

## LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)

Martedì 18 ottobre 2011

**Plenaria**

**257<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
GIULIANO

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza di FINMECCANICA, l'ingegnere Giuseppe Orsi, amministratore delegato, il dottor Roberto Maglione, responsabile risorse umane, il dottor Francesco Lalli, responsabile relazioni istituzionali, il dottor Angelo Bonerba, funzionario media Italia e stampa finanziaria, il dottor Carlo Musso, funzionario ufficio studi, e il dottor Lorenzo Nardelli, funzionario relazioni istituzionali.*

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il presidente GIULIANO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tali forme di pubblicità sono dunque adottate per il prosieguo dei lavori.

Il presidente GIULIANO avverte altresì che la pubblicità della seduta sarà inoltre assicurata attraverso la resocontazione stenografica.

La Commissione prende atto.

*PROCEDURE INFORMATIVE***Seguito dell'indagine conoscitiva sulle conseguenze occupazionali derivanti dagli effetti della crisi economico-finanziaria: seguito dell'audizione di rappresentanti di FINMECCANICA**

Riprende l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 20 settembre scorso.

Il PRESIDENTE ricorda che nella precedente seduta il dottor Orsi aveva svolto la propria relazione e che i senatori non avevano potuto indirizzargli quesiti e richieste di chiarimento a causa dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea.

Ha per primo la parola il senatore PASSONI (PD), il quale domanda se il Governo abbia conferito all'amministratore delegato di Finmeccanica un mandato di politica industriale che consenta l'adozione di scelte collocabili all'interno della strategia complessiva del Paese. Chiede inoltre se vi siano ripercussioni delle vicende giudiziarie che hanno recentemente coinvolto l'azienda. Infine, si sofferma sulla situazione di AnsaldoBreda, che è stata a suo giudizio affrontata con leggerezza, tanto da dar luogo a gravi problemi per le maestranze e per il territorio, e chiede chiarimenti con riferimento a dichiarazioni rilasciate alla stampa che fanno pensare ad una dismissione dell'azienda da parte di Finmeccanica. Domanda altresì precisazioni analoghe su Alenia.

La senatrice GHEDINI (PD), premesso che nel corso della sua esposizione il dottor Orsi ha sottolineato il valore strategico del mantenimento degli investimenti nei settori di ricerca e sviluppo, sottolinea che da mesi si attendono dal Governo indicazioni sugli interventi destinati a rilanciare la crescita del Paese e domanda se il Gruppo abbia ricevuto indicazioni in ordine alle entità dei possibili trasferimenti destinati appunto a tale settore. In assenza di tali indicazioni, chiede se Finmeccanica sia in grado di mantenere un piano ricerca, alimentato con risorse proprie, e quale ne sia l'entità. Rileva quindi che il settore cosiddetto «civile» ricopre all'incirca il 18 per cento del fatturato aziendale complessivo, e che si tratta pertanto di una parte minoritaria della produzione. Il rilancio, secondo quanto riferito dal dottor Orsi, avverrebbe essenzialmente nei settori ad alta tecnologia; nessun riferimento egli ha fatto invece agli investimenti nella trasportistica e più in generale nel settore «civile». Da ciò le sue preoccupazioni, specialmente con riferimento alla BredaMenarini, che ha già conosciuto ristrutturazioni importanti e pesantissime contrazioni degli ordini, con riferimento alla quale sono circolate voci di alienazione o dismissione del sito produttivo. Chiede pertanto chiarimenti al riguardo.

Il senatore CASTRO (PdL) chiede se Finmeccanica stia riflettendo sulla possibilità di processi di partecipazione azionaria dei collaboratori,

anche in relazione alla qualità del prodotto, ed eventualmente secondo quale modello normativo. Alla luce degli esuberi che si stanno operando, domanda inoltre come l'azienda pensi di affrontare l'*outplacement*, se stia pensando a ricorrere a modelli di tipo europeo e se l'indotto possa essere assorbito in questa operazione.

Il presidente GIULIANO domanda precisazioni in ordine alle vicende degli stabilimenti di Alenia presenti nell'area napoletana e chiede gli effetti sull'azienda delle recenti vicende libiche.

A tutti risponde il dottor ORSI, il quale precisa preliminarmente che la sua nomina è radicata nel suo *curriculum* professionale. Ovviamente egli ha contatti con i responsabili dei vari dicasteri, tutti in veste di clienti o di regolatori o di punti di confronto sui problemi di politica industriale. Il confronto è continuo con il Ministero dello sviluppo economico; la politica industriale deve peraltro favorire le società ad alto contenuto tecnologico. Nel consiglio di amministrazione di Finmeccanica siede inoltre un rappresentante del Ministero dell'economia, che evidentemente rappresenta il *trait d'union* con il Governo. I problemi giudiziari dell'azienda, peraltro spesso enfatizzati dalla stampa, certo non aiutano Finmeccanica, anche se il *team* cerca di non farsene distrarre eccessivamente.

L'azienda purtroppo non ha forze e risorse sufficienti a mantenere eccellenza e competitività in tutti i numerosi settori che ad essa fanno capo. Per non essere spazzata via dal mercato, essa deve dunque operare delle scelte. Tale è il caso del settore dei trasporti, in cui è auspicabile che altre aziende, che ivi trovano il proprio *core business*, siano disponibili ad investire. Il problema non è dunque quello di chiudere un certo stabilimento, bensì di individuare un *partner*. Nel frattempo, occorre procedere a ristrutturazioni; nel caso di AnsaldoBreda, il *management* è stato sostituito e si sta approntando un piano industriale. AnsaldoBreda può dunque divenire la capofila del distretto. Analogo discorso vale per BredaMenarini.

Nel caso di Alenia non sono state date le *guidelines* di fine anno, attesa la criticità dell'azienda, che, diversamente da quanto si crede, ha il 70 per cento delle ore produttive nel settore civile, e che deve diventare competitiva sul mercato, in modo da continuare a lavorare con aziende del calibro di *Boeing* e di *Airbus* e da ridare ad Alenia Aeronautica la propria posizione storica. Il piano ha risvolti meno drammatici di quanto si ritiene, visto che accanto all'uscita con accompagnamento di tanti lavoratori si prevede l'assunzione di 500 persone, essenzialmente giovani. Gli investimenti del piano sono prevalentemente al Sud.

Certamente Finmeccanica non ha risorse sufficienti ad operare da sola; auspica pertanto che nel decreto-legge per lo sviluppo, che il Governo sottoporrà prossimamente alle Camere, vengano rifinanziate attività fondamentali per il Gruppo.

Quanto alla partecipazione dei lavoratori, osserva che nel caso di Finmeccanica sarebbe assai difficile pensare al conferimento di azioni ai dipendenti in modo che ciò possa influire, finanziariamente o strategica-

mente, sull'azienda; essa mantiene comunque un piano che dà azioni a fronte di *performace*.

Sul profilo dell' *outplacement* prende brevemente la parola il dottor MAGLIONE, il quale precisa che lo strumento è stato utilizzato nel settore civile in Liguria, ma non ci sono mai stati esempi di MBO.

Il senatore NEROZZI (PD) chiede dettagli in ordine al comparto ferroviario, considerato il numero limitato di *partner* potenziali nel settore e domandando quale sia il possibile rapporto con la libera concorrenza in tali ambiti.

Il senatore PASSONI (PD) prende nuovamente la parola con riferimento alla vicenda AnsaldoBreda, esprimendo il timore che un eventuale acquirente canadese finisca con l'acquistare lo stabilimento per poi chiuderlo.

Il dottor ORSI ricorda le vicende passate relative ad AgustaWestland, che pur rappresenta un'azienda di punta in Gran Bretagna, e sulle quali pure il Governo britannico non fece obiezioni, limitandosi a precisazioni riferite ad aspetti del *management* e dello sviluppo industriale. Nel caso dell'AnsaldoBreda, tuttavia, bisogna considerare che l'alternativa è rappresentata dalla chiusura *tout court* dello stabilimento.

Sulle vicende libiche, infine, assicura che i rapporti contrattuali verranno riattivati non appena ve ne saranno le condizioni politiche, essendo il rapporto con l'Italia assolutamente naturale.

Il presidente GIULIANO ringrazia i senatori intervenuti e il dottor Orsi per l'interessante e vivace dibattito, e dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

**IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)**

Martedì 18 ottobre 2011

**Plenaria****285<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
**TOMASSINI***Interviene il ministro della salute Fazio.**La seduta inizia alle ore 14,35.**IN SEDE REFERENTE*

**(2935) Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria**, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il relatore SACCOMANNO (*PdL*) osserva preliminarmente che il disegno di legge di iniziativa governativa in esame – approvato con modifiche dalla Camera dei deputati – reca varie norme in materia sanitaria, ivi comprese alcune discipline di delega.

L'articolo 1 pone una delega al Governo per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di sperimentazione clinica dei medicinali per uso umano. La delega deve essere esercitata entro nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge, secondo i principi e i criteri direttivi di cui ai commi 2 e 6 e le norme procedurali di cui ai commi 3 e 4. Il comma 5 consente la successiva adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto base di riferimento. Per i decreti legislativi base, la procedura contempla, tra l'altro, la previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Tra i principi e i criteri direttivi, si segnalano: la predisposizione di criteri per il riordino e la consistente riduzione del numero dei comitati etici per la sperimentazione clinica, nel rispetto dell'autorità regionale (let-



tera *b*) del comma 2). Si ricorda che la relazione illustrativa dell'originario disegno di legge governativo inseriva l'elevato numero dei comitati etici tra gli elementi di «criticità». I comitati in oggetto sono organismi indipendenti (composti da personale sanitario e non sanitario), che hanno «la responsabilità di garantire la tutela dei diritti, della sicurezza e del benessere dei soggetti in sperimentazione e di fornire pubblica garanzia di tale tutela» (secondo la definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *m*), del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211); l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Comitato nazionale delle politiche in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, il quale stabilisce indirizzi generali coerenti e promuove lo scambio di informazioni, anche mediante la costituzione di una rete dei comitati etici (lettera *g*) del comma 2); la ridefinizione delle procedure di valutazione e di autorizzazione di una sperimentazione clinica, con la possibilità di prevedere il rilascio di un'autorizzazione centrale – in analogia, secondo la suddetta relazione illustrativa, a tutti gli altri Paesi dell'Unione europea e ferma restando la firma della convenzione economica da parte del direttore generale della struttura sanitaria coinvolta – (lettera *i*) del comma 2); la formulazione di alcuni principi e criteri, con riferimento agli ordinamenti didattici universitari ed alla formazione continua in medicina (lettere *m*), *n*), ed *o*)); la riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio (lettera *p*)).

L'articolo 2 concerne le apparecchiature a risonanza magnetica (RM).

In primo luogo, si riduce l'ambito delle apparecchiature soggette all'autorizzazione all'installazione da parte del Ministero della salute e, in modo corrispondente, si amplia l'ambito dell'omologa autorizzazione da parte della regione o della provincia autonoma. Infatti, si prevede che nel primo ambito rientrino soltanto le apparecchiature con valore di campo statico di induzione magnetica superiore a quattro tesla, anziché, come nella normativa attuale, a due tesla. Il suddetto elevamento di soglia riguarda anche la limitazione (già vigente) della possibilità di rilascio dell'autorizzazione ministeriale ai grandi complessi di ricerca e studio ad alto livello scientifico (università ed enti di ricerca, policlinici, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), ai fini della validazione clinica di metodologie di RM innovative. Resta fermo che l'autorizzazione ministeriale ha una durata di cinque anni (rinnovabili) e che la relativa domanda deve indicare le motivazioni che rendano necessario l'impiego di campi magnetici superiori a quattro tesla (a due tesla, come detto, nella disciplina vigente).

In secondo luogo, si demanda ad un regolamento del Ministro della salute – da emanarsi secondo la procedura di cui al comma 3, la quale prevede anche il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome – la ridefinizione della disciplina delle modalità per l'installazione, l'impiego e la gestione delle apparecchiature a RM da parte delle strutture sanitarie, «assicurando l'adeguamento allo sviluppo tecnologico e all'evoluzione delle conoscenze scientifiche, con particolare riferimento alla sicurezza d'uso e alle indicazioni

cliniche dei dispositivi medici in relazione all'intensità del campo magnetico statico espressa in tesla». Occorre forse valutare se sia opportuno sostituire il suddetto parere della Conferenza permanente con un'intesa (sancta nella medesima sede), anche con riferimento al principio costituzionale in base a cui la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie per le quali la competenza legislativa è riservata al medesimo in via esclusiva.

L'articolo 3 concerne la ricerca sanitaria. In primo luogo, si riduce, a decorrere dal 2011, la quota di finanziamenti statali riservata a progetti presentati da ricercatori di età inferiore a quarant'anni. Nella normativa vigente, tale quota è stabilita in misura non inferiore al dieci per cento dei finanziamenti per la ricerca sanitaria sia corrente sia finalizzata; la novella ridefinisce la quota nella percentuale rigida del dieci per cento e prevede che la medesima si computi soltanto sull'ammontare della ricerca finalizzata. Occorre forse valutare se, per l'esercizio 2011, la novella sia ancora attuabile.

La novella, inoltre, sopprime il riferimento (per la gestione della quota di riserva in oggetto) alla tecnica di valutazione tra pari e demanda la ridefinizione delle modalità di accesso a tutti i finanziamenti della ricerca sanitaria ad un decreto del Ministro della salute – la procedura per l'emanazione di quest'ultimo prevede, tra l'altro, la previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Il decreto deve anche contemplare le eventuali possibilità di cofinanziamento della ricerca e stabilire le modalità per consentire al singolo ricercatore di completare il progetto, qualora venga meno il rapporto con la struttura nella quale sia stato avviato il medesimo progetto, «compatibilmente con l'eventuale nuovo rapporto di lavoro instaurato».

Il comma 1 dell'articolo 4 modifica la disciplina del rapporto di lavoro esclusivo del direttore scientifico degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRRCS) di diritto pubblico (ivi compresi gli Istituti trasformati in Fondazioni). La novella prevede che la natura del rapporto, obbligatoriamente esclusiva già in base alla disciplina vigente, sia tuttavia compatibile con l'incarico di direzione di struttura complessa e con l'esercizio dell'attività libero-professionale, purché entrambi siano svolti nell'ambito del medesimo Istituto (nel quale il soggetto sia direttore scientifico). Si demanda ad un regolamento ministeriale (la cui procedura contempla anche il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome) la definizione sia delle modalità di esercizio delle suddette attività compatibili sia del trattamento economico complessivo (alcuni limiti per quest'ultimo sono posti dal capoverso 3-bis del presente comma 1).

Il comma 2 dell'articolo 4 riguarda la valutazione, come titoli nei concorsi pubblici di assunzione del personale del Servizio sanitario nazionale, dell'anzianità di servizio maturata dal personale a tempo pieno nei ruoli degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato, «costituiti in fondazioni statutariamente senza fini di lucro». La no-

vella prevede che tale servizio, ai fini della suddetta valutazione, sia integralmente equiparato a quello prestato presso gli ospedali pubblici nella posizione funzionale iniziale della categoria di appartenenza. Si ricorda che, in base alla norma generale – concernente il personale con rapporto continuativo presso le strutture private sanitarie convenzionate –, l'equiparazione è limitata al venticinque per cento della durata del rapporto, o al cinquanta per cento in alcuni casi. Il comma 2 specifica altresì che resta ferma la disciplina sulla mobilità verso il Servizio sanitario nazionale.

L'articolo 5 prevede che le somme indicate negli specifici capitoli (nell'ambito dei bilanci degli enti istituzionali) destinatari del finanziamento statale delle attività di ricerca sanitaria non siano soggette ad esecuzione forzata e che la conseguente nullità degli atti di sequestro e di pignoramento sia rilevabile d'ufficio. La relazione illustrativa dell'originario disegno di legge governativo osserva che l'introduzione del divieto è proposta di fronte «al progressivo ripetersi di procedure di pignoramento presso terzi a carico di detti fondi». Occorre forse valutare se sia opportuno definire una disciplina transitoria, relativa agli atti di sequestro e di pignoramento in corso, e specificare se il divieto riguardi anche le altre risorse eventualmente presenti nei summenzionati capitoli, come quelle derivanti da cofinanziamenti.

L'articolo 6 destina una quota di risorse, pari a 45 milioni di euro, ai fini dell'attuazione del progetto «per la messa a regime, il primo funzionamento e lo sviluppo» dell'unità per alto isolamento presso l'Istituto nazionale per le malattie infettive (IRCCS) «Lazzaro Spallanzani» di Roma, unità «prevista per far fronte a situazioni di emergenza biologica a livello nazionale». Il suddetto stanziamento è a valere sulle risorse del programma di edilizia e tecnologie sanitarie ed è detratto dalle relative somme assegnate alla regione Lazio.

I commi da 1 a 4 dell'articolo 7 recano una delega al Governo per il riordino della disciplina degli albi, degli ordini e delle relative federazioni nazionali dei medici-chirurghi e degli odontoiatri, dei farmacisti e dei medici veterinari. Il successivo comma 5 prevede che le federazioni nazionali degli ordini in esame, «relativamente agli aspetti organizzativi e applicativi», disciplinino con appositi statuti le materie oggetto della disciplina di delega.

La delega medesima deve essere esercitata entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, secondo i principi e i criteri direttivi di cui ai commi 1 e 2 e le norme procedurali di cui ai commi 3 e 4. La procedura contempla, tra l'altro, la previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Tra i principi e i criteri direttivi, si segnalano: l'iscrizione obbligatoria (lettera *c*) del comma 2) per il professionista pubblico dipendente, nell'ambito anche di un registro speciale – si ricorda che, nella legislazione vigente, sono stati sollevati alcuni dubbi sulla sussistenza dell'obbligo di iscrizione all'ordine per i soggetti in esame –; la definizione delle modalità di partecipazione degli ordini e dei relativi compiti, nelle procedure relative all'esame di abilitazione all'esercizio professionale (lettera *e*)

del comma 2); la promozione, l'organizzazione e la valutazione dei processi di aggiornamento e della formazione per lo sviluppo continuo professionale« di tutti i professionisti iscritti, »ai fini della certificazione del mantenimento dei requisiti professionali, includendo anche crediti formativi acquisiti all'estero e riconosciuti dai collegi professionali degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati Uniti d'America, del Canada e dell'Australia (lettera *f*)); la ridefinizione della normativa sulla responsabilità disciplinare e sulla procedura relativa al giudizio disciplinare (secondo i principi e i criteri di cui alle lettere *g*, *h* ed *i*)); l'istituzione (lettere *m* ed *o*)) di federazioni di livello regionale degli ordini in esame, con compiti di rappresentanza della professione presso le istituzioni regionali, fermi restando le federazioni nazionali e gli ordini provinciali.

Le novelle di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 8 sono volte ad inserire esplicitamente tra le professioni sanitarie quelle di biologo e di psicologo. Il comma 2 attribuisce al Ministro della salute la funzione – attualmente di competenza del Ministro della giustizia – di alta vigilanza sull'Ordine nazionale dei biologi (riguardo all'Ordine nazionale degli psicologi, il medesimo trasferimento di funzione è stato operato dalla novella di cui all'articolo 24-*sexies* del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31).

