Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO n. 602
Resoconti
Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 3 agosto 2021

I N D I C E

Commissioni riunite

8ª (Lavori pubblici, comunicazioni) e 11ª (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale):

Plenaria . . . . . *Pag.* 5

Commissioni permanenti

1ª - Affari costituzionali:

Plenaria (1ª pomeridiana) . . . . . *Pag.* 24

Sottocommissione per i pareri . . . . . » 28

Plenaria (2ª pomeridiana) . . . . . » 30

2ª - Giustizia:

Plenaria . . . . . » 70

3ª - Affari esteri:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 117) . . . . . » 83

Plenaria . . . . . » 83

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 118) . . . . . » 98

4ª - Difesa:

Plenaria . . . . . » 99

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 114) . . . . . » 109

5ª - Bilancio:

Plenaria . . . . . » 110

6ª - Finanze e tesoro:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 85) . . . . . » 124

Plenaria . . . . . » 124

7ª - Istruzione pubblica, beni culturali:

Plenaria . . . . . » 128

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-l'Alternativa c'è-Lista del Popolo per la Costituzione: Misto-l'A.c'è-LPC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa – Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

8ª - Lavori pubblici, comunicazioni:
Plenaria (*)

9ª - Agricoltura e produzione agroalimentare:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 297) . . . . . *Pag.* 283
Plenaria . . . . . » 283
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 298) . . . . . » 295

10ª - Industria, commercio, turismo:
Plenaria . . . . . » 296

11ª - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale:
Plenaria . . . . . » 336

12ª - Igiene e sanità:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 206) . . . . . » 338
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 207) . . . . . » 338
Plenaria . . . . . » 339

13ª - Territorio, ambiente, beni ambientali:
Plenaria . . . . . » 343

14ª - Politiche dell'Unione europea:
Plenaria (*)

Commissioni straordinarie

Per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza:
Plenaria . . . . . *Pag.* 351

Commissioni bicamerali

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:
Plenaria . . . . . *Pag.* 353
Comitato XV aspetti e problematiche connessi alla criminalità organizzata nella regione Puglia (Riunione n. 16) . . . . . » 355

Per la sicurezza della Repubblica:
Plenaria . . . . . » 356

Inchiesta sul sistema bancario e finanziario:
Ufficio di Presidenza . . . . . » 358

(*) *Il riassunto dei lavori delle Commissioni 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni) e 14ª (Politiche dell'Unione europea) verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 602º Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 3 agosto 2021.*

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere:

Plenaria . . . . . *Pag.* 359
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 45) . . . . . » 464

Sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 3) . . . . . » 465

COMMISSIONI 8ª e 11ª RIUNITE

8ª (Lavori pubblici, comunicazioni)

11ª (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

4ª Seduta

Presidenza del Presidente della 8ª Commissione
COLTORTI

Intervengono il vice ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili Teresa Bellanova e il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Tiziana Nisini.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE REFERENTE

(2329) ***Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro***
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 28 luglio.

Il PRESIDENTE comunica che sono pervenuti il parere della 1ª e della 7ª Commissione e che sono stati presentati gli emendamenti 1.1 (testo 2), 1.3 (testo 2), 1.15 (testo 2), 1.18 (testo 2), 1.20 (testo 2), 1.22 (testo 2), 1.22 (testo 3), 1.25 (*già* 2.22 testo 2), 1.26 (*già* 4.0.16 testo 2), 2.2 (testo 2), 2.2 (testo 3), 2.3 (testo 2), 2.3 (testo 3), 2.4 (testo 2), 2.4 (testo 3), 2.6 (testo 2), 2.7 (testo 2), 2.9 (testo 2), 2.13 (testo 2), 2.13 (testo 3), 2.14 (testo 2), 2.16 (testo 2), 2.17 (testo 2), 2.18 (testo 2), 2.19 (testo 2), 2.21 (testo 2), 2.23 (testo 2), 2.24 (testo 2), 2.24 (testo 3), 2.25 (testo 2), 2.28