L'articolo 9 – inserendo un articolo 348-*bis* nel codice penale – dispone che, nel caso di esercizio abusivo di una professione sanitaria, sia obbligatoria nei confronti del condannato la confisca delle cose e degli strumenti che servirono o che furono destinati a commettere il reato. Si ricorda che il delitto di esercizio abusivo di una professione è previsto dall'articolo 348 del codice penale e concerne i casi in cui per lo svolgimento della professione sia richiesta una speciale abilitazione da parte dello Stato. Occorrerebbe valutare se sia opportuno integrare l'articolo 9 in esame, assumendo come modello una fra le discipline vigenti che già contengono disposizioni parzialmente derogatorie, rispetto alla normativa generale sulla confisca di cui all'articolo 240 del codice penale – come, per esempio, quella di cui all'articolo 474-*bis* del medesimo codice penale, il quale disciplina, con riferimento ad alcuni delitti, la confisca obbligatoria, tra l'altro, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato; tali norme concernono, in particolare, i profili dei casi in cui: non sia possibile eseguire il provvedimento di confisca in oggetto; le cose appartengano a persona estranea al reato; si applichi la pena su richiesta delle parti (ai sensi del titolo II del libro sesto del codice di procedura penale).

L'articolo 10 concerne la sicurezza delle cure. Si prevede, tra l'altro, la definizione di linee guida in materia di eventi avversi e di «quasi eventi avversi» da parte del Ministero della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. I commi 2 e 3 recano ulteriori norme di principio, per le regioni e le strutture sanitarie, in materia di gestione del rischio clinico, di promozione della sicurezza delle cure, di obblighi informativi, di analisi dei «quasi eventi avversi», di verifica dell'equilibrio tra i carichi di lavoro

e la dotazione di personale in servizio, di formazione obbligatoria in materia. Il successivo articolo 19 specifica che i suddetti commi 2 e 3 si applicano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni adottate dalle regioni in attuazione dei principi fondamentali disciplinati dalla presente legge.

L'articolo 11 modifica l'articolo 132, comma 1, del codice delle assicurazioni private. La novella inserisce le assicurazioni sui rischi derivanti dall'esercizio della professione medica tra quelle per le quali le imprese di assicurazione sono tenute ad accettare, secondo le condizioni di polizza e le tariffe dalle medesime imprese obbligatoriamente stabilite in via preventiva, le richieste di stipulazione del contratto, fatta salva la necessaria verifica della correttezza dei dati (risultanti dall'attestato di rischio) e dell'identità del contraente.

Si rileva che il comma oggetto di novella fa riferimento ad assicurazioni obbligatorie, mentre, nell'attuale ordinamento, non sussiste tale obbligo per gli esercenti la professione medica. Sembra preferibile una più chiara formulazione al riguardo. Appare opportuno, inoltre: esplicitare se nella nozione di professione medica rientri, ai fini in esame, l'attività di medico dentista o odontoiatra; valutare se sia preferibile l'introduzione di un termine temporale per la prima attuazione dell'obbligo di definizione preventiva delle polizze e delle tariffe.

L'articolo 12 prevede che il Governo adotti, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un testo unico compilativo in materia di attività idrotermali. Si ricorda che i testi unici compilativi sono intesi alla raccolta ed al coordinamento formale delle norme aventi forza di legge relative ad un settore o materia omogeneo e sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica.

L'articolo 13 demanda ad un accordo da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (accordo predisposto secondo la procedura ivi stabilita) la definizione delle modalità, anche negoziali, per l'inserimento, su base volontaria, dei medici in formazione specialistica, ammessi al biennio conclusivo del corso, all'interno delle aziende del Servizio sanitario nazionale (comprese nella rete formativa della scuola di specializzazione). L'articolo in esame esclude che tale inserimento determini mutamenti della natura giuridica del rapporto di formazione specialistica o effetti economici e previdenziali e specifica che la valutazione finale del medico resta di competenza della scuola di specializzazione. L'accordo definisce anche le disposizioni transitorie, con riferimento ai medici in formazione alla data dell'accordo medesimo.

L'articolo 14 sopprime il requisito della specializzazione in odontoiatria, richiesto, nella disciplina vigente, per i medici dentisti e per gli odontoiatri, ai fini dell'ammissione al concorso per il primo livello dirigenziale di odontoiatra (nell'ambito del Servizio sanitario nazionale). Di conseguenza, l'ammissione al concorso è estesa a tutti i medici dentisti ed odontoiatri legittimati all'esercizio della professione di odontoiatra.

La novella di cui all'articolo 15 consente che i soggetti legittimati ad esercitare professioni o arti sanitarie, ad eccezione dei professionisti abilitati alla prescrizione di medicinali: svolgano la loro attività anche in farmacia (della quale siano titolari o meno); stipulino convenzioni con i farmacisti sulla partecipazione all'utile della farmacia. Si rileva che, almeno in base alla formulazione letterale della novella, non appare chiaro se l'attività professionale di prescrizione di medicinali, svolta all'esterno della farmacia, sia ora compatibile con l'esercizio della farmacia o se resti invece il vigente divieto di cumulo.

L'articolo 16 prevede l'istituzione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, del fascicolo sanitario elettronico (FSE) – finora, come ricorda la relazione illustrativa dell'originario disegno di legge governativo, «non disciplinato a livello nazionale da norme di carattere primario o secondario». Si demanda ad un decreto del Ministro della salute, da emanarsi secondo la procedura stabilita al comma 7, la disciplina generale dell'istituto, definito come l'insieme dei dati e dei documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario, alimentato dai soggetti che prendono in cura l'assistito nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e dei servizi socio-sanitari regionali. Alcune norme generali sulle finalità e sull'impiego del fascicolo sanitario elettronico sono poste dai commi 2, 4, 5 e 6.

Occorrerebbe chiarire se il decreto in oggetto abbia natura regolamentare, in quanto i commi 5 e 6 fanno testualmente rinvio al «regolamento di cui al comma 7». Si ricorda che i regolamenti ministeriali devono essere emanati anche secondo la procedura di cui all'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (la quale prevede, tra l'altro, il parere del Consiglio di Stato) e che, in generale, i regolamenti statali possono essere adottati soltanto nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. A quest'ultimo riguardo, occorrerebbe valutare se rilevino le materie: dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (di competenza legislativa esclusiva statale); della tutela della salute (sottoposta, invece, a legislazione concorrente); del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (di competenza legislativa esclusiva statale).

L'articolo 17 prevede che il Ministero della salute, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, avvii con le regioni e con le province autonome «un tavolo tecnico per la ricognizione, lo sviluppo e l'omogeneizzazione sul territorio nazionale delle attività di telemedicina e di teleconsulto». Ai componenti del tavolo tecnico non sono corrisposti indennità, emolumenti o rimborsi di spese.

L'articolo 18 concerne l'istituzione di sistemi di sorveglianza nonché di registri di mortalità, di tumori, di altre patologie e di impianti protesici. Essi sono istituiti, a livello nazionale, secondo la procedura di cui al comma 2. Ulteriori registri possono essere istituiti, con legge, dalle regioni (o dalle province autonome) (comma 3); occorre forse valutare se sia legittimo (in relazione all'articolo 123 della Costituzione) che la norma individui il tipo di atto regionale (o della provincia autonoma). I commi 4 e

5 demandano ad un regolamento governativo, da emanarsi secondo la procedura ivi stabilita (la quale prevede, tra l'altro, la previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome), la definizione della disciplina dell'accesso ai registri e della custodia e sicurezza dei dati – disciplina che deve essere conforme ai principi ed alle norme stabiliti o richiamati dai medesimi commi 4 e 5.

La relazione illustrativa dell'originario disegno di legge governativo osserva che l'articolo in esame è inteso a conseguire dati ed informazioni che consentano «una corretta programmazione sanitaria, posto che a legislazione vigente nessuna struttura ospedaliera italiana, pubblica o privata, ha l'obbligo di creare un archivio contenente i dati concernenti la diagnosi».

Il senatore COSENTINO (*PD*), dopo aver espresso apprezzamento per la completezza della relazione svolta dal senatore Saccomanno, ritiene che la complessità del provvedimento in esame esige un approfondimento attraverso un ciclo di mirate audizioni sulla cui necessità auspica che possa pronunciarsi favorevolmente l'Ufficio di Presidenza integrato.

Inoltre, occorre chiarire alcuni aspetti critici del disegno di legge in titolo, ad iniziare da quanto previsto all'articolo 6, comma 2, lettera *c*), visto che nella legislazione vigente sono stati sollevati dubbi sulla esistenza dell'obbligo di iscrizione all'ordine per il professionista pubblico dipendente. Invita quindi il relatore a fornire i necessari chiarimenti, attraverso una disamina della normativa vigente, a partire dall'articolo 10 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946. Inoltre, non si comprende il meccanismo di finanziamento adottato in favore dell'IRCCS Spallanzani di Roma, poiché appare di dubbia costituzionalità che lo stanziamento necessario sia attinto da risorse assegnate alla regione Lazio; pertanto, chiede se sia stata almeno fatta una valutazione preventiva concordata con la stessa Regione.

La senatrice BASSOLI (*PD*) chiede al Presidente di programmare al più presto una riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi per organizzare i lavori di un provvedimento così articolato e per affrontare le richieste di approfondimento e di audizioni segnalate dal senatore Cosentino.

Il PRESIDENTE si riserva di convocare già nella giornata di domani una riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato per programmare i lavori nell'ambito dell'esame del disegno di legge in titolo e rassicura il senatore Cosentino circa il fatto che si troveranno le modalità più opportune affinché si diano risposte ai quesiti da lui sollevati in merito a taluni punti dell'articolato. Per quanto concerne, invece, la richiesta di svolgere un ciclo di audizioni, ricorda che il disegno di legge che inizia oggi il suo *iter* al Senato è stato approvato a larga maggioranza dall'altro ramo del Parlamento senza che sullo stesso si siano tenute audizioni. In ogni caso, si riserva di valutare anche tale richiesta nella prossima riunione dell'Ufficio

di Presidenza integrato, manifestando tuttavia l'avviso che l'*iter* di un provvedimento così rilevante e atteso non subisca rallentamenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE comunica che è stata chiesta la trasmissione audiovisiva a circuito chiuso per la procedura che sta per iniziare e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Inoltre, della stessa procedura sarà pubblicato il resoconto stenografico.

La Commissione prende atto.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento, del Ministro della salute in merito ai recenti casi di tubercolosi e in ordine agli effetti sul Servizio sanitario nazionale delle misure contenute nelle diverse manovre correttive e di stabilizzazione finanziaria**

Il ministro FAZIO si sofferma inizialmente sugli effetti sul Servizio sanitario nazionale delle misure contenute nelle diverse manovre correttive di stabilizzazione finanziaria, a partire dall'articolo 11 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, destinato a dettare norme per il controllo della spesa sanitaria. In particolare, per effetto di tale disposizione, si è determinata una riduzione della spesa farmaceutica ospedaliera per un importo di 600 milioni di euro e un incremento della spesa farmaceutica territoriale di 600 milioni di euro. Tale eccedenza di spesa, fermo restando il vigente tetto del 13,3 per cento, è recuperata dalle Regioni con gli attuali meccanismi a carico delle aziende farmaceutiche (*pay-back*) e della filiera distributiva e con la riduzione dei margini a carico della filiera della distribuzione del farmaco, che comporta un effetto di contenimento della spesa valutabile in circa 400 milioni di euro su base annua. Inoltre, ricorda le ulteriori economie di risorse derivanti dall'individuazione da parte dell'AIFA delle soglie di appropriatezza nell'utilizzo dei farmaci e del prezzo di rimborso dei farmaci equivalenti sulla base di un monitoraggio dei prezzi attualmente praticati nei paesi dell'Unione europea.

Fa quindi presente che, per effetto dell'articolo 17 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato per il 2013 è incrementato dello 0,5 per cento, per il 2014 del 1,4 per cento e che con un'intesa tra lo Stato e le Regioni da stipulare entro il 30 aprile 2012, saranno indicate le modalità per distribuire il peso percentuale della manovra.

Dopo aver precisato le misure che scatterebbero se non si raggiungesse la citata intesa, evidenzia che l'introduzione dei *ticket* per le presta-



zioni deve essere commisurata tenendo conto del reddito del soggetto, del cosiddetto quoziente familiare e del grado di appropriatezza.

Con riferimento ai recenti casi di tubercolosi, dopo aver ripercorso l'episodio che ha coinvolto il Policlinico Gemelli di Roma, rileva che tale caso è da considerarsi un evento del tutto inatteso e nuovo per l'Italia (in letteratura si ricordano solo tre casi simili ma di portata sicuramente inferiore per numero di soggetti coinvolti), dal quale si può sicuramente imparare come evitare che situazioni simili si verificino in futuro, anche tenuto conto della presenza dei casi di tubercolosi che nella città di Roma si pongono a livelli più elevati rispetto al dato medio nazionale che è comunque tra i più bassi rispetto ad altri Paesi.

Pertanto, sebbene forse si sia riscontrato un eccesso di attenzione da parte della struttura che ha comunque agito nell'ottica della prevenzione, il caso menzionato ha avuto, a suo giudizio, più una rappresentazione mediatica, non collegata alla reale situazione clinica.

Il senatore Ignazio MARINO (*PD*) lamenta che da parte del Ministro non è stata finora fornita alcuna risposta in merito al mancato investimento di risorse pari ad un milione di euro per l'ammodernamento delle strutture del Servizio sanitario nazionale, secondo quanto previsto dall'articolo 20 della legge n. 67 del 1988. A suo giudizio, si tratta di una decisione grave assunta dal Governo, soprattutto alla luce della necessità di un rinnovamento del patrimonio ospedaliero italiano, avvertito in maniera drammatica soprattutto nelle regioni meridionali. Chiede quindi le ragioni per le quali il Ministro della salute, nonostante tale riduzione delle risorse, abbia espresso il proprio consenso sul disegno di legge di stabilità licenziato nei giorni scorsi dal Consiglio dei Ministri.

In merito ai recenti casi di tubercolosi ravvisa l'esigenza di chiarire quali sono i protocolli attualmente utilizzati negli ospedali italiani, in particolare in quelli del Lazio, per monitorare il personale sanitario a contatto con i pazienti. A tale riguardo ricorda che all'estero *test* specifici vengono effettuati periodicamente ogni anno; occorre quindi comprendere se analoghi *screening* vengano effettuati anche nelle strutture ospedaliere italiane.

Il senatore DE LILLO (*PdL*) saluta favorevolmente l'impegno del Governo e del Ministro della salute in merito al controllo della spesa farmaceutica e della spesa per dispositivi medici, ritenendo che su tale versante si siano registrati risultati positivi che è bene diffondere. Con riferimento al tema dei *ticket* sanitari, ritiene che si debba agire senza demagogia perché, a fronte di una spesa sanitaria talmente elevata, appare immorale non far pagare il *ticket* per determinate prestazioni specialistiche a persone abbienti. Inoltre, non condividendo i rilievi critici mossi dal senatore Marino in ordine al mancato finanziamento degli investimenti destinati alla ristrutturazione degli ospedali, fa presente che in passato tali spese hanno rappresentato un vero e proprio buco nero per la sanità, basti ad esempio citare il caso dell'ospedale dei Castelli nel Lazio il cui costo è

stato sostenuto dalla finanza regionale, mentre sarebbe opportuno adottare meccanismi di finanza di progetto.

In merito all'episodio accaduto al Policlinico Gemelli, nel ritenere che si è di fronte ad una struttura sanitaria di eccellenza, evidenzia come sia particolarmente grave che un episodio di normalità clinica, gestito secondo i protocolli richiesti, sia stato rappresentato all'opinione pubblica in termini assolutamente distorti.

Il senatore GUSTAVINO (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI*), dopo aver manifestato apprezzamento per le misure adottate per monitorare la spesa farmaceutica, chiede al Ministro di illustrare le eventuali iniziative volte ad un maggiore coinvolgimento dei medici di medicina generale. Per quanto concerne poi i recenti casi di tubercolosi, ritiene utile che il Ministro Fazio chiarisca se il sistema sanitario è in grado di reagire prontamente di fronte a tali episodi.

La senatrice BAIIO (*Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), dopo aver ringraziato il Ministro per le valutazioni rese alla Commissione, ricorda come il Policlinico Gemelli debba essere considerato una struttura di eccellenza e che gli atti di sindacato ispettivo di cui si è resa promotrice per avere chiarimenti sugli episodi accaduti nascevano solamente dallo scopo di raccogliere i necessari elementi informativi. Ritiene che nella seduta odierna il Ministro, abbia reso un'analisi rassicurante su quanto accaduto. In ogni caso, tale esperienza può essere l'occasione per interrogarsi sull'eccessivo potere dei mezzi di informazione e sulla esigenza che sia curata maggiormente la comunicazione.

Il senatore COSENTINO (*PD*) ritiene che la riduzione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale può comportare degli effetti sull'intero sistema sanitario e in particolare sulla sua capacità di reagire di fronte ad un quadro economico difficile: vi è infatti l'impressione che di fronte a un decremento delle risorse si possano diffondere forme di privatizzazione. Per quanto riguarda gli investimenti da destinare all'ammmodernamento delle strutture sanitarie dichiara di non avere alcuna obiezione alla finanza di progetto, sebbene ricordi che coloro che attivano tale procedura si attendono una remunerazione; in tal senso, ricorda che in alcune Regioni d'Italia tali progetti sono stati messi in discussione proprio perché non sostenibili. A suo avviso, tuttavia, la questione centrale non è l'ammontare degli investimenti diretti al rinnovamento delle strutture, quanto l'insieme delle risorse che andrebbero mirate a garantire il livello ordinario di manutenzione delle strutture.

Per quanto riguarda poi i recenti casi di tubercolosi, nell'associarsi alle considerazioni svolte da altri senatori in merito alla organizzazione di una struttura di eccellenza quale il Policlinico Gemelli, chiede al Ministro se in tale frangente abbiano funzionato i segnali d'allarme e se essi siano stati tempestivamente verificati. Rileva inoltre come risulti davvero preoccupante l'aumento di casi di tubercolosi nella città di Roma, forse

spiegabili con l'attuale crisi economica e il progressivo impoverimento delle persone. Si chiede quindi se le autorità sanitarie romane siano davvero consapevoli della esigenza di attuare politiche mirate a fronteggiare questi fenomeni.

Infine, al di là della valutazione dei costi e dei ricavi delle prestazioni sanitarie, occorre guardare ai segnali di crisi che rende percepibile una diminuzione di accesso alle cure e alle prestazioni specialistiche in quanto molte persone non hanno più la capacità economica di potervi fruire. In tali casi, come ad esempio accaduto al Policlinico Gemelli, occorre fornire rassicurazioni alle madri impaurite non tanto da parte delle autorità politiche, quanto dagli organi competenti. Anche alla luce di tali considerazioni, auspica che possano trovarsi, in collaborazione con il Ministro della salute, le sedi più appropriate per discutere sulle regole della *governance* sanitaria, allo scopo di evitare casi come quelli accaduti al Policlinico Gemelli.

La senatrice BASSOLI (PD), nel condividere quanto da ultimo rilevato dal senatore Cosentino, richiama l'attenzione anche sul quadro di investimenti da dedicare all'ammodernamento delle strutture sanitarie ed alla fattibilità della cosiddetta finanza di progetto.

Il PRESIDENTE fa presente ai senatori Cosentino e Bassoli che si riserva di discutere nella prossima riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato le modalità per svolgere un approfondimento sulla politica della spesa sanitaria, anche coinvolgendo il Ministro della salute.

Il ministro FAZIO, nel replicare ai senatori intervenuti, rileva che occorre individuare meccanismi maggiormente cogenti per garantire il quadro delle risorse destinate ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 all'ammodernamento dell'edilizia sanitaria poiché, a fronte dell'esistenza di un apposito nucleo di valutazione istituito presso il Dicastero della salute, la responsabilità della fase attuativa ricade sulle Regioni. Ritiene inoltre che il meccanismo della finanza di progetto possa essere diffuso, anche se così come attualmente configurato rischia di creare delle difficoltà.

Dopo aver ribadito come il Governo crede alla *governance* pubblica del sistema sanitario, sottolinea che i protocolli di sicurezza sul personale sanitario a rischio siano stringenti, sebbene si stia elaborando un nuovo documento con specifico riguardo a chi opera presso i reparti di neonatologia per evitare che si ripetano casi come quelli verificatisi presso il Policlinico Gemelli. In tal senso, ricorda come la tubercolosi resti una malattia insidiosa che spesso si presenta con sintomi poco chiari. Concorda sulla esigenza di migliorare la comunicazione, sebbene su tale aspetto dovrebbe esservi un maggiore senso di responsabilità da parte delle Regioni. In ogni caso, a suo giudizio, il sistema sanitario nazionale è in grado di garantire la sicurezza dei cittadini e, da parte sua, non percepisce quella riduzione di accesso alle cure denunciata dal senatore Cosentino, anche

se l'acuirsi della crisi economica richiede interventi mirati a sostegno delle fasce meno abbienti, come ad esempio l'esenzione dei *ticket* sulla base del cosiddetto quoziente familiare.

Infine, precisa che nel disegno di legge di stabilità non si è di fronte ad un taglio di risorse destinate agli investimenti per l'edilizia sanitaria, quanto ad un mancato finanziamento che si augura possa essere superato.

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il Ministro ed i senatori intervenuti, dichiara chiusa l'odierna audizione.

*IN SEDE REFERENTE*

**(10-51-136-281-285-483-800-972-994-1095-1188-1323-1363-1368-B)** *Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento*, approvato dal Senato in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Ignazio Roberto Marino ed altri; Tomassini ed altri; Poretti e Perduca; Carloni e Chiaromonte; Baio ed altri; Massidda; Musi ed altri; Veronesi; Baio ed altri; Rizzi; Bianconi ed altri; D'Alia e Fosson; Caselli ed altri; D'Alia e Fosson e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 13 ottobre scorso.

Non essendovi ulteriori senatori che intendano intervenire nella discussione della questione pregiudiziale avanzata nella precedente seduta dal senatore Cosentino, il PRESIDENTE avverte che metterà ai voti tale questione.

Il senatore BOSONE (*PD*) dichiara che non parteciperà al voto.

Posta ai voti, la questione pregiudiziale è quindi respinta.

La senatrice PORETTI (*PD*) illustra quindi una proposta di rinvio della discussione del disegno di legge in titolo fino al 2 novembre prossimo, ritenendo che tale sospensione potrebbe essere utile per la Commissione per svolgere ulteriori approfondimenti in merito agli aspetti più controversi di tale iniziativa legislativa, a partire da quanto previsto nel comma 5 dell'articolo 3. In tale disposizione, infatti, le dichiarazioni anticipate di trattamento subiscono, a suo avviso, un grave ridimensionamento poiché ci si limita semplicemente a chiarire che esse assumono rilievo, senza alcun carattere vincolante. Inoltre, sull'assenza di attività cerebrale integrativa cortico – sottocorticale, non è stata rappresentata alla Commissione una posizione scientifica chiara ed univoca da parte dei diversi esperti e delle società scientifiche interpellate. Il livello di incertezza è talmente elevato al punto che lo stesso relatore ha avvertito l'esigenza di precisare che di fronte a una definizione scientificamente non chiara il Ministro della salute dovrebbe emanare delle linee guida, proprio perché quando le dichiarazioni anticipate di trattamento assumono rilievo non

si comprende se il soggetto sia ancora vivo, se sia invece morto o se si trovi in una condizione non definibile.

Il PRESIDENTE avverte che sulla proposta di rinvio della discussione testé illustrata dalla senatrice Poretti potrà intervenire un oratore contro ed uno a favore.

La senatrice PORETTI (*PD*) rileva come la richiesta di rinvio da lei avanzata, ai sensi dell'articolo 43, comma 3 del Regolamento, debba essere valutata alla stregua di una questione sospensiva per la quale varrebbe l'applicazione analogica dell'articolo 93 del Regolamento, secondo il quale nella discussione di tale questione incidentale può prendere la parola un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare.

Il PRESIDENTE fa presente alla senatrice Poretti che l'organizzazione dei lavori in merito alla proposta di rinvio possa essere articolata, così come accaduto in altre circostanze, richiamando, invece, l'articolo 92 del Regolamento, nel quale si stabilisce che possano intervenire un oratore contro ed uno a favore, per non più di dieci minuti ciascuno, ferma restando la facoltà del Presidente, valutata l'importanza della questione, di concedere la parola ad un oratore per ciascuno Gruppo parlamentare.

Ritiene tuttavia che la questione motivata della senatrice Poretti non sia di rilevanza tale da giustificare un ampliamento della discussione; pertanto, ribadisce che in ordine alla proposta di rinvio della discussione potranno intervenire un oratore contro ed uno a favore.

Il senatore DEL PENNINO (*Misto*) si dichiara a favore della proposta di rinvio della discussione avanzata dalla senatrice Poretti perché è sua convinzione che il buon legislatore dovrebbe essere chiaro nelle disposizioni che elabora. Infatti, ogni norma dovrebbe stabilire con precisione ciò che è consentito e ciò che è vietato, al fine di evitare dubbi interpretativi che in primo luogo ricadono sui cittadini. A suo avviso, non c'è nulla di peggio dell'incertezza e dell'arbitrio interpretativo in una materia talmente delicata qual è quella che il disegno di legge in titolo intende disciplinare. Eppure, proprio per le ragioni illustrate dalla senatrice Poretti, il provvedimento in titolo sarà fonte di contenzioso legale, nonostante il proposito della maggioranza di evitare indebite interferenze della magistratura in tale campo. Al contrario, ritiene che si apra uno spazio enorme di intervento da parte dell'autorità giudiziaria, poiché la giurisprudenza interpretativa nasce proprio da leggi non chiare.

Evidenzia poi con preoccupazione come si sia ventilata la possibilità di linee guida ministeriali per superare i dubbi che la stessa comunità scientifica ha rappresentato davanti alla Commissione in ordine a quanto stabilito, ad esempio, nel comma 5 dell'articolo 3. Tuttavia, le linee guida possono avere una utilità per attuare e non certo per interpretare le norme dal momento che si rischierebbe di alterare la gerarchia delle fonti che assegna il primato alle leggi e non agli atti di natura amministrativa.

Per queste considerazioni, aderisce alla richiesta di rinvio della discussione avanzata dalla senatrice Poretti in quanto reputa indispensabile un ulteriore approfondimento per confrontare le varie tesi su uno degli aspetti più controversi del disegno di legge in titolo.

Il senatore SACCOMANNO (*PdL*) si esprime in senso contrario alla proposta di rinvio avanzata dalla senatrice Poretti poiché, nello specifico, quanto previsto nel comma 5 dell'articolo 3, rappresenta una formulazione più avanzata rispetto a quella licenziata dal Senato in prima lettura.

La proposta di rinvio della discussione avanzata dalla senatrice Poretti, posta ai voti, è respinta.

Il PRESIDENTE avverte quindi che nella prossima seduta avrà inizio la discussione generale, per la quale si è iscritto a parlare il senatore Gramazio.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI E POSTICIPAZIONE DELL'ORARIO D'INIZIO DELLA SEDUTA DI DOMANI*

Il PRESIDENTE avverte che domani, mercoledì 19 ottobre, alle ore 14,30 è convocata una riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi per la programmazione dei lavori e che la seduta della Commissione, prevista alle ore 14,30, avrà inizio, invece, alle ore 15.

*La seduta termina alle ore 16,25.*

## **TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

Martedì 18 ottobre 2011

### **Plenaria**

**301<sup>a</sup> Seduta (1<sup>a</sup> pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
**D'ALÌ**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Gianni Chianetta, presidente di Assosolare, accompagnato dal dottor Eugenio de Blasio, dalla dottoressa Francesca Marchini, dal dottor Marco Pezzaglia e dalla dottoressa Serena Cedrini, e il dottor Lorenzo Repetto, presidente di Amag S.p.A., accompagnato dalla dottoressa Ivana Stefani.*

*La seduta inizia alle ore 15.*

#### **SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il PRESIDENTE avverte che è stata avanzata la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio per l'audizione all'ordine del giorno della seduta di oggi; il Presidente del Senato, previamente interpellato, ha fatto conoscere il proprio assenso e pertanto, ove la Commissione convenga, tale forma di pubblicità sarà adottata per il seguito della seduta.

Conviene la Commissione.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche relative alle fonti di energia alternative e rinnovabili, con particolare riferimento alla riduzione delle emissioni in atmosfera e ai mutamenti climatici, anche in vista delle conferenze delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici: audizione di rappresentanti di Assosolare e Amag**

Riprende l'indagine conoscitiva in titolo sospesa nella seduta antimeridiana del 28 settembre scorso.

Il presidente D'ALÌ introduce l'audizione dei rappresentanti dell'Amag.

Il dottor REPETTO illustra le principali caratteristiche del gruppo Amag operante nel territorio di Alessandria nel settore dei servizi idrici integrati e della distribuzione del gas. In tale contesto l'Amag S.p.A. si occupa del ciclo integrato dell'acqua in un vasto territorio compreso tra l'Alessandrino, l'Acquese, la Valle Bormida e la Langa astigiana. Altre società del gruppo si occupano della rendita del gas naturale, e dell'energia elettrica dell'uso razionale dell'energia e della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Illustra poi l'innovazione introdotta dalle società del gruppo che permette il recupero dell'energia di pressione posseduta dal gas e l'utilizzo di una fonte rinnovabile, l'olio vegetale, per produrre energia termica ed elettrica, beneficiando degli incentivi alle fonti rinnovabili e dei certificati bianchi per l'energia. Illustra quindi le modalità attuali di gestione della rete degli impianti di distribuzione del metano e le confronta con il nuovo impianto di turboespansione cogenerativa, che consente di recuperare l'energia altrimenti dissipata grazie all'impiego di turbine e alla cogenerazione. In particolare, il sistema produce energia elettrica totalmente rinnovabile utilizzando il salto di pressione e l'olio vegetale per alimentare il motore cogenerativo. Per quanto riguarda gli aspetti della produzione di energia, sottolinea che l'innovazione proposta – che dovrebbe entrare in funzione entro la fine del mese di ottobre 2011 – consente di produrre 4,5 milioni di chilowatt elettrici, pari al consumo di oltre mille famiglie, e 3,5 milioni di chilowatt termici, necessari al processo di riduzione della pressione e alla produzione di energia elettrica tramite il turboespansore, consentendo un risparmio di circa 130.000 metri cubi di gas naturale. Dal punto di vista economico e finanziario, l'innovazione risulta particolarmente conveniente poiché consente di rientrare dagli investimenti sostenuti già dopo il terzo anno.

Il senatore FERRANTE (PD) manifesta apprezzamento per l'innovazione illustrata dal dottor Repetto ed osserva che il livello degli incentivi dovrebbe essere calibrato anche in funzione dei tempi necessari al recupero dei costi di investimento sostenuti.



Il dottor REPETTO fa presente che il sistema presentato permette di recuperare energia altrimenti dissipata e che alcune importanti case automobilistiche hanno già contattato il gruppo Amag per sfruttare l'energia elettrica recuperata al fine di ricaricare le batterie delle vetture elettriche.

Il presidente D'ALÌ ringrazia il dottor Repetto per il contributo fornito ai lavori della Commissione e dichiara conclusa la sua audizione. Da quindi la parola ai rappresentanti di Assosolare.

Il dottor CHIANETTA illustra brevemente le finalità di Assosolare, un'associazione industriale esclusivamente dedicata al comparto dell'energia elettrica da fonte solare, associata a Confindustria ed all'Associazione industriale europea dell'energia fotovoltaica. Fa quindi presente che il raggiungimento dell'obiettivo del IV Conto energia, quantificato in 23 gigawatt prodotti grazie all'impiego di impianti fotovoltaici, rappresenta un'opportunità per il Paese anche in considerazione delle entrate fiscali ad esso connesse. L'imprenditoria fotovoltaica contribuisce oggi significativamente in termini di fiscalità, diretta ed indiretta, ed incide sostanzialmente sul versante dell'autonomia energetica grazie alla riduzione della importazione di combustibili fossili. Il mercato italiano del fotovoltaico pesa oggi per circa 27 miliardi di euro ed occupa 55.000 lavoratori. Ulteriori vantaggi sono quelli ambientali poiché il fotovoltaico consente un risparmio di circa 250 milioni di euro all'anno di minori crediti di CO<sub>2</sub>. Considerevoli vantaggi si pongono poi in termini di abbattimento delle emissioni inquinanti e quindi di riduzione della spesa sanitaria conseguente al miglioramento delle condizioni generali di salute della popolazione, nonché in termini di innovazione della rete di trasmissione di energia, sempre più orientata alla realizzazione dei sistemi di rete intelligente in grado di indirizzare, in maniera più efficiente, l'energia elettrica ai clienti finali.

Il dottor de BLASIO sottolinea la necessità di un contesto di certezza ai fini della pianificazione di lungo periodo nel settore delle energie rinnovabili, anche al fine di attirare i capitali degli investitori stranieri. Fa inoltre presente che, a fronte della sovvenzione alle energie rinnovabili, lo Stato incamera entrate fiscali significative e l'economia nazionale beneficia delle considerevoli ricadute occupazionali.

La dottoressa MARCHINI, dopo avere evidenziato i benefici, in termini sia economici che di impatto ambientale, derivanti dal ricorso al fotovoltaico, fa presente che grande rilievo rivestono in particolare i benefici conseguibili sul terreno della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e ricorda che tale ricorso permette anche di ridurre notevolmente la spesa sanitaria collegata all'inquinamento ambientale.

Il dottor PEZZAGLIA sottolinea i vantaggi connessi ai caratteri di diffusione e di prevedibilità propri della fonte fotovoltaica e ricorda che i sistemi di gestione delle reti di trasmissione dell'energia fotovoltaica sono di produzione nazionale.

Il dottor CHIANETTA fa presente che il fotovoltaico rappresenta oggi anche una grande opportunità per l'agricoltura italiana.

Il senatore FERRANTE (PD) chiede una valutazione sull'ipotesi, ventilata negli ambienti della Maggioranza, di introdurre un condono per gli impianti realizzati in violazione della normativa urbanistica e paesaggistica, nonché sull'ipotesi, anche questa circolata negli ambienti della Maggioranza, di prevedere incentivi maggiori per gli impianti fotovoltaici presenti nel nord del Paese.

Il dottor CHIANETTA fa presente che Assosolare valuta negativamente l'eventualità di un condono.

Il dottor de BLASIO, dopo aver osservato che non ha alcun senso prevedere un sistema di incentivi per fasce territoriali, ricorda che l'80 per cento degli operatori del settore fotovoltaico sono residenti nel Nord Italia, anche per ragioni connesse al più facile accesso al credito.

La dottoressa MARCHINI si associa alle considerazioni svolte dal dottor de Blasio e rileva che il settore del fotovoltaico sta vivendo una situazione di crisi, anche se l'installato continua ad aumentare.

Il presidente D'ALÌ ringrazia gli auditi per il contributo fornito ai lavori della Commissione e dichiara conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16.*

## **Plenaria**

**302<sup>a</sup> Seduta (2<sup>a</sup> pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente*  
**D'ALÌ**

*La seduta inizia alle ore 16,25.*

### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente D'ALÌ informa che la Presidenza del Senato ha proceduto all'assegnazione di un affare sulle problematiche connesse al consumo del suolo ed invita i Gruppi parlamentari a far pervenire eventuali indicazioni in ordine ad audizioni da svolgere al riguardo.

In considerazione dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, avverte che gli argomenti iscritti all'ordine del giorno potranno essere esaminati nelle prossime sedute.

*INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO*

Il presidente D'ALÌ avverte che l'ordine del giorno della Commissione per le restanti sedute della settimana in corso è integrato con l'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 2849 recante «Istituzione del sovracanone a carico dei concessionari del Consorzio dell'Adda».

*La seduta termina alle ore 16,28.*

**Ufficio di Presidenza integrato  
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari  
Riunione n. 65 (1<sup>a</sup> pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente  
D'ALÌ*

*Orario: dalle ore 16 alle ore 16,25*

*AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DI CIA, COLDIERETTI E  
CONFAGRICOLTURA SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1820 (AREE PROTETTE)*

**Ufficio di Presidenza integrato  
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari  
Riunione n. 66 (2<sup>a</sup> pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente  
D'ALÌ*

*Orario: dalle ore 16,28 alle ore 16,30*

*PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI*

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

Martedì 18 ottobre 2011

**Plenaria**  
**104<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**ZAVOLI**

*La seduta inizia alle ore 14,15.*

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

*Intervengono per la RAI il vice direttore delle Relazioni Istituzionali, dottor Stefano Luppi e il dottor Luca Romano.*

Il PRESIDENTE avverte che, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento della Commissione, la pubblicità della seduta sarà assicurata per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso.

*SULL'ORDINE DEI LAVORI*

La deputata PERINA (*FLpTP*), considerando il lavoro finora svolto sull'Atto di indirizzo in materia di pluralismo e l'attuale situazione dell'informazione, forse troppo irregimentata, ritiene che le questioni alla base del tema del pluralismo siano altre rispetto a quelle considerate dal documento all'ordine del giorno. Chiede pertanto che sia preventivamente affrontata e chiarita la questione dei principi cui l'informazione si ispira attraverso audizioni con il direttore del TG1, il direttore generale della RAI e i rappresentanti dell'USIGRAI.

Il deputato CARRA (*UdCpTP*) concorda con le considerazioni sull'informazione anche in relazione alle carenze informative del servizio pubblico in merito agli incidenti nella manifestazione di sabato 15 ottobre.

Il PRESIDENTE ritiene opportuno proseguire nella seduta odierna l'esame del documento all'ordine del giorno, impegnandosi a porre quanto prima le questioni sollevate all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza.

La Commissione prende atto.

#### ATTIVITÀ DI INDIRIZZO E VIGILANZA

##### **Seguito della discussione sul pluralismo nell'informazione e nei programmi di approfondimento, ed esame di eventuali risoluzioni**

(Seguito della discussione e rinvio. Seguito dell'esame di schemi di risoluzione: seguito dell'esame dello schema proposto dal relatore Butti e rinvio)

Riprende il dibattito sul complesso degli emendamenti riferiti alla disposizione 14, sospeso nella seduta dell'11 ottobre.

Concludendo l'intervento interrotto nella precedente seduta, il senatore VITA (*PD*) si associa alle dichiarazioni della deputata Perina e illustra le ragioni per cui l'approvazione del testo base determinerebbe molti rischi per la sopravvivenza del giornalismo d'inchiesta; condividendo le proposte soppressive, evidenzia come il contenuto della disposizione 14 sia inapplicabile e anche in controtendenza rispetto alle esigenze dei tempi attuali.

Secondo il senatore PROCACCI (*PD*), che si riconosce nelle considerazioni già svolte, l'attuale situazione del servizio pubblico rende anche superfluo il dettato del testo in esame, che rischia di rimanere lontano dalla realtà operativa.

Aggiungendo la propria firma agli emendamenti interamente soppressivi, il deputato PELUFFO (*PD*) li giudica necessari al fine di tutelare il *format* di taluni programmi di approfondimento informativo.

Il senatore VIMERCATI (*PD*) concorda sulle proposte soppressive, in alternativa alle quali ha presentato l'emendamento 14.3.

Il senatore CERUTI (*PD*) sottoscrive gli emendamenti 14.1, 14.2, 14.4, 14.5 e 14.3, rilevando soprattutto la poca comprensibilità del testo della disposizione in esame.

Condividendo quanto già sostenuto dai colleghi, il senatore PARDI (*IdV*) sottolinea la discrezionalità di giudizio che si determinerebbe sugli strumenti oggetto della norma in discussione, così come le difficoltà operative che ne deriverebbero per la RAI.

Il deputato CARRA (*UdCpTP*) sottoscrive tutti gli emendamenti alla disposizione 14, che altrimenti sarebbe soltanto una norma di censura preventiva del materiale da utilizzare nelle varie trasmissioni.

Il senatore MORRI (*PD*) si dichiara favorevole agli emendamenti soppressivi, supportando in alternativa l'emendamento 14.3.

Il PRESIDENTE dichiara conclusa la discussione sugli emendamenti riferiti alla disposizione 14. Onde consentire al relatore, senatore Butti, la possibilità di replicare alle varie osservazioni fatte e in considerazione dei concomitanti lavori presso l'Assemblea della Camera dei deputati, propone di aggiornare i lavori.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvia quindi il seguito della discussione alla prossima seduta, già convocata per domani, mercoledì 19 ottobre, alle ore 14.

*La seduta termina alle ore 15.*

ALLEGATO

**Atto di indirizzo sul pluralismo nell'informazione e nei programmi  
di approfondimento – Relatore sen. BUTTI**

TESTO DEGLI EMENDAMENTI ESAMINATI IN COMMISSIONE

**Disposizioni**

**14.1**

BELTRANDI

*Sopprimere la disposizione 14.*

---

**14.2**

GENTILONI SILVERI

*Sopprimere la disposizione 14.*

---

**14.4**

VITA

*Sopprimere la disposizione 14.*

---

**14.5**

PARDI, FORMISANO

*Sopprimere la disposizione 14.*

---

**14.6**

PARDI, FORMISANO

*Alla disposizione 14, sostituire le parole da: «e quant'altro» alla fine con le seguenti: «devono essere quanto più possibile accurati, puntuali e corretti.».*

---

**14.3**

VIMERCATI, MORRI

*Alla disposizione 14, sostituire le parole da: «non possono» alla fine con le seguenti: «devono essere funzionali all'approfondimento equilibrato delle tematiche oggetto della trasmissione.».*

---

**14.7**

PARDI, FORMISANO

*Alla disposizione 14, sopprimere le parole da: «o indiretto» a «trasmissione»; sostituire altresì la parola: «difendersi» con la seguente: «replicare.».*

---



## COMMISSIONE PARLAMENTARE per l'infanzia e l'adolescenza

Martedì 18 ottobre 2011

### Plenaria

*Presidenza della presidente*  
Alessandra Mussolini

*La seduta inizia alle ore 13,10.*

#### INDAGINE CONOSCITIVA

##### **Sulla pubblicità dei lavori**

Alessandra MUSSOLINI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

##### **Sulla tutela della salute dei minori, con particolare riferimento ai danni derivanti dall'inquinamento atmosferico da benzo(a)pirene**

**Audizione di Gianluigi De Gennaro, docente di chimica dell'ambiente, dipartimento di chimica – Università degli Studi di Bari «Aldo Moro»**

(Svolgimento e conclusione)

Alessandra MUSSOLINI, *presidente*, introduce l'audizione all'ordine del giorno.

Gianluigi DE GENNARO, *docente di chimica dell'ambiente, dipartimento di chimica – Università degli Studi di Bari «Aldo Moro»*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni la presidente Alessandra MUSSOLINI, i deputati Massimo POLLEDRI (*LNP*) Sandra ZAMPA (*PD*), Anita DI GIUSEPPE (*IDV*), e Gabriella CARLUCCI (*PDL*), nonché la senatrice Anna Maria SERAFINI (*PD*).

Gianluigi DE GENNARO, *docente di chimica dell'ambiente, dipartimento di chimica – Università degli Studi di Bari «Aldo Moro»*, risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Alessandra MUSSOLINI, *presidente*, ringrazia l'audito e dichiara conclusa l'audizione.

#### **Sulla tutela dei minori nei mezzi di comunicazione**

##### **Esame del documento conclusivo**

(Seguito dell'esame ed approvazione)

Alessandra MUSSOLINI, *presidente*, auspica vivamente che la Commissione esprima nella seduta odierna un voto unanime sullo schema di documento in titolo, che riassume l'intenso lavoro svolto dalla Commissione negli ultimi mesi per accogliere le numerose proposte di riformulazione avanzate dai vari gruppi politici presenti in Commissione.

I deputati Sandra ZAMPA (*PD*), Luisa SANTOLINI (*UDC*), Massimo POLLEDRI (*LNP*), Alessandro PAGANO (*PD*) e la senatrice Anna Maria SERAFINI (*PD*) illustrano alcune ulteriori proposte di modifica allo schema di documento in esame.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva all'unanimità lo schema di documento in titolo, come in ultimo riformulato nella seduta odierna (*v. allegato*).

*La seduta termina alle ore 14,15.*

#### **AVVERTENZA**

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

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

ALLEGATO

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA  
E L'ADOLESCENZA****Indagine conoscitiva sulla tutela dei minori  
nei mezzi di comunicazione****DOCUMENTO CONCLUSIVO  
APPROVATO DALLA COMMISSIONE****1. I filoni dell'indagine conoscitiva della Commissione infanzia e adolescenza e il lavoro svolto.**

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato il 23 ottobre 2008 un'indagine conoscitiva volta ad approfondire la tematica della tutela dei minori nei mezzi di comunicazione.

L'indagine nasceva dall'intento di svolgere una ricognizione ad ampio raggio di una problematica che si sta imponendo all'attenzione collettiva e che consiste nella crescente diffusione di nuovi strumenti comunicativi, rispetto ai quali le fasce di età dell'infanzia e dell'adolescenza risultano particolarmente sensibili.

L'obiettivo era quello di verificare il vasto ambito degli strumenti di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori e alla pedofilia, nonché a tutte quelle violazioni o anche semplici lesioni dei diritti dei minori che si realizzano per via mediatica. Contestualmente si intendeva esplorare e studiare le possibilità di informazione e responsabilizzazione dei genitori e degli adulti incaricati di vigilare e assistere i minori, in ordine a tutti rischi derivanti dai contenuti di alcuni prodotti del mercato televisivo, informatico, musicale a disposizione dei minori.

L'impianto dell'indagine conoscitiva si è sostanzialmente impostato su due linee di indirizzo:

*a.* la tutela del minore nei *media*, sotto un profilo soggettivo, implica un'azione positiva per favorire una corretta crescita psicologica del bambino, attraverso un'adeguata programmazione televisiva; una selezione dei prodotti mediatici destinati al minore in ragione della loro specifica utilità, valutata esclusivamente in funzione del minore; la valorizzazione del bambino come soggetto *sui generis* volta a contrastare la considerazione del minore in termini di consumatore attuale e/o futuro;

*b.* la tutela del minore nei *media*, sotto un profilo oggettivo, implica un'azione di tutela, intesa con riferimento alla difesa della sua intrinseca dignità di persona debole, bisognosa di maggiore tutela, rispetto al-

l'adulto, e si attua esercitando un'azione di protezione dell'immagine del bambino nei contenuti dei programmi circolanti nel vasto circuito dei *media* che scoraggi pratiche abusive e che salvaguardi la sua dignità come soggetto di diritti autonomi (diritto alla riservatezza, tutela dell'incolumità fisica e psichica rispetto a giochi violenti, messaggi mediatici devianti, ecc.);

Con riferimento a tutte queste problematiche, la Commissione ha audito: il Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; il Sottosegretario di Stato allo sviluppo economico e comunicazioni; la Società italiana di pediatria; il Presidente della *Mentoring USA/Italia Onlus*; il Dipartimento della sicurezza nei sistemi informatici dell'Università di Tor Vergata; il Presidente del Consiglio nazionale degli utenti; il Direttore scientifico del Centro studi minori e media; il Presidente della Terza Commissione per la censura cinematografica; il Segretario generale dell'Associazione editori *software* videoludico italiana (AESVI); il Direttore dei Rapporti istituzionali di *Microsoft Italia*; la Coordinatrice del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile; il Presidente del Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione *media* e minori; il Presidente dell'Associazione *Telefono Arcobaleno*; il Presidente del Centro studi e intervento infanzia violata; il Direttore del Servizio di Polizia postale; il responsabile del settore politiche culturali del Censis; il direttore del *Progetto SOS ragazzi*; l'ex vicepresidente del Consiglio Nazionale degli Utenti e del Comitato TV e Minori; il presidente dell'Associazione Italiana Psicologi Cattolici.

## 2. Il quadro giuridico generale.

### 2.1. *La Convenzione di New York*

Ai sensi della legge 23 dicembre 1997, n. 451, istitutiva della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, la Commissione formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente in materia di infanzia e di adolescenza in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata con legge 27 maggio 1991, n.176.

Premesso che un sano, equilibrato e completo sviluppo mentale, fisico e morale è un diritto del minore riconosciuto dal complesso dell'ordinamento giuridico nazionale e internazionale, la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo rappresenta senz'altro lo strumento normativo internazionale più importante e completo in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Essa ha costituito, anche nello svolgimento dell'indagine conoscitiva in questa delicata e importante sfera di tutela dei minori, la stella polare dei lavori della Commissione.

La Convenzione detta alcuni importanti principi in materia di tutela dei minori nei mezzi di comunicazione. In particolare, dopo aver definito

all'art. 1 «bambini» gli individui di età inferiore ai 18 anni, essa formula espressamente il principio che il fanciullo, in considerazione della sua mancanza di maturità fisica ed intellettuale, necessita di una protezione di cure particolari. Afferma altresì che la unità fondamentale della società, è l'ambiente naturale per la crescita e il benessere del fanciullo, riconoscendo che il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, amore e comprensione.

In particolare, con riferimento al tema specifico che è oggetto dell'indagine conoscitiva della Commissione, la Convenzione di New York sottolinea che:

a) nessun fanciullo può essere oggetto di interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza, e neppure di affronti illegali al suo onore e alla sua reputazione (art. 16);

b) l'educazione del fanciullo deve avere come finalità quella di: favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali (art. 29);

c) gli Stati parti riconoscono l'importanza della funzione esercitata dai *mass media* e vigilano affinché il fanciullo possa accedere a una informazione e a materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale; a tal fine, fra l'altro, incoraggiano i *mass media* a divulgare informazioni e materiali che abbiano una utilità sociale e culturale per il fanciullo e corrispondano allo spirito dell'educazione cui il fanciullo ha diritto, ai sensi del citato art. 29; incoraggiano altresì la cooperazione internazionale in vista di produrre, di scambiare e di divulgare informazioni e materiali di questo tipo (art. 17);

d) gli Stati parti favoriscono l'elaborazione di principi direttivi appropriati destinati a proteggere il fanciullo dalle informazioni e dai materiali che nuocciono al suo benessere, sia pure in considerazione del diritto del fanciullo di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni e idee di ogni specie o con ogni mezzo (art. 17);

e) gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica, incoraggiando l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali (art. 31);

f) gli Stati parti adottano ogni adeguata misura, comprese misure legislative, amministrative, sociali ed educative per proteggere i fanciulli contro l'uso illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (art. 33);

g) gli Stati parti si impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale, adottando in particolare ogni adeguata misura a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire che dei fanciulli siano incitati o costretti a dedicarsi a una attività sessuale illegale; che dei fanciulli siano sfruttati a fini di prostituzione o di altre pratiche sessuali illegali; che dei fanciulli siano sfruttati ai fini della produzione di spettacoli o di materiale a carattere pornografico (art. 34).

## 2.2. La normativa europea

L'Unione europea riconosce nella protezione dei minori da contenuti nocivi per il loro sviluppo psichico e morale un interesse pubblico fondamentale, nel cui rispetto deve esplicarsi il diritto alla libertà di espres-

sione; tale obiettivo deve essere perseguito dagli Stati membri con l'adozione di adeguate misure, come stabilito dalla direttiva «Televisione senza frontiere» (89/522/CEE) e come confermato dalla direttiva «Servizi Media e Audiovisivi» (2007/65/CEE).

Nel campo specifico della tutela dei minori nei *media* la Commissione ha adottato il 10 marzo 2010 la direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di *media* audiovisivi (direttiva sui servizi di *media* audiovisivi). Si tratta di un atto normativo di grande rilievo, in quanto estende le norme di protezione dei minori, precedentemente riservate ai programmi televisivi, ai servizi di *media* audiovisivi a richiesta in rapida espansione, in particolare su Internet<sup>1</sup>.

In particolare, in base all'art. 9 della direttiva (CAPO III – *Disposizioni applicabili a tutti i servizi di media audiovisivi*) gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che le comunicazioni commerciali audiovisive non arrechino pregiudizio fisico o morale ai minori, e pertanto non esortino direttamente i minori ad acquistare o prendere in locazione un prodotto o un servizio sfruttando la loro inesperienza o credulità, né li incoraggino direttamente a persuadere i loro genitori o altri ad acquistare i beni o i servizi pubblicizzati, né sfruttino la particolare fiducia che i minori ripongono nei genitori, negli insegnanti o in altre persone, né mostrino senza motivo minori che si trovano in situazioni pericolose. Inoltre, Gli Stati membri e la Commissione sono tenuti ad incoraggiare i fornitori di servizi di *media* a elaborare codici di condotta concernenti le comunicazioni audiovisive commerciali non appropriate che accompagnano i programmi per bambini o vi sono incluse, relative a prodotti alimentari o bevande che contengono sostanze nutritive e sostanze con un effetto nutrizionale o fisiologico, in particolare quelle come i grassi, gli acidi grassi trans, gli zuccheri, il sodio o il sale, la cui assunzione eccessiva nella dieta generale non è raccomandata.

Il capo VIII della direttiva 2010/13/UE prevede che gli Stati membri adottino le misure atte a garantire che le trasmissioni televisive delle emittenti soggette alla loro giurisdizione non contengano alcun programma che possa nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita. Tali misure si applicano anche agli altri programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minori che si trovano nell'area di diffusione vedano o ascoltino normalmente tali programmi. Inoltre quando tali programmi siano trasmessi in chiaro, gli Stati membri assicurano che essi siano preceduti da un'avvertenza acustica ovvero siano identificati mediante la presenza di un simbolo visivo durante tutto il corso della trasmissione. Tale simbolo esiste nelle emittenti che hanno sottoscritto il Codice di autoregolamentazione, ma l'esperienza di lungo periodo dimostra che è del tutto inefficace se non controproducente.

Occorre poi fare riferimento al Programma «*Safer Internet 2009-2013*», stabilito con la decisione n. 1351/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, volto a promuovere un uso più sicuro di Internet e di altre tecnologie di comunicazione, in particolare a favore dei bambini, e a lottare contro i contenuti illeciti e i comportamenti dannosi in linea. Si tratta di un documento di rilievo, ripetutamente citato nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

---

<sup>1</sup> In particolare la direttiva ha provveduto alla codificazione della normativa comunitaria precedentemente vigente in materia, ossia della direttiva 89/552/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 ottobre 1989, modificata da ultimo dalla direttiva 2007/65/CE.

Tra gli ultimi atti rilevanti adottati dalla Commissione europea spicca la comunicazione recante il Programma dell'Unione europea in materia di diritti dei minori (COM(2011)60), presentata il 15 febbraio 2011, che propone una speciale azione di supporto agli Stati membri, volta a potenziare la prevenzione, a rendere i minori più responsabili e partecipi per poter beneficiare al massimo delle tecnologie *on line*, e a contrastare il cyberbullismo, l'esposizione a contenuti dannosi e altri rischi connessi alla navigazione in rete, specie tramite il programma «*Safer Internet*».

La Commissione europea dedica un'attenzione particolare al comparto dell'industria delle tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni, proponendosi di controllare attentamente il processo di recepimento negli ordinamenti nazionali degli Stati membri della direttiva sui servizi di *media* audiovisivi e promuovendo la cooperazione con l'industria incentrata sulle iniziative di autoregolamentazione (2009-2014). Tali iniziative hanno infatti lo scopo precipuo di assicurare maggiore protezione ai giovani utenti di telefonia mobile e di *social network*, anche nell'ambito del sistema di classificazione in base all'età PEGI (*Pan-European Game Information*) di videogiochi e di giochi *on line*.

Sul fronte della lotta alla pedopornografia via Internet è di rilievo l'iniziativa della Commissione europea che ha dato vita alla coalizione finanziaria europea contro la pedopornografia in Internet, finanziata dallo stanziamento di 427.000 euro deciso il 3 marzo 2009. La coalizione intende contribuire ad individuare e proteggere le vittime, a localizzare e arrestare i criminali – pedofili e quanti traggono profitto dalla vendita delle immagini – e, soprattutto, a confiscare i proventi di tali attività criminose. Sarà così impedito l'acquisto di materiale pedopornografico con carte di credito.

Posta sotto la guida del *Child Exploitation and Online Protection Centre* (CEOP, l'organo di polizia britannico per la tutela contro lo sfruttamento sessuale dei minori) e finanziata dalla Commissione europea, la coalizione è un gruppo informale composto da attori pubblici e privati (autorità di polizia, operatori finanziari, fornitori di servizi Internet, ONG e altri partner) che collaborano alla lotta contro la pedopornografia. MasterCard, Microsoft, PayPal, VISA Europe e l'ONG *Missing Children Europe* sono alcuni dei membri fondatori della nuova coalizione. Per quanto riguarda l'attività di contrasto, figurano tra i membri fondatori della coalizione Europol e la Polizia postale e delle comunicazioni italiana.

Appare poi utile citare alcune delle conclusioni adottate dal Consiglio giustizia e affari interni del 23 ottobre 2009 nel campo della lotta alla pedopornografia, in quanto esse coincidono ampiamente con alcune delle conclusioni che la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha potuto trarre dalla parte dell'indagine conoscitiva dedicata alla tutela dei minori dai fenomeni di pedopornografia. Anche il Consiglio ha infatti sottolineato, fra le altre, alcune priorità: assicurarsi che siano sviluppati e definiti i processi d'identificazione delle vittime; attuare un sistema di monitoraggio con il sostegno delle parti coinvolte nei sistemi di pagamento su Internet e ostacolare l'aspetto commerciale di tali attività in espansione; aiutare i fornitori di servizi finanziari (più in particolare le società di carte di credito, le banche ed altri fornitori di servizi di pagamento) e i fornitori di servizi Internet o di posta elettronica a combattere l'utilizzazione illecita dei loro sistemi al fine di acquistare immagini pedopornografiche, promuovendo procedure di *governance* e modificando

opportunamente i termini e le condizioni applicabili; coinvolgere i fornitori di servizi finanziari, le banche e i fornitori di servizi Internet nell'elaborazione di strategie coordinate, permettendo infine alle autorità preposte all'applicazione della legge di rintracciare ed arrestare i criminali che approfittano della diffusione.

Occorre infine accennare ai contenuti della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale del 25 ottobre 2007 (Convenzione di Lanzarote): entrata in vigore il 1° luglio 2010, è il primo strumento internazionale con il quale si prevede che gli abusi sessuali contro i bambini siano considerati reati. Oltre alle fattispecie di reato più diffuse in questo campo (abuso sessuale, prostituzione infantile, pedopornografia, partecipazione coatta di bambini a spettacoli pornografici) la Convenzione di Lanzarote disciplina anche i casi di *grooming* (adescamento di minori attraverso Internet) e di turismo sessuale.

### 2.3. *La normativa italiana vigente*

Oltre ai contenuti della Convenzione di New York, che vincola il nostro Paese al rispetto del catalogo dei diritti a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in essa contenuto, il riferimento costituzionale per il nostro ordinamento è rappresentato dall'art. 31 della Costituzione, che impegna la comunità nazionale, in tutte le sue articolazioni, a proteggere l'infanzia e la gioventù.

Dell'ampia ricognizione che la Commissione ha potuto svolgere del quadro normativo a tutela dei minori vigente nel nostro ordinamento spiccano punti di forza ed elementi di debolezza.

Tra i primi vengono anzitutto in rilievo le disposizioni di tutela dei minori in relazione all'utilizzo di Internet che sono state introdotte dalla legge 6 febbraio 2006, n. 38, (Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet), che ha a tal fine novellato la legge 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù). Nel complesso, le norme anzidette hanno avuto il pregio di dotare il nostro Paese di una legislazione all'avanguardia in materia di repressione di fenomeni collegati all'abuso sessuale di minori a mezzo Internet, costituendo ancora oggi una significativa pietra miliare nel quadro giuridico dei Paesi industrializzati avanzati

In primo luogo, la legge in questione ha istituito (art. 14-*bis*) il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet con il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile, riguardanti siti che diffondono materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori avvalendosi della rete Internet, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei relativi pagamenti. È previsto quindi (art. 14-*ter*) l'obbligo per i fornitori dei servizi resi attraverso reti di comunicazione elettronica di segnalare al Centro, qualora ne vengano a conoscenza, le imprese o i soggetti che, a qualunque ti-



tolo, diffondono, distribuiscono o fanno commercio, anche in via telematica, di materiale pedopornografico. I fornitori di connettività alla rete Internet, poi, al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro, sono obbligati (art. 14-*quater*) ad utilizzare gli strumenti di filtraggio e le relative soluzioni tecnologiche conformi ai requisiti individuati con decreto del Ministro delle comunicazioni. E' in attuazione di queste norme, che è stato successivamente emanato il decreto del ministero delle comunicazioni 8 gennaio 2007, recante Requisiti tecnici degli strumenti di filtraggio, requisiti che i fornitori di connettività alla rete Internet devono utilizzare, al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia.

La Commissione ha potuto audire in due occasioni rappresentanti del Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, costituito presso la Polizia postale, acquisendo un ampio quadro informativo sull'attività svolta da questo settore della Polizia di Stato e ricavando una valutazione ampiamente positiva dell'operato di questa parte delle Forze dell'ordine impegnata a contrastare il fenomeno della pedopornografia via Internet. Con le stesse finalità informative, la Commissione ha anche visitato nel dicembre 2009 la sede del Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, verificando direttamente la professionalità e l'impegno della Polizia postale nello svolgimento delle funzioni assegnatele per la repressione e la prevenzione di questo tipo di reati.

La stessa legge n. 38/2006 ha inoltre istituito (art. 20) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità – l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, cui la legge assegna il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia.

La disciplina del sistema radiotelevisivo prevede specifiche norme a tutela dei minori. Se la prima legge di sistema (legge 6 agosto 1990, n. 223) poneva limitati e generici divieti alla trasmissione di programmi nocivi (art. 15, commi 10,11,12 e 13), è stato necessario attendere il D.lgs 31 luglio 2005, n. 177, recante il Testo unico della radiotelevisione, che con gli artt. 3, 4, 34 e 35 ha dato alla tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive un impianto normativo più strutturato.

In particolare l'art. 34 ha sancito sul piano normativo l'obbligo per le emittenti televisive ed i fornitori di contenuti di osservare le disposizioni a tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione Tv e minori. Il Codice, approvato il 29 novembre 2002 (e nel 2007 ridenominato Codice di autoregolamentazione *media* e minori), nasce da un impegno delle imprese televisive per migliorare la qualità delle trasmissioni dedicate ai minori, per aiutare le famiglie ed il pubblico più giovane ad un uso corretto della televisione e per sensibilizzare chi produce i programmi al rispetto delle esigenze dei minori. Per l'applicazione del Codice è stato istituito un Comitato, formato da 15 membri, nominati con decreto dal Ministro delle Comunicazioni d'intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in rappresentanza, in parti uguali, rispettivamente delle emittenti televisive firmatarie del Codice – su indicazione delle stesse e delle associazioni di categoria – delle istituzioni e degli utenti.

Il D.lgs 15 marzo 2010, n. 44, ha innovato il D.lgs 31 luglio 2005, n. 177, ora Testo unico dei servizi di *media* audiovisivi e radiofonici, modificando anche i citati artt. 34 e 35 (*Tutela dei minori nella programmazione audiovisiva*).

Ai sensi della normativa così risultante, sono vietate le trasmissioni che, anche in relazione all'orario di diffusione, possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori o che presentano scene di violenza gratuita o insistita o efferata ovvero pornografiche, salvo le norme speciali per le trasmissioni ad accesso condizionato che comunque impongano l'adozione di un sistema specifico e selettivo e che vengono consentite tra le ore 23.00 e le ore 7.00. Inoltre le trasmissioni televisive non contengono programmi che possono nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni a meno che la scelta dell'orario di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minori che si trovano nell'area di diffusione assistano normalmente a tali programmi. I film vietati ai minori di anni quattordici non possono essere trasmessi sia in chiaro che a pagamento, né forniti a richiesta, sia integralmente che parzialmente prima delle ore 22.30 e dopo le ore 7.00. Le emittenti televisive, diffuse su qualsiasi piattaforma, sono tenute ad osservare le disposizioni a tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione *media* e minori e ad assicurare misure specifiche a tutela dei minori tra le ore 16.00 e le ore 19.00. L'impiego di minori di anni 14 in programmi televisivi è disciplinato con regolamento del Ministero dello sviluppo economico che, insieme al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dispone anche campagne scolastiche per un uso consapevole del mezzo televisivo. Alla verifica dell'osservanza di queste disposizioni provvede la Commissione per i servizi ed i prodotti dell'Autorità, in collaborazione con il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione *media* e minori, che può deliberare l'irrogazione di sanzioni amministrative da 25.000 euro a 350.000 euro. L'Autorità presenta al Parlamento una relazione annuale sulla tutela dei diritti dei minori, sui provvedimenti adottati e sulle sanzioni irrogate.

### **3. Gli esiti dell'indagine aggregati per singoli *media***

La Commissione ha audito un ampio numero di soggetti pubblici e privati in grado di fornire elementi utili all'indagine: da rappresentanti di organismi privati attivi nel settore della tutela all'infanzia e all'adolescenza, a rappresentanti istituzionali, esperti di nuove tecnologie, professori universitari in materie attinenti alla comunicazione e alle sue problematiche, medici e pediatri.

Dall'ampia messe di documentazione acquisita e dagli interventi svolti in sede di audizione sono emerse alcune macro-problematiche: alcune di carattere per così dire inter-mediale, cioè riferibili a contenuti veicolati da diversi mezzi di comunicazione, contemporaneamente o distintamente (ad es. i messaggi pubblicitari), altre invece più specificamente riferibili solo ad una tipologia di *media* e alle sue caratteristiche proprie (ad es. la pedopornografia *on line*).

Gli esiti che la Commissione ha potuto desumere da questo complesso lavoro di indagine sono pertanto di due tipi: un primo ordine di conclusioni è anzitutto riferibile alle specificità dei contenuti veicolati dai singoli *media* e in quanto tali sollevano problematiche che necessitano di azioni correttive mirate, spesso anche di carattere microsettoriale; un secondo ordine di conclusioni, comunque derivante dagli esiti predetti, è invece di carattere generale, si fonda prevalentemente sui contributi psicopedagogici resi alla Commissione da esperti del settore e richiama spesso interventi di matrice più prettamente educativa e/o culturale, che possano avvalersi degli apporti più differenziati di tutti i soggetti operanti nel vasto campo della tutela, dell'assistenza e dell'istruzione fornite all'infanzia e all'adolescenza (cosiddetta alleanza educativa, v. *infra*).

Il primo aspetto che viene in rilievo nella disamina svolta dalla Commissione investe anzitutto il grado di diffusività dei nuovi *media* e del

mezzo televisivo: il primo dato evidente che coinvolge i *media* nella loro generalità è infatti rappresentato dall'enorme ampliamento delle possibilità di circolazione di contenuti mediatici (programmi televisivi, immagini, audio, audiovideo, *chat*, giochi *on line*) dovuto alla diffusione delle nuove tecnologie di trasmissione e allo sviluppo della convergenza dei *media* (televisione, Internet, terminali mobili di videofonia). Questo comporta un'enorme facilità per ragazzi e adolescenti di accedere anche a contenuti nocivi per il loro sviluppo psicofisico e morale e un alto grado di invasività (in particolare del mezzo televisivo) nella vita individuale e familiare del bambino e dell'adolescente.

### 3.1. La televisione

Partendo dalla televisione, il mezzo di comunicazione più tradizionale (ormai anche il più desueto nella quotidianità e nella vita sociale dei minori, in particolare degli adolescenti), la Commissione ha potuto acquisire una serie di contributi, dai quali sono sistematicamente emersi alcuni nodi critici ricorrenti.

Questi nodi critici riguardano essenzialmente: la scarsa o quasi assente protezione della fascia di programmazione riservata ai minori; il livello qualitativo molto basso dei contenuti della programmazione televisiva, in particolare quella della TV generalista; la necessità di definire efficacemente la funzione del servizio pubblico radiotelevisivo attraverso una rigorosa riedizione e applicazione del Contratto di Servizio; una rivisitazione complessiva del ruolo della televisione in genere affinché diventi da (attuale) veicolo di contenuti spesso dannosi per i minori a portatrice di modelli educativi.

#### 3.1.1. *La TV baby-sitter e il ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo*

Il rilievo che assume l'uso della televisione da parte dei minori dipende anzitutto dalla universale diffusione del mezzo televisivo nella popolazione italiana, dalla sua generalizzata accessibilità, soprattutto da parte dei bambini, dalla diffusività e pervasività della sua fruizione nell'ambito della vita familiare e sociale del bambino.

È infatti innegabile che la televisione ha assunto in molte famiglie italiane un ruolo sostitutivo della comunicazione interpersonale e familiare in genere, divenendo un dannoso accompagnamento dei sempre più rari momenti di aggregazione della comunità familiare. La funzione di supplenza del mezzo televisivo si accentua particolarmente nel caso delle famiglie con bambini piccoli (è risaputo infatti che gli adolescenti ricorrono maggiormente all'uso di Internet), al punto che si parla correntemente di TV *baby-sitter*. In tutti questi casi la televisione, oltre ai rischi propri derivanti dalla trasmissione di contenuti inadeguati, favorisce l'isolamento fra i membri della famiglia, diventando una sorta di organizzatore dei tempi e dei comportamenti del nucleo familiare: in sostanza, anziché costituire un sostegno culturale e uno stimolo allo sviluppo psico-fisico del minore, la TV si trasforma spesso in un ostacolo allo sviluppo emotivo e relazionale del bambino, accentuato dall'alto grado di passività che caratterizza la fruizione della TV generalista.

Una eccessiva esposizione alla televisione da parte del bambino presenta due ordini di rischi: in primo luogo la televisione supplisce (inadeguatamente) alla funzione pedagogica del genitore, che per parte sua abdica ad esercitare un adeguato controllo sull'insufficiente qualità culturale e sui discutibili modelli di comportamento che la televisione offre ai bambini. In secondo luogo, importanti rischi allo sviluppo psicofisico del bambino derivano dall'esposizione a contenuti televisivi inadeguati, perché violenti o implicitamente sessualizzati (*v. infra*); dall'assuefazione ad un uso eccessivo del mezzo televisivo; da stimoli emulativi nei confronti di modelli comportamentali spesso narcisistici o fondati su valori effimeri, in ogni caso non scelti consapevolmente dal genitore; infine dalla diffusione di modelli culturali stereotipati che favoriscono l'insorgere di attitudini conformistiche.

Gli esperti auditi dalla Commissione hanno evidenziato come il tempo trascorso dai bambini davanti allo schermo televisivo sia di gran lunga eccessivo (si parla anche di 40 ore settimanali). Il primo problema derivante da questa esposizione riguarda il fatto che il bambino, non avendo la capacità di discernere la finzione dalla realtà, interiorizza e assolutizza situazioni fittizie, che possono nuocergli, soprattutto se si tratta di contenuti violenti o inadeguati (*v. infra*). Oltre a ciò la esclusiva concentrazione sulla facoltà visiva deprime e rallenta il progresso delle altre facoltà cognitive del bambino, senza contare che la semplice quantità di ore trascorse davanti alla televisione sottrae tempo ed energie ad attività culturalmente più stimolanti e sicuramente meno passive, incluse le attività fisiche e relazionali. Appare pertanto imprescindibile un mutamento di orientamento della stessa comunità familiare, una sorta di riconversione alla pluralità degli stimoli che parta dagli stessi genitori, troppo spesso inclini ad abbandonare i piccoli davanti al televisore per mancanza di risorse materiali o culturali.

Quello che pertanto la Commissione ha potuto rilevare è che la questione della tutela dei minori nel mezzo televisivo non può essere affrontata solo sul piano normativo, ma richiede opportuni processi di educazione e sensibilizzazione ad un utilizzo costruttivo dei mezzi di comunicazione in genere (non solo della televisione), in grado di coinvolgere in maniera sinergica famiglia, scuola e gli stessi soggetti in età evolutiva: sarebbe perciò necessario, a giudizio della Commissione, implementare programmi educativo-didattici già nella scuola dell'obbligo, al fine di formare i minori e le loro famiglie ad un uso corretto e consapevole del mezzo televisivo e informatico.

Sotto tale aspetto, il principale *partner* di questa operazione culturale deve essere individuato in una rinnovata concezione del servizio pubblico radiotelevisivo: il ruolo attualmente occupato nel nostro Paese dalla TV pubblica merita certamente in questa sede un approfondimento particolare che comporta una radicale lettura critica e un serio processo di ridefinizione, culturale e normativo, della funzione di servizio pubblico radiotelevisivo.

La televisione italiana, che in passato ha tanto contribuito alla crescita della società civile, alfabetizzando e unificando culturalmente l'Italia, oggi purtroppo presenta livelli di banalità e di volgarità che la collocano al di sotto di altre televisioni europee<sup>2</sup>: il divario

---

<sup>2</sup> Audizione di Luca Borgomeo, 1° dicembre 2008.

con queste televisioni in termini di approfondimento e di informazione qualificata si fa sempre più crescente ed è purtroppo un fatto che il nostro servizio pubblico televisivo, anziché stimolare e assecondare una nascente domanda di cultura dei giovani, tende ad ignorarla, indulgendo al ripetitivo e ad una programmazione piuttosto orientata ad un pubblico di età media avanzata, oltre che alle esigenze del mercato pubblicitario. In questo senso la recente esperienza rappresentata dal progetto di monitoraggio della qualità televisiva e di raggiungimento degli obiettivi di qualità della programmazione del servizio pubblico che va sotto il nome di Qualitel ha costituito un primo significativo passo nella giusta direzione, ad oggi tuttavia ancora insufficiente.

Nei dibattiti susseguenti alle audizioni svolte sono frequentemente emerse le problematiche connesse alla necessità di una seria e profonda riqualificazione della televisione pubblica, affinché essa sia intesa come effettivo servizio pubblico, rispondente cioè all'interesse della collettività e non ad esigenze di mercato. In ragione di ciò, nel corso dell'indagine conoscitiva la Commissione ha più volte espresso l'intenzione di impegnare il Governo, con gli strumenti di indirizzo a sua disposizione, affinché nella stesura delle linee guida del prossimo contratto servizio della RAI si tengano in debito conto le indicazioni contenute nel presente documento.

### 3.1.2. *Una fascia (poco) protetta: contenuti inadeguati e pubblicità*

A giudizio dei maggiori esperti di psicopedagogia infantile auditi dalla Commissione, il primo e più grave pericolo cui sono esposti i minori nella fruizione dei programmi televisivi è costituito dalla rappresentazione gratuita della violenza, che si riscontra non solo nei contenuti dei film e della cosiddetta *fiction* televisiva, ma anche nella cronaca nera e giudiziaria.

Dai contributi psicopedagogici acquisiti dalla Commissione risulta che un'assidua visione di spettacoli violenti nella mente ancora in fase di formazione come quella del bambino può causare alcuni danni: la difficoltà insita nel bambino a distinguere fra realtà e finzione accentua ed ingigantisce il senso di pericolo e di insicurezza, specie quando non è presente un adulto a spiegare e mediare la scena violenta; il bambino rischia poi di diventare insensibile alla sofferenza altrui, assuefacendosi alla violenza esercitata sugli altri, o può – all'inverso – essere indotto a reificare l'oggetto della violenza che vede, pur essendo questo una persona. In sostanza, i contenuti violenti della programmazione televisiva (ma anche cinematografica evidentemente) possono indurre aggressività nel bambino, disumanizzarlo o trasmettergli un grave senso di insicurezza.

Altri pericoli sensibili, veicolati dal crescente degrado culturale in cui versa molta programmazione televisiva, sono chiaramente individuabili nell'uso del turpiloquio, nell'eccesso di erotismo, nel giustizialismo superficiale ed emotivo di certi programmi giornalistici, nelle modalità di presentazione delle stesse notizie di cronaca nei telegiornali, anche nel servizio pubblico radiotelevisivo.

La Commissione ha inteso soffermarsi con attenzione sulla problematica delle modalità di presentazione delle notizie di cronaca da parte dei telegiornali dello stesso servizio pubblico, in particolare nell'ambito della stessa fascia di programmazione protetta per i minori. Gli esperti di psicologia infantile e scienza delle comunicazioni convocati in Commissione hanno concordemente indicato nelle prevalenti modalità di presentazione dei fatti

di cronaca nera da parte dei telegiornali un grave elemento di impatto sulla psiche infantile, nella quale favorirebbero l'insorgere di una percezione ansiogena della realtà, nonché – come si è detto – un fenomeno di assuefazione alla violenza e in generale di desensibilizzazione del bambino rispetto alle sofferenze dei soggetti esterni a sé. Soprattutto la descrizione degli abusi e dei pericoli all'incolumità del bambino che si consumano all'interno della cerchia familiare (quando i congiunti del bambino abusato sono spesso gli autori del misfatto) facilitano la crescita di un senso di diffusa insicurezza nella psiche infantile e di diffidenza nei confronti del mondo esterno, che potrebbe avere importanti ripercussioni nell'età adolescenziale e adulta.

Un altro specifico problema è determinato dall'eccesso di erotismo contenuto nelle immagini e nei contenuti veicolati dai *media*, in particolare nella programmazione televisiva e nella pubblicità, responsabili di una sorta di «precocizzazione della sessualità» del minore: l'esposizione a scene sessuali fa interiorizzare nel bambino schemi che potrebbero rimodellare la sua identità e la sua vita di relazione<sup>3</sup>.

Studi recenti in materia di influsso dei contenuti mediatici sulla psiche infantile, come riportati dagli esperti invitati in audizione dalla Commissione, evidenziano una serie di importanti risultati.

In primo luogo, gli esperti asseriscono che la definizione dell'identità dei bambini nel processo di crescita è fortemente influenzata dai contenuti ipersessualizzati dei *media*, inclusa la televisione, veicolo principale dei messaggi pubblicitari. Il problema riguarda soprattutto la fascia di età infantile che va dai 6 ai 10 anni, la cui tutela risulta a tutt'oggi ancora quasi integralmente scoperta (è di poco tempo fa la notizia che la Gran Bretagna, su sollecitazione di numerose associazioni di genitori, sta valutando l'approvazione di una specifica normativa per proteggere la fascia di bambini fra i 6 e i 10 anni dalla ipersessualizzazione dei contenuti dei *media*).

In secondo luogo, si rileva che un numero elevato di video musicali, che sono estremamente diffusi, alla portata di chiunque e che sono particolarmente attrattivi per gli adolescenti, hanno frequentemente espliciti contenuti sessuali, mentre è comprovato statisticamente che i fruitori adolescenti di video musicali possono essere influenzati negativamente dagli stessi. Secondo recenti studi di matrice anglosassone, una bambina nella fascia di età compresa fra 6 e 10 anni vede 10.000 immagini all'anno a contenuto più o meno esplicitamente sessuale o comunque incidenti sulla formazione della sua identità corporea (auto-stima) e sessuale.

Infine, un ulteriore gruppo di problematiche nasce dai modelli alimentari che la televisione propone direttamente (attraverso la moda, il cinema, le trasmissioni di intrattenimento) o indirettamente (nel caso dei messaggi pubblicitari, frequentissimi anche nella fascia oraria protetta per i minori). Audizioni di esperti dell'informazione e comunicazione hanno infatti evidenziato che il consumo eccessivo di televisione – negli ultimi 10 anni – ha favorito nei minori un peggioramento delle abitudini alimentari, una forte radicalizzazione degli atteggiamenti negativi; modifiche nella percezione e soddisfazione del proprio corpo; una crescente abitudine alla violenza, alla competizione, all'uso della forza; un incipiente uso di bevande propedeutiche all'alcool; l'insorgere di problematiche legate all'obesità e a disturbi del comportamento; la dipendenza da tabacco, droghe, farmaci.

---

<sup>3</sup> Audizione di Tonino Cantelmi, 26 luglio 2011.

In particolare, in un'ottica di prevenzione delle patologie derivanti da regimi alimentari inadeguati, è intervenuta in ambito europeo la direttiva del Consiglio «Servizi *Media* e Audiovisivi» (2007/65/CEE), che impegna gli Stati membri a stimolare la redazione, da parte dei fornitori di servizi di *media* audiovisivi, di codici di condotta concernenti la pubblicità che accompagna i programmi per bambini relativi a prodotti alimentari e bevande.

Lo strumento più adeguato a prevenire le problematiche connesse ai disturbi minorili dell'alimentazione, favoriti dai contenuti televisivi e dei messaggi pubblicitari, è costituito ancora una volta dall'arma della prevenzione. Prevenzione che dovrebbe prendere corpo in un compiuto progetto di educazione alimentare da realizzarsi, a giudizio della Commissione, per lo stesso tramite del mezzo televisivo (il Servizio pubblico), attraverso la predisposizione e la diffusione di adeguate campagne televisive e pubblicitarie, e/o di programmi *ad hoc*, finalizzati ad insegnare a bambini e adolescenti l'importanza di riconoscere i messaggi alimentari dannosi per la salute (aspetto negativo) e nello stesso tempo a diffondere uno stile alimentare sano e adeguato alle esigenze dell'età evolutiva (azione positiva).

In Italia, la normativa che regola la trasmissione di messaggi pubblicitari nella fascia oraria destinata ai minori appare ancora molto carente: essa si affida infatti largamente agli strumenti dell'autoregolamentazione che però ad oggi non si è mostrata un sufficiente presidio per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in questo campo. La legge 3 maggio 2004, n. 112 (legge Gasparri), ha attribuito forza di legge al codice di autoregolamentazione TV e minori (attualmente denominato «Codice *media* e minori»), nella direzione di un rafforzamento dei poteri di controllo e sanzione previsti in capo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che sulla materia vigila insieme al Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione.

In tal senso, se il ricorso all'autoregolamentazione o alla co-regolamentazione condivisa tra istituzioni e operatori si è rivelato uno strumento efficace per disciplinare alcuni aspetti della disciplina, non altrettanto si può dire per quanto riguarda la tutela dei minori e soprattutto la regolamentazione della trasmissione dei messaggi pubblicitari. Valga a questo riguardo un'indagine dell'Osservatorio di Pavia (in collaborazione con l'Università di Roma Tre), secondo la quale ogni cinque minuti i bambini italiani subiscono uno spot alimentare, sebbene in Italia (a differenza di altri Paesi, come Germania, Francia, Olanda) sia vietata la trasmissione di spot all'interno di programmi specificamente rivolti ai bambini.

La riflessione sul tema della tutela dei minori rispetto alla pubblicità, presuppone la consapevolezza dell'evidente sproporzione tra l'influenza che vecchi e nuovi *media* hanno sull'educazione, sulla veicolazione di comportamenti e stili di vita verso le giovani generazioni, ed una struttura di promozione e tutela che è ad oggi disarticolata, priva di una reale efficacia e della necessaria organicità. Il mezzo televisivo – quindi anche la pubblicità – può costituire una fonte di pericolo per i minori nella misura in cui rende loro difficile discernere la finzione televisiva dalla realtà, così come lo spot dal resto della programmazione. Da tali considerazioni non deriva un acritico rifiuto della pubblicità in quanto tale, ma la necessità di prevedere un sistema di regole volto a garantirne un uso corretto. Dal punto di vista giuridico ciò si traduce nell'esigenza di prevedere una serie

di norme più omogenee, efficaci e vincolanti di quelle attualmente in vigore.

Se un'abolizione totale degli spot pubblicitari nei programmi destinati ai minori e/o nella fascia oraria protetta appare ad oggi un obiettivo proibitivo in Italia, sarebbe tuttavia realistico pensare di riportare alla media delle televisioni europee la quantità di messaggi pubblicitari diretti ai minori e presenti nella televisione italiana, che secondo alcuni studi depositati in Commissione eccede ampiamente tale media. Così come, su analogo versante, sarebbe altresì importante che fosse fissato per legge o per regolamentazione interna alle emittenti televisive generaliste un tetto minimo di programmi dedicati ai minori, troppo spesso considerati consumatori attuali o futuri piuttosto che telespettatori con la stessa dignità degli adulti.

### 3.1.3. Una televisione «buona maestra» è ancora possibile?

La televisione si conferma ancora una volta – nei contenuti, nella modalità della loro trasmissione e nella concezione della sua programmazione – un mezzo di comunicazione sostanzialmente inadatto a fornire un corretto sostegno allo sviluppo psicofisico del minore, ancor meno un supporto di crescita culturale o un'offerta di stimoli intellettualmente ed eticamente positivi. In altre parole, per usare la ben nota citazione di Popper, la televisione continua ad essere una «cattiva maestra» per i nostri figli. Beneficata dalla platea potenzialmente infinita di un *Kindergarten* globale, essa infatti non ha le competenze e la capacità richieste nemmeno ad una mediocre maestra d'asilo: al contrario, condisce il vuoto di contenuti o la dannosità (per i minori) di certi contenuti con richiami allettanti per i bambini e in genere per tutti i soggetti che non hanno sviluppato un adeguato spirito critico nella fruizione di messaggi mediatici.

Una delle aporie dei sistemi democratici risiede proprio nell'impossibilità di contenere il potere televisivo (e a questo punto mediatico) entro limiti e con strumenti democraticamente accettabili, poste le note esigenze di rispetto della libertà di manifestazione del pensiero e posta una spesso impropria mistificazione che impone la trasparenza ad ogni costo<sup>4</sup>. Nell'era dell'*homo videns* occorre infatti rendersi conto che il maggior danno causato da questa interpretazione del mezzo televisivo è recato ai bambini e agli adolescenti, cioè ai soggetti che nella nostra società maggiormente avrebbero bisogno di essere destinatari di messaggi educativi positivi.

Il primo problema cui la Commissione ha rivolto la propria attenzione è stato quello della garanzia di un accettabile livello qualitativo della programmazione televisiva che possa convertire la funzione della televisione da strumento di raccolta pubblicitaria a mezzo di promozione intellettuale ed emotiva del bambino.

---

<sup>4</sup> Essa produce ed alimenta il mercato del *reality* televisivo, che deprime le già deboli capacità dell'adolescente a costruirsi un'identità distinta da quella dei propri coetanei, azzerando le ormai desuete qualità della riservatezza dei sentimenti e del pudore del proprio corpo. Questo azzeramento è altresì all'origine, secondo alcuni esperti auditi dalla Commissione, di altri fenomeni deteriori connessi ad un dannoso utilizzo di altri mezzi di comunicazione da parte dei minori (come il cosiddetto *sexting* nella navigazione su Internet o nell'uso del telefono cellulare – v. *infra*).



Come ha avuto modo di rilevare il Garante per le comunicazioni, esiste in Italia un grave problema di qualità dei contenuti veicolati dalla televisione e dai nuovi *media*, che negli ultimi anni è alla base dell'enorme divario qualitativo tra le nostre televisioni e le migliori europee; in questo senso, la proposta di istituire, nel contratto di servizio con la RAI, una Commissione preposta ad uno specifico controllo di qualità dei programmi e la creazione del misuratore di qualità della Rai Qualitel (operativo da aprile 2008) rappresentano un segnale positivo, ma del tutto insufficiente.

La causa di questo scadimento qualitativo è da individuare nella ricerca del massimo livello di *audience* dei programmi televisivi – fonte primaria dei ricavi pubblicitari: tale livello appare tanto più alto quanto più bassa è la qualità dei programmi, innescando una spirale perversa che impone un sempre maggiore degrado culturale dei contenuti, al solo scopo di garantire sempre maggiori introiti pubblicitari.

In generale, è stato da più parti affermato che la grande massa di messaggi fortemente diseducativi che trapelano continuamente dalla programmazione televisiva (dal genere del *reality show* alla programmazione di intrattenimento, mista alla cronaca nera in orario di fascia protetta, dall'invasività del turpiloquio ai contenuti dannosi di certa pubblicità deviante) sarebbe all'origine di un conclamato «disastro antropologico» nell'educazione dei minori, dietro il quale si nasconde spesso una famiglia che non ha le risorse materiali e intellettuali per arginare questa massa di segnali negativi per la psiche infantile, proveniente dalle fonti più disparate (quindi non solo mediatiche). Il vuoto umano e valoriale in cui spesso si trovano soli bambini e adolescenti viene perciò sempre più facilmente colmato dal contenuto volutamente trasgressivo di molti programmi televisivi, che inducono falsi valori e modelli comportamentali fortemente consumistici.

In aggiunta a quanto esposto si consideri che il mezzo televisivo, in virtù del ruolo di primo piano attualmente svolto nel placare o nell'esacerbare gli scontri tra gruppi culturali, etnici e religiosi differenti, è in grado di condizionare pesantemente le attitudini relazionali del minore e in particolar modo la percezione della diversità e la sua accettazione rispettosa. Tali tematiche sono peraltro state oggetto di discussione da parte dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) nel *meeting* di Praga del 23-24 marzo 2011 e in quello più recente di Roma del 12 settembre 2011, nel corso dei quali gli Stati membri sono stati invitati: a rafforzare attraverso l'educazione, i *media* e lo sport la promozione della tolleranza e della non discriminazione; a contrastare le teorie che promuovono l'odio e la discriminazione razziale, nonché l'influenza negativa di talune ideologie soprattutto sui giovani.

Con la stessa logica si potrebbe affermare che le espressioni e le immagini veicolate dal mezzo televisivo che offendono il sentimento religioso sia delle minoranze sia delle maggioranze non possono considerarsi idonee a favorire il migliore sviluppo psico-sociale del minore.

### 3.2. Internet e la rete globale

Nell'epoca del «villaggio globale» non è più solo la televisione ad incidere sul processo di formazione e di educazione dei bambini e degli adolescenti, ma anche l'uso di una quantità di altri mezzi di comunicazione, fra cui spicca –la presenza assolutamente pervasiva di Internet. E' infatti all'uso – o per meglio dire all'abuso – della rete globale che si riconducono alcune problematiche attinenti alla tutela della salute fisica e psichica dei minori, problematiche che hanno recentemente sollevato la preoccupazione di molti soggetti attivi nel settore della psicologia infantile e della prevenzione degli abusi sui minori, nonché tra le associazioni di genitori.

I presunti pericoli o elementi di nocività che sono stati evidenziati nel corso dell'indagine sarebbero anzitutto da individuare nell'uso improprio da parte di bambini (e adolescenti) dell'informazione fornita in rete; nel forte e indiscriminato impatto sui minori della pubblicità presente in Internet; nella nota questione dell'incontrollato livello qualitativo dei contenuti della rete; ma soprattutto nella quotidiana consumazione in rete di crimini a danno dei minori che si realizza attraverso il mercato della pedopornografia via Internet.

Non è un mistero infatti che navigando su Internet i minori possono imbattersi in contenuti falsi o mistificanti, essere influenzati da modelli di comportamento o valori inadeguati o dannosi, essere adescati da potenziali pedofili o essere vittima di fenomeni di cosiddetto cyberbullismo. Ma è altresì un dato di fatto che Internet fornisce agli adolescenti la possibilità di ampliare all'infinito la propria rete di relazioni, costituendo esso stesso uno spazio di aggregazione nuovo ed essenziale per la vita degli adolescenti (e soprattutto dei preadolescenti, la cui autonomia di costruirsi spazi di incontro con i coetanei fuori di casa è molto limitata), soggetti che hanno particolare bisogno di costruirsi una propria identità separata e diversa da quella della famiglia. Rinnegare questa funzione essenziale della rete ed assumere un atteggiamento di chiusura da parte di genitori ed educatori (oltre che eventualmente da parte del legislatore) sarebbe inutile ed improprio: è invece fondamentale anche in questo caso un atteggiamento tollerante e positivo e una disponibilità ad esplorare insieme a bambini e ragazzi il vasto mondo della rete, con tutti i suoi pericoli e i suoi difetti.

Occorre anche fare riferimento ad uno dei pericoli insiti in un uso eccessivo di Internet, su cui si sono soffermati alcuni auditi e che riguarda al rischio (già menzionato a proposito della televisione) che un esposizione troppo prolungata ad Internet allontani il minore dai genitori e dalla vita reale, accentuando una preesistente carenza di comunicazione e approfondendo le incomprensioni dovute all'uso di linguaggi diversi fra genitori e figli.

Come non si abbandona un figlio piccolo in un bosco senza sentieri – è stato detto –, così non lo si lascia solo nell'esplorazione del vasto (e pericoloso, secondo i più) mondo di Internet: l'adulto non deve limitarsi a difendere il minore dai pericoli reali o supposti presenti nell'uso delle nuove tecnologie, ma deve propriamente accompagnarlo in questo potenziale luogo di crescita intellettuale e culturale, allontanando il silenzio e l'individualismo che esso può generare.

### 3.2.1. La pedofilia on line: l'identità negata del minore e il crimine senza frontiere

Nello svolgimento dell'indagine la Commissione ha dedicato un'ampia e approfondita attenzione al problema della pedopornografia *on line*, procedendo a due audizioni di rappresentanti delle forze dell'ordine impegnate nella lotta a questo fenomeno e svolgendo un'apposita missione di studio presso la sede della Polizia postale.

La pedopornografia *on line* è un fenomeno criminale contraddistinto da una marcata connotazione internazionale, che deriva dalla natura stessa del suo vettore: Internet. Proprio la caratterizzazione aterritoriale di Internet, dovuta all'assenza di confini geografici e alla presenza di una pluralità eterogenea di operatori, disseminati nelle varie parti del mondo, rende molto difficile il tentativo di regolamentare a livello nazionale fenomeni quali l'adescamento a fini sessuali, le immissioni incontrollate di contenuti pornografici o di contenuti che istigano alla violenza (compreso il bombardamento di pericolose finestre pubblicitarie non richieste e la trasmissione di altri contenuti impropri, ecc.): tutti fenomeni che si verificano quotidianamente in rete e che possono riguardare anche gli utenti più esperti, ossia coloro che in teoria dovrebbero sapere come tutelarsi da questo genere di messaggi e che purtroppo ne vengono spesso in contatto.

In nessun altro ambito come nella guerra alla pedofilia *on line*, infatti, appare nella sua enormità l'insufficienza della norma nazionale come strumento di contrasto ad un fenomeno assolutamente sopranazionale, che si alimenta proprio della dimensione di assenza di confini spaziali attraverso l'uso della rete, cui corrisponde una evidente inadeguatezza della norma nazionale a valicare i confini (incredibilmente ristretti) del territorio nazionale. In questo senso la Commissione infanzia e adolescenza ha constatato l'assoluta necessità di incentivare tutti gli strumenti della cooperazione internazionale fra gli Stati, volti a rendere più incisiva ed efficace la politica di *governance* della Rete.

A proposito del rafforzamento della sicurezza e delle libertà fondamentali su Internet, occorre segnalare la Raccomandazione del 26 marzo 2009 del Parlamento europeo al Consiglio, che esorta gli Stati membri dell'Unione europea «ad aggiornare la legislazione a tutela dei minori che utilizzano Internet, in particolare introducendo il reato di *grooming*; a promuovere programmi volti a proteggere i bambini e ad educare i genitori in relazione ai nuovi pericoli legati a Internet, in particolare dei giochi *on line*; a spronare tutti i fabbricanti di computer dell'Unione europea a preinstallare *software* per la protezione dei bambini facili da attivare». Per promuovere un'utilizzazione più sicura di Internet da parte dei minori, a livello di Unione europea sono state avanzate molte proposte: l'istituzione di un numero verde europeo per indicare le fonti di informazione disponibili e i sistemi di filtraggio; il raggruppamento in rete degli organismi di autoregolamentazione per valutare l'efficacia dei codici di condotta; l'introduzione di sistemi di filtraggio con simboli di riconoscimento comuni o messaggi di avvertimento riguardanti la fascia d'età, tali da orientare gli utenti a valutare il contenuto dei servizi in linea; una maggior sensibilizzazione dei genitori, degli insegnanti e dei formatori nell'apprendere e nell'insegnare l'uso delle nuove tecnologie.

Nel quadro di analisi del fenomeno dell'abuso in rete a danno dei bambini, i soggetti auditi dalla Commissione – in particolar modo i rappresentanti della Polizia postale – hanno unanimemente individuato come priorità nella lotta alla pedofilia *on line* la necessità di identificare con urgenza assoluta i bambini abusati, per sottrarli al perdurante abuso

virtuale che subiscono con la pubblicazione via Internet delle loro immagini, oltre che alla continuazione degli abusi fisici sottostanti. Successivamente si impone il non facile obiettivo del loro reinserimento sociale e del loro recupero psicofisico.

Sul fronte della strategia di lotta alla criminalità pedopornografica *on line*, la Polizia postale poi ha ripetutamente sottolineato la necessità di disarticolare le organizzazioni criminali che sfruttano i bambini per produrre materiale pedopornografico, partendo da un'azione capillare volta a rintracciare gli enormi flussi finanziari legati a questo turpe commercio che transitano da e per l'Italia, uno dei Paesi maggiori consumatori al mondo di pedopornografia.

Particolarmente preoccupanti sono i dati degli ultimi cinque o sei anni sulla crescita delle forme di abuso sui minori legate ad Internet, come la pedofilia, la pornografia infantile e il turismo sessuale (strettamente legato alla pedofilia *on line*): colpisce soprattutto il costante aumento dei clienti e consumatori italiani di pedofilia *on line*, «consumo» che si attua quotidianamente e diffusamente attraverso lo scambio di immagini e video pedopornografici nei programmi cosiddetti *peer to peer*, ovvero quelli che connettono i computer degli utenti direttamente fra loro senza intermediari.

La tracciabilità finanziaria dei pagamenti in rete diventa un essenziale strumento di contrasto nelle mani della Polizia postale e di tutte le forze di polizia nazionale impegnate nella lotta alla pedopornografia. Al legislatore nazionale spetta perciò il compito di individuare con tempestività ogni meccanismo idoneo a ricostruire il percorso informatico che conduce dal consumatore di materiale pedopornografico al produttore dello stesso, passando attraverso i *provider* che ne consentono il flusso, normalmente collocati nello spazio nazionale di Paesi che hanno una normativa permissiva sul punto (come la Russia e la Cina), tenendo conto della necessità di adattare costantemente la strategia di contrasto alla realtà in continua evoluzione di decine di siti pedopornografici che rapidamente si spostano da un Paese all'altro in conseguenza di relativi oscuramenti o a causa dell'introduzione di normative variamente repressive.

Infine, è necessario che anche il legislatore si ponga alcuni quesiti a livello più profondo, quesiti che riguardano l'analisi del sostrato culturale e psicologico sottostante all'esplosione e al diffondersi degli abusi sessuali sui minori *on line* e alle possibili misure di prevenzione del fenomeno. Tale sostrato sembra infatti contenere una serie di elementi concorrenti, che vanno dalla più recente evoluzione – anche sociale – dei rapporti fra sessi, alla emersione in rete di quelli che in passato erano forse solo impulsi inconfessabili (e non condivisibili con alcuna *community* virtuale) e che ora invece, grazie alle enormi potenzialità di trasmissione di Internet, hanno trovato un terreno di coltura fertile, risultando amplificati ed esaltati (per non dire moralmente sdoganati) dall'effetto della trasmissione senza frontiere, che tutto giustifica in nome della comunicazione e della trasparenza ad ogni costo di qualsivoglia contenuto.

Nelle numerose audizioni svolte dalla Commissione sono frequentemente state poste in luce le premesse culturali psicologiche che creano la domanda di materiale pedopornografico, in particolare la predisposizione di alcuni soggetti maschi adulti a disporre fisicamente di un partner sessuale psicologicamente subalterno, data la personale difficoltà a ge-

stire una relazione paritaria con l'altro sesso, anche in conseguenza della crisi del rapporto di coppia tradizionale. L'aspetto più inquietante del fenomeno consiste nella reificazione del corpo del minore, privato della sua identità (in rete tutti i bambini sono uguali e la loro crescita negli anni ne impedisce l'identificazione), che prescinde dalla sua mercificazione per fini di lucro e sembra piuttosto il frutto della necessità dell'abusante (autore stesso dell'immagine che viene poi diffusa in rete) di trovare una comunità con cui condividere – e quindi giustificare e rafforzare – le proprie inclinazioni. L'esercizio di una forma di potere umiliante su un essere più debole testimonia comunque un evidente disagio psicologico, le cui cause non è evidentemente questa la sede per esplorare e prevenire, ma che in ogni caso pongono alcuni seri interrogativi sul futuro di una società globale, presuntivamente ritenuta migliore solo perché più trasparente.

### 3.2.2. *I social network: la perdita di identità reale a favore di una realtà virtuale*

È ormai innegabile nella realtà odierna che Internet sia una parte costitutiva essenziale dell'identità sociale e personale degli adolescenti, i quali attraverso l'uso della rete e il contatto reciproco per mezzo dei *social network* costruiscono la propria comunità di amicizie e di interessi intorno ad un punto di incontro, analogamente a quanto avveniva ai loro genitori al tempo in cui incontravano i loro coetanei nelle piazze o nei bar del quartiere. In questo senso il tentativo di arginare la diffusione di Internet e dei *social network* in nome dei possibili rischi derivanti ai ragazzi da un'eccessiva esposizione alla rete appare impraticabile, oltre che poco ragionevole.

Non esistono ancora studi statistici sufficientemente estesi nel tempo e nello spazio che possano confermare o smentire adeguatamente i timori connessi ad un uso non controllato della rete da parte dei minori. Tuttavia è possibile svolgere alcune considerazioni, estrapolandole dai contenuti delle audizioni svolte dalla Commissione e dalle opinioni espresse dagli esperti di psicologia. Non è un caso che proprio la funzione medica e sociale degli specialisti del settore stia tentando di adeguarsi ad una platea di minori che sta cambiando in relazione ad una società in profonda trasformazione: troppi minori soffrono di profondi disagi, è l'epoca – è stato detto – delle «passioni tristi», di adolescenti che hanno perso (o non hanno mai effettivamente acquisito) la capacità di comunicare, a cominciare dall'interno della famiglia stessa, che dovrebbe invece rappresentare per eccellenza lo spazio primario di espressione del ragazzo. Per questo motivo, oltre che per la naturale tendenza dei ragazzi a «fare gruppo», i *social network* rappresentano spesso una valvola di sfogo ad una carente comunicazione familiare, senza tuttavia riuscire a colmare questo vuoto comunicativo, che viene piuttosto sostituito da una falsa comunicazione di contenuti inconsistenti o addirittura virtuali (i profili creati dai minori per i *social network* sono spesso la proiezione delle loro aspirazioni sociali ed estetiche, piuttosto che lo specchio della loro identità reale e psicologica).

In questo senso, si parla del pericolo di una cosiddetta nicchia mediatica: alcuni ragazzi si rifugiano su internet – e in particolare nei *social network* – per recuperare una dimensione affettiva e un senso di appartenenza di cui evidentemente avvertono la mancanza nella realtà familiare o scolastica. In questi casi, l'unica prevenzione possibile del disagio psicologico che è all'origine (e non la conseguenza) di una eccessiva esposizione a Internet consiste nello sviluppo di una maggiore capacità di comunicazione fra genitori e figli, dovendo i genitori spogliarsi di ogni forma di

pregiudizio e diffidenza verso la rete e i *social network*, per domandarsi invece preventivamente se l'utilizzo di Internet sia semplicemente integrativo o piuttosto sostitutivo di relazioni affettive reali o di attività ulteriori da parte del ragazzo (come lo studio o l'esercizio fisico). Come sempre, perciò, l'antidoto ad eventuali pericoli per i figli è costituito da un'attenta osservazione da parte dei genitori delle abitudini di vita del ragazzo, dalla valutazione di un adeguato soddisfacimento delle sue esigenze affettive e relazionali, in breve da una migliore comunicazione fra genitori e figli, cui non sia estranea anche un'adeguata educazione ad uno stile di vita sano ed equilibrato.

Il Progetto Timshel (frutto di un protocollo di intesa fra Ministro della Salute e Ministro della Gioventù) promuove su un sito apposito via Internet iniziative di informazione e di sensibilizzazione della popolazione in particolare giovanile su uno stile di vita attiva quale efficace strumento per la prevenzione dei rischi alla salute. Iniziative analoghe o altrimenti volte a favorire ed incentivare la pratica sportiva e l'esercizio fisico, anche nell'ambito della scuola dell'obbligo, sarebbero senza dubbio una risposta efficace ad alcuni dei problemi e dei rischi derivanti da Internet citati in questo paragrafo. E' necessario infatti che la scuola – soprattutto statale – diventi uno spazio di aggregazione reale non solo per la pratica dello studio, ma anche per l'esercizio di attività ulteriori, finalizzate alla tutela della salute fisica e psichica del bambino e dell'adolescente. La scuola, nei suoi spazi fisici di aggregazione, potrebbe così assumere le funzioni di una agenzia educativa di concreto supporto alla famiglia, agendo come una comunità di intenti che non esaurisca il suo ruolo nella verifica del mero rendimento scolastico, ma che rafforzi il senso di appartenenza del minore ad una comunità di coetanei, la sua identità fisica e psichica, il suo senso dell'autodisciplina. Nel mondo di oggi infatti appare evidente che tale funzione non può più essere svolta unicamente dalla famiglia nucleare, spesso frammentata e a volte inadeguata (anche economicamente, oltre che culturalmente) a svolgere il complesso compito di educazione del bambino alla vita sociale e relazionale.

### 3.2.3. *Contenuti sessualmente inadeguati, formazione dell'immagine corporea e distruzione del pudore*

L'uso di Internet da parte di una platea di utenti minori di età presenta alcuni rischi che sono più specificamente connessi alla formazione dell'identità corporea del bambino e dell'adolescente, di cui è necessario che genitori ed educatori siano consapevoli, ma riguardo ai quali è molto difficile intervenire efficacemente sul piano legislativo. Rispetto infatti ai contenuti potenzialmente dannosi veicolati dalla rete, vale quanto già detto a proposito della ipersessualizzazione di certi messaggi televisivi (*v. supra*), con l'unica differenza che riguardo a questa problematica Internet presenta lo svantaggio ulteriore di fornire un'offerta di immagini e contenuti pressoché illimitata e sostanzialmente incontrollata, non consentendo peraltro ai genitori di bambini e adolescenti l'applicazione di molti efficaci sistemi di filtraggio in grado di bloccare contenuti inadeguati alla maturità psicofisica del bambino.

Viene qui in rilievo il grave pericolo rappresentato dalla diffusione dei siti e dei blog «pro-ana» (di istigazione all'anoressia), nonché tutti quei contenuti e messaggi della rete che interferiscono sull'identità corporea del minore diffondendo modelli di alimentazione e/o di vita che incidono negativamente sulla salute fisica del minore. In alcuni casi (come

in quello di alcuni blog «pro-ana»), alla trasmissione di un messaggio deviante in termini di salute psico-fisica e di crescita e formazione dell'autostima adolescenziale, si aggiungono ulteriori contenuti di natura implicitamente sessuale, che indicano un determinato modello fisico-estetico come sessualmente attraente, attraverso la proposizione di immagini non direttamente pornografiche ma decisamente ammiccanti alla sessualità.

Il bombardamento di immagini e contenuti inadeguati alla maturità psicofisica del bambino e perciò spesso dannosi alla formazione della sua identità fisica presenta anche altri rischi, di carattere culturale e psicologico. Si è già accennato al fenomeno cosiddetto del *sexting*, che consiste nel disvelamento dell'intimità fisica e sessuale del minore per mezzo del telefono cellulare – spesso praticato fra gruppi di coetanei adolescenti con motivazioni di vario tipo, anche per gioco – o della trasmissione di tali immagini su Internet. La violazione della sfera dell'intimità fisica con intenti spesso sessualizzati e l'annacquamento dell'immagine corporea che ne derivano contribuiscono ad attutire nell'adolescente il senso della riservatezza del proprio corpo (quello che in passato poteva essere il pudore) e a svalutare il primo contatto con la sessualità, di cui si sperimenta un approccio estremamente riduttivo, assimilabile a quello offerto dalla pornografia.

Per questa inflazione della sfera dell'intimità fisica si stanno coniando in altre lingue neologismi, come il francese «*extimité*», che rende meglio di ogni altro l'idea di una esposizione e condivisione verso l'esterno di una sfera che in passato era considerata rigorosamente privata. Questa condivisione ed esteriorizzazione della proprio intimità peraltro non riguarda più soltanto il corpo, ma si estende alla sfera emotiva ed affettiva dell'adolescente, che, sostituendo al concetto di interiorità quello di intimità, si illude di colmare un bisogno interiore di parlare o condividere con sentimenti o pulsioni altrimenti inesprimibili. Ancora una volta, il mezzo di comunicazione (come il *reality show* televisivo) surroga a livello superficiale una carenza di comunicazione profonda, sostituendo illusoriamente all'assenza di comunicazione una comunicazione di non-contenuti o di falsi contenuti.

Queste considerazioni hanno stimolato in seno alla Commissione infanzia e adolescenza ulteriori osservazioni, che, anche prescindendo da valutazioni di ordine individuale espresse in quella sede, hanno ampiamente condiviso la necessità di un approccio alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nel vasto mondo dei *media* che sappia affrontare anche temi culturalmente desueti, come la sacralità della sfera intima fisica, la dignità e la riservatezza dell'immagine corporea, il rispetto per il corpo e l'immagine della donna, che appaiono particolarmente danneggiati dai fenomeni descritti.

Secondo alcuni studi va sottolineato che l'uso inflazionato di contenuti esplicitamente sessuali (da cui il minore è quotidianamente bombardato nell'uso dei mezzi di comunicazione) può danneggiare il bambino anziché educarlo ad un corretto uso della propria sessualità, al valore della relazione interpersonale e al senso di responsabilità verso l'altro. In questo senso, una corretta educazione alla sessualità del bambino e dell'adolescente non può prescindere da una buona educazione all'affettività, all'espressione e alla gestione del sentimento nei rapporti con gli altri e con se stesso.

In questo ambito concettuale, occorre fare un breve riferimento al nuovo modello comunicativo di preadolescenti e adolescenti rappresentato dalle *chat*.

L'uso delle *chat* da parte di adolescenti e soprattutto di preadolescenti rileva in particolare sotto il profilo della formazione dell'identità sessuale e relazionale del minore. E' dimostrato che, in casi non del tutto infrequenti, le *chat*, oltre a costituire una rischiosa occasione di esposizione dei minori all'azione di pedofili o adescatori in rete, consentono ai minori (a partire da un'età di 9-10 anni) di avere un contatto estremamente prematuro con la sessualità, contatto che tende ad invertire il normale percorso delle loro capacità relazionali. Quando questo avviene infatti, il preadolescente o adolescente percepisce che il suo primo contatto di relazione si realizza non per il tramite della sua persona ma mediante un contenuto sessuale veicolato dalla rete o dalla televisione: ciò rischia di determinare in generale una lesione del valore della completezza della persona, intesa nella sua unicità e insostituibilità. Laddove invece la *chat* rappresentasse il primo contatto eccessivamente prematuro con una sessualità esplicita mediata da un adulto sconosciuto, il danno per la psiche infantile sarebbe da ricondurre all'impossibilità o all'estrema difficoltà di gestire contenuti e comportamenti a cui il bambino è ancora assolutamente impreparato. In questo senso, siamo nuovamente di fronte ad un problema di inadeguatezza dei contenuti proposti in rete rispetto alle capacità di elaborazione della psiche infantile e preadolescenziale.

#### 3.2.4. *L'influsso della rete sulle capacità cognitive del bambino*

Recenti ricerche dimostrano che, se ben utilizzate, le nuove tecnologie sono in grado di potenziare le capacità del bambino (linguistiche, cognitive e relazionali), laddove un uso eccessivo e incontrollato e l'esposizione a contenuti inadeguati (violenza, razzismo, sesso) possono favorire percorsi di crescita disadattivi, caratterizzati da aggressività, insuccesso scolastico e isolamento sociale. Il problema delle nuove tecnologie, dunque, non si esaurisce nell'inappropriatezza o violenza del loro contenuto: sono infatti le modalità di utilizzo, eventuali vulnerabilità presenti nel bambino e il contesto relazionale a determinarne la nocività<sup>5</sup>.

Non mancano studi in cui si evidenzia che la simultaneità e la complessità dell'informazione offerta da Internet (nonché il cosiddetto rumore che accompagna ogni ricerca) indeboliscono la facoltà di apprendimento del bambino, aumentano le difficoltà di concentrazione, depotenziano la memoria, rispetto alla parola scritta e veicolata dai *media* tradizionali. In sostanza, alcuni disturbi dell'attenzione, secondo alcuni esperti, sarebbero attribuibili ad un uso eccessivo di Internet.

È altresì vero che la nocività di un uso non corretto di Internet nasce dal fatto che il flusso sconfinato e caotico di informazioni che proviene dalla rete richiede di essere codificato e selezionato secondo capacità di elaborazione ed organizzazione dei dati di cui normalmente i minori non dispongono; in tal senso, l'eccesso confuso di informazioni – ove non debitamente fruite – può portare ad una nuova forma d'ignoranza e di passività mentale, che sottrae al minore il bene dell'esperienza, sostituendolo con la semplice parvenza di una realtà esclusivamente virtuale.

---

<sup>5</sup> V. *Sicurezza: protezione in rete per i minori e per le famiglie*, in «Quaderni per l'innovazione», a cura di Microsoft (documentazione depositata in occasione dell'audizione di Pierluigi Dal Pino del 26 maggio 2009). V. anche W Nanni (a cura di), *Educazione e nuovi media: guida per i genitori*, 2009 (documentazione depositata in occasione dell'audizione di rappresentanti di *Save the Children Italia* del 14 luglio 2010).



Il nuovo ambiente costituito dai *media* è il nuovo agente che si introduce nella comunità educativa più larga e diffusa, a tal punto che oggi si parla di *multitasking generation*, ovvero di quella generazione nata e vissuta nell'ambiente mediatico che raggruppa vecchi e nuovi mezzi di comunicazione di massa. Ma è anche una generazione sola... : le tecnologie, i nuovi saperi, rappresentano straordinarie opportunità di conoscenza e si rivelano importanti veicoli della comunicazione tra persone, eppure, esse possono presentare una serie di rischi, il più importante dei quali è che possono rivelarsi tecnologie della solitudine.

I giovani possono avvertire – in tutto questo rumore comunicativo – un silenzio e una solitudine di fondo. È nostro dovere di adulti e di istituzioni democratiche tenere conto delle opportunità e dei rischi, e valutarne tutti gli sviluppi. È necessario evitare ogni forma preconcetta di demonizzazione del nuovo ambiente mediatico, e tuttavia operare per alzare le soglie di controllo e di tutela che evitino i tanti rischi connessi con il suo uso.

Una corretta educazione all'uso delle fonti informative tecnologiche dovrebbe privilegiare un utilizzo consapevole della rete, lo sviluppo di un consumo critico e la lotta al conformismo culturale, favorendo un apprendimento quanto meno passivo possibile e la formazione di uno spirito critico e selettivo. Come realizzare questi obiettivi ambiziosi non è dato definirlo a priori, ma è evidente che la soluzione del problema può essere solo affidata ad una «alleanza» educativa fra scuola e famiglia, che indirizzi il minore a forme di apprendimento responsabili e critiche nell'utilizzo delle nuove tecnologie<sup>6</sup>.

Nonostante quanto detto sinora, non si può tuttavia escludere un uso positivo di Internet finalizzato alla risoluzione di problemi che riguardano il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza: programmi per comunicare a distanza e *social network* possono offrire supporto allo sviluppo di relazioni «digitali» fra minori accolti in istituto o in stato di abbandono, rafforzare programmi di adozione a distanza, agevolare i procedimenti adottivi e programmi di post-adozione.

### 3.3. La telefonia mobile e i videogiochi

Sembra anzitutto che l'evoluzione nella composizione e nella struttura della famiglia tradizionale e nei ruoli dei genitori abbia contribuito a sottrarre ai minori punti di riferimento stabili e chiaramente riconoscibili, modificando i tempi della comunicazione interna alla famiglia e inducendo i minori a cercare nuove aree di comunicazione e di svago, in

---

<sup>6</sup> A questo proposito, è bene accennare alla categoria di recente creazione sociologica del cosiddetto «nativo digitale», espressione riferita alla persona cresciuta con le tecnologie digitali (computer, Internet, telefoni cellulari, MP3): con questo termine è agevole anche comprendere il minore che si accosta all'alfabetizzazione per la prima volta per il tramite del computer e delle nuove tecnologie, anziché per il canale tradizionale della parola scritta, letta e parlata. Anche se la categoria del nativo digitale non è condivisa come tale da tutto il mondo della ricerca sulla materia, resta il fatto che la nascita e la crescita di una generazione di persone cui risultano più familiari le nuove tecnologie rispetto ai tradizionali mezzi di trasmissione dell'istruzione impone una riflessione anche sui metodi di insegnamento e sulle modalità di una specifica educazione all'uso dei mezzi di comunicazione.

campi che i genitori spesso non sono in grado di dominare (Internet, videogiochi, terminali di videofonia e messaggistica) e che però sono potenzialmente in grado di turbare la salute psichica e il benessere generale del minore.

Pertanto, un approccio organico alla tutela del minore nel suo rapporto con i *mass media*, anche per quanto riguarda l'uso del cellulare e dei videogiochi, implica, ancora una volta, che non solo i bambini, ma anche i loro genitori, insegnanti e formatori, imparino a conoscere e ad utilizzare al meglio le tecnologie di comunicazione nelle loro forme evolutive, considerando che una buona conoscenza degli eventuali rischi ad esse connesse rappresenta sempre il miglior antidoto contro paure immotivate da parte dei genitori ed usi impropri o eccessivi da parte dei figli.

È pertanto necessario che si apprestino nuove forme di tutela giuridica commisurate alle tipologie di videogiochi e alla difficoltà di negarne o limitarne l'accesso ai minori in presenza di una sostanziale inesperienza o scarsa competenza dei genitori sulla materia.

Per quanto riguarda il campo dei videogiochi, in particolare, le cosiddette piattaforme «di ultima generazione» (che offrono non più soltanto giochi ma intrattenimento multimediale) hanno sviluppato un'offerta di contenuti per giocatori di ampie fasce di età che rende necessario apprestare idonee forme di tutela, affinché gli utenti minorenni non entrino in contatto con messaggi potenzialmente nocivi per un loro equilibrato ed armonico sviluppo. Per tali motivi, l'Unione europea già dal 2003 ha adottato un sistema di classificazione dei videogiochi, denominato *Pan European Game Information* (PEGI), che utilizza cinque categorie di classificazione in base all'età, tenendo conto dei seguenti aspetti: linguaggio scurrile, discriminazione, droghe, paura, gioco d'azzardo, sesso, violenza.

Anche in questo campo esistono videogiochi che incitano alla violenza e all'aggressività, oppure alla mistificazione del proprio corpo, inducendo ad una scarsa autostima della propria identità corporea, che per i preadolescenti e gli adolescenti è tanto più dannosa in quanto si unisce ad un vero e proprio bombardamento di immagini e modelli (soprattutto femminili) fortemente sessualizzati. Valgono anche per queste problematiche osservazioni analoghe a quelle svolte per i contenuti dei programmi televisivi e di Internet: si sottolinea pertanto ancora una volta la necessità di adottare una strategia educativa concertata fra più soggetti e condivisa con il ragazzo, sulla base di regole semplici di utilizzo e di una particolare attenzione alla comunicazione fra genitori e figli.

Esiste un ampio dibattito sul rapporto fra l'esposizione a contenuti violenti di un videogioco e l'aumento di comportamenti aggressivi nella vita reale dei giovani: l'aggressività infantile e adolescenziale, che non può essere negata né eliminata, ha effettivamente bisogno di trovare forme di espressione socialmente accettabili, che tuttavia dovrebbero trovare rispondenza in attività adatte ai minori, cosa che non sempre si può dire per molti videogiochi in commercio. Senza considerare che anche in questo caso, come nel caso di Internet, l'utilizzo eccessivo del videogioco, oltre a indurre fenomeni di isolamento o di alienazione dalla vita reale, può distogliere il ragazzo da attività certamente più utili alla sua formazione. I giochi *on line* presentano inoltre il rischio aggiuntivo di mettere in contatto i minori con presenze estranee in rete o di esporli a seri pericoli di dipendenza (ad esempio dal gioco d'azzardo).

Recenti indagini hanno evidenziato che un uso massiccio e continuo dei cellulari da parte dei minori induce disturbi nella loro vita relazionale,

distrae l'attenzione a scuola e riduce il livello di concentrazione nelle applicazioni scolastiche più complesse. Inoltre, poiché i minori che utilizzano il telefonino sono anche esposti alle pratiche scorrette degli operatori che pubblicizzano gli abbonamenti a loghi e suonerie, nonché a bombardamenti di pubblicità indebite e/o dannose, gli operatori di telefonia mobile sono ora tenuti ad adottare sistemi di protezione con dei codici a controllo parentale, analoghi a quelli previsti per la televisione ad accesso condizionato.

#### **4. Conclusioni e interventi per una migliore tutela dei bambini e dei ragazzi**

Il punto di partenza per le conclusioni cui è pervenuta la Commissione al termine dell'indagine conoscitiva sulla tutela dei minori nei mezzi di comunicazione è che la condizione di solitudine dei giovani appare spesso aggravata – non confortata – dall'uso delle nuove tecnologie di comunicazione, le quali consentono solo di sviluppare relazioni molto mediate: per questo motivo la Commissione sottolinea preliminarmente l'obiettivo che i *media* diventino strumento di effettiva crescita culturale e relazionale e non di riduzione delle capacità comunicative dei minori.

Sulla base di questa considerazione generale, la Commissione ha elaborato i seguenti spunti di riflessione.

##### *4.1. Un rinnovato ruolo pubblico nel settore dei media*

La prima conclusione che la Commissione ha potuto trarre dall'ampia messe di audizioni e materiali raccolti nel corso dell'indagine è che non è più procrastinabile un approfondito intervento legislativo, volto a disciplinare in maniera completa la produzione e la diffusione mass-mediatica con riferimento alla tutela degli interessi dei minori. Tale intervento deve avere le seguenti finalità:

- a. evitare che i *media* rechino danno in alcun modo allo sviluppo psicofisico dei bambini e degli adolescenti;
- b. far sì che essi diventino strumento di crescita culturale e relazionale del minore;
- c. impedire che l'azione dei media si sostituisca al ruolo educativo nei confronti dei minori, ruolo che in una società ordinata deve essere svolto dai corpi intermedi (famiglia, scuola, lavoro, istanze della società civile in genere).

Poiché i risultati del lavoro svolto dalla Commissione hanno evidenziato che il sistema dei codici di autoregolamentazione si è rivelato da solo inefficace, la Commissione chiede con forza che lo Stato riprenda

il proprio ruolo tradizionale, tornando a esercitare, anche nel campo della comunicazione, la propria triplice funzione:

- a. legislativa, chiarendo ciò che è legale e ciò che non lo è;
- b. esecutiva, facendo applicare le leggi esistenti, esercitando un efficace controllo sui contenuti massmediatici e sulle agenzie educative, combattendo permissivismo e illegalità;
- c. giudiziaria, condannando e punendo severamente i trasgressori della legge.

Nell'esercizio di questa funzione tuttavia la Commissione aggiunge che l'intervento pubblico deve in ogni caso presupporre il coinvolgimento e la corresponsabilizzazione degli operatori attraverso gli strumenti dei codici di autoregolamentazione e coregolamentazione.

La Commissione ha poi rilevato che il problema di correggere o impedire la trasmissione di contenuti nocivi per i minori nei *media* non riguarda l'opportunità della sanzione, ma piuttosto la tipologia della stessa e le modalità della sua irrogazione. È perciò indispensabile:

- a. inasprire le sanzioni attualmente previste a carico dei fornitori di servizi media audiovisivi che violano i divieti di pubblicità per minori o le regole che disciplinano la cosiddetta fascia protetta per i minori nella programmazione televisiva;
- b. prevedere espressamente in questi casi la sanzione dell'oscuramento o – in alternativa – una sanzione pecuniaria molto elevata che produca un sicuro effetto deterrente;
- c. dare adeguata pubblicità all'applicazione della sanzione nei confronti dei fornitori di servizi di media audiovisivi, in modo che sia chiamata a darne notizia nella fascia oraria di massimo ascolto;
- d. far sì che il telespettatore possa denunciare eventuali violazioni dei codici di autoregolamentazione ad un numero dedicato presso il Comitato *media* e minori.

#### 4.2. *Una tutela organica dei minori*

È quanto mai necessaria e urgente una riforma del sistema delle comunicazioni di massa che renda efficace e tempestivo il rispetto delle leggi in materia, innanzitutto concentrando in unico organo le funzioni di controllo finalizzate ad una effettiva tutela dell'integrità dei minori, in grado di fronteggiare il mondo delle nuove tecnologie con i suoi rischi e le sue opportunità.

Poiché è stato di recente istituito il Garante nazionale per l'Infanzia, con legge 12 luglio 2011, n 112, la Commissione ritiene indispensabile accentrare in questo organo le funzioni e i poteri in materia di tutela dei minori nei *media*, attualmente frammentate fra molti organismi (Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Autorità garante nelle comunicazioni, Ministero

della Giustizia, Ministero dell'Interno, Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Resta naturalmente esclusa da questa considerazione la funzione di repressione e prevenzione dei reati contro i minori, che deve rimanere in capo agli organi attualmente competenti.

La Commissione intende poi promuovere una concezione ampia e onnicomprensiva della tutela giuridica dei minori, attraverso una efficace razionalizzazione delle norme attualmente previste a tutela dei minori nei mezzi di comunicazione, che consenta di configurare un vero e proprio codice di tutela dei minori.

Tale codice, oltre ad includere tutta la normativa esistente in materia di tutela dei minori nei mezzi di comunicazione, dovrebbe anche introdurre:

a. norme che regolamentino la partecipazione dei minori ai programmi radiotelevisivi, particolarmente quelli contenenti cronaca giudiziaria e giornalistica, o riguardanti procedimenti giudiziari in corso;

b. disposizioni che proteggano tassativamente il diritto alla riservatezza dei minori, per evitare che siano coinvolti strumentalmente in forme di pubblicità indiretta (spesso create a proprio vantaggio dagli stessi genitori), fermo restando che resta responsabilità della famiglia la tutela complessiva del bambino e del suo interesse primario.

#### 4.3. *Spunti critici di intervento*

La Commissione ha constatato con rammarico che in aperto contrasto con le direttive europee si sta realizzando in Italia un allarmante progressivo smantellamento del sistema della protezione dei minori nelle trasmissioni televisive. Su questo punto in particolare la Commissione ha rilevato i seguenti tre punti di criticità.

a. Alcune norme introdotte dal D.lgs. 15 marzo 2010, n. 44, consentono la trasmissione televisiva di programmi gravemente nocivi per i minori (pornografia e violenza gratuita, insistita o efferata; film ai quali sia stato negato il nulla osta per la proiezione o la rappresentazione in pubblico o che siano stati vietati ai minori di anni diciotto, nonché programmi classificabili a visione per soli adulti). Tali programmi possono essere trasmessi solo in orario notturno (23.00 – 7.00), ad accesso condizionato (a pagamento) con l'adozione di un sistema di controllo specifico e selettivo che vincoli all'introduzione di un sistema di protezione tutti i contenuti (Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, D.lgs. 31 luglio 2005, n. 177, come modificato dal D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 44, Artt. 34, commi 1,3,5). La Commissione sottolinea che queste disposizioni della legge italiana contrastano con il divieto assoluto per questi programmi previsto dalla Direttiva europea sui Servizi di *Media* Audiovisivi (Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010). La Direttiva infatti a tutela dei minori nelle trasmissioni televisive stabilisce che: «Gli stati membri adottano le

misure atte a garantire che le trasmissioni televisive delle e mittenti soggette alla loro giurisdizione non contengano alcun programma che possa nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, in particolare programmi che contengano scene pornografiche o di violenza gratuita» (art. 27, comma 1). Se con il D.lgs. 15 marzo 2010, n. 44, la legge italiana ha derogato al divieto assoluto alla trasmissione di programmi gravemente nocivi imposto dalla Direttiva europea, preoccupa anche l'applicazione dello stesso decreto da parte dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che ha ulteriormente allargato l'accesso televisivo alle trasmissioni gravemente nocive per i minori, disattendendo i requisiti richiesti dalla stessa norma.

Pertanto, la Commissione, prendendo atto che la tutela dei minori nella trasmissione televisiva di programmi gravemente nocivi è disattesa dalla deroga introdotta dal D.lgs. 15 marzo 2010, n. 44, alla Direttiva europea, richiama il Governo ad attuare integralmente quanto disposto dalla citata Direttiva europea.

b. Una recente delibera dell'Autorità garante per le comunicazioni legittima la trasmissione di film vietati ai minori di 14 anni in orario di televisione per tutti (7.00 – 22.30), non consentita dallo stesso D.lgs. 15 marzo 2010, n. 44 (di modifica al Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, D.Lgs 31 luglio 2005, n. 177, con il quale invece si stabilisce: «I film vietati ai minori di anni quattordici non possono essere trasmessi, sia in chiaro che a pagamento, né forniti a richiesta, sia integralmente che parzialmente, prima delle ore 22.30 e dopo le ore 7.00» – Art. 34, comma 4). Con una forzata interpretazione della norma citata, Agcom ha parificato indiscriminatamente i film vietati ai minori di 14 anni a quelli semplicemente nocivi, consentendone la trasmissione nelle fasce orarie di trasmissione per tutti purché con l'utilizzo del *parental control* (Comunicazione del 22/07/2011).

Di fronte a ciò la Commissione come organo parlamentare riconferma il dettato normativo di cui all'art. 34, comma 4, del Testo unico Servizi *media* audiovisivi, richiamando l'Autorità garante per le comunicazioni ad una corretta applicazione della norma citata.

c. Il processo di indebolimento della tutela dei minori nei *media* interessa anche i programmi televisivi non specificamente destinati ai minori del Servizio pubblico radiotelevisivo, che deve pertanto essere richiamato all'esercizio della sua funzione di pubblico interesse. Sullo specifico versante della pubblicità televisiva, lo stesso Servizio pubblico radiotelevisivo dovrebbe adottare una linea di maggiore contenimento degli spot nei programmi destinati ai minori (adottando ad esempio una proposta avanzata in passato dal Sindacato dei giornalisti RAI che prevedeva di eliminare integralmente gli spot pubblicitari da questa fascia di programmi).

La Commissione ritiene in particolare che sia necessario intervenire in sede di rinnovo del Contratto di servizio pubblico radiotelevisivo perché siano opportunamente regolamentate le trasmissioni di cronaca nera

e giudiziaria e i programmi di genere *reality* in modo da non recare danno allo sviluppo psicofisico e al benessere dei minori.

#### 4.4. *Cinema telefonia e videogiochi.*

Per quanto concerne il cinema, la Commissione sottolinea l'opportunità che il Governo promuova una normativa *ad hoc* sulla tutela dei minori, nell'ambito della quale occorrerebbe mantenere ed anzi rafforzare la censura statale preventiva sulla distribuzione cinematografica.

Nel campo della telefonia mobile, la Commissione rileva le seguenti necessità:

- a. occorre tutelare i minori dall'accesso a messaggi telefonici nocivi anche tramite più efficaci sanzioni pecuniarie;
- b. è necessario inserire nella normativa di tutela dei minori l'obbligo per i gestori di telefonia mobile di eliminare dal menù di accesso del telefono cellulare i servizi a contenuto sensibile, o in alternativa di criptarli;
- c. occorre obbligare per legge i gestori di telefonia mobile ad indicare nei contratti rivolti ai consumatori quali fra i servizi offerti sono adatti solo ad un'utenza adulta.

Quanto al settore dei videogiochi, la Commissione ritiene che esso necessiti di una disciplina giuridica completa e coerente, che valuti e classifichi i prodotti secondo chiari livelli di tutela dei minori e individui un organo cui deferire le funzioni di controllo in materia, nonché gli opportuni poteri di sanzione e dissuasione, affinché questa classificazione venga rispettata da produttori e diffusori.

#### 4.5. *Reati contro i minori*

Sul versante della lotta alla pedopornografia e agli abusi sui minori via Internet, la Commissione ha anzitutto apprezzato l'operato della Polizia postale, rilevando la modernità e l'efficacia dell'attuale normativa italiana di contrasto a questo grave crimine. Stigmatizzando l'assenza di una analoga regolamentazione in altri ordinamenti stranieri, la Commissione auspica una opportuna azione del nostro Governo in sede europea, affinché l'Unione europea affronti al più presto questo problema.

È perciò necessario promuovere, attraverso le idonee sedi internazionali ed europee (ONU, UE, Consiglio d'Europa) l'introduzione, anche in ordinamenti stranieri, dei reati di *grooming* (come avverrà nella nostra legislazione una volta ultimato l'*iter* di ratifica della Convenzione di Lanzarote), di turismo sessuale e di pedofilia culturale, cui appare strettamente legato il consumo di pedopornografia

In particolare, le azioni da intraprendere a livello europeo e internazionale nella lotta alla pedopornografia sono le seguenti:

- a. investire risorse umane e tecnologiche dirette a identificare prioritariamente i minori sfruttati per la produzione di materiale pedopornografico;
- b. favorire la creazione di una banca dati internazionale – o di una forma di archivio condiviso – contenente i volti dei bambini abusati che compaiono quotidianamente su Internet;
- c. creare a tal fine appositi coordinamenti interforze fra polizie del maggior numero possibile di Paesi;
- d. sostenere in sede di Unione europea tutte le iniziative e le azioni comunitarie volte a promuovere la sicurezza dei minori in rete e nei nuovi mezzi di comunicazione, sul modello del piano «*Safer Internet Plus Programme*».

#### 4.6. *L'educazione all'uso dei media*

Dal riconoscimento dell'esistenza di una reale emergenza educativa, dovuta all'influenza sempre più crescente dei *mass media* sui minori, la Commissione sottolinea la necessità di una vera e propria educazione all'uso dei mezzi di comunicazione, per preparare i giovani a fruire di questi straordinari strumenti con senso di responsabilità e ad «educarsi» con essi. Questo ruolo di educazione ai *media* compete alla società nel suo complesso e a tutte le sue articolazioni: alle famiglie, alle associazioni, alle comunità, alle forze culturali, politiche, economiche e sociali; alla stampa, ai centri universitari e di ricerca. Ma soprattutto questo compito compete alle istituzioni ed in particolare alla scuola.

È opportuno perciò intervenire sulla normativa vigente, introducendo nei programmi delle scuole di ogni ordine e grado dei corsi di educazione ai *media*, da configurare come un'attività educativa e didattica volta a sviluppare nei giovani una informazione e una comprensione critica della natura e delle categorie dei *media*, delle tecniche impiegate per costruire messaggi e produrre senso, dei generi e dei linguaggi specifici.

La stessa attività di *media education* dovrebbe altresì insegnare ai minori a «leggere» anche gli spot pubblicitari e il *product placement*, cioè la pubblicità «nascosta» nei programmi. Al raggiungimento di questo obiettivo, a giudizio della Commissione, deve partecipare a pieno titolo anche il servizio pubblico radiotelevisivo, organizzando e promuovendo progetti d'azione itineranti per le scuole, per insegnare a bambini e ragazzi a «smontare e «rimontare» programmi televisivi e contenuti Internet.

All'attività descritta è poi necessario affiancare una specifica attività di formazione e aggiornamento rivolta ai docenti e ai genitori, sui rischi che possono derivare ai minori in questo campo, sugli strumenti atti a preservarli e sulle risorse che i *media* possono offrire, per consentire all'Italia di recuperare il gravissimo ritardo accumulato in questo campo rispetto a molti Paesi europei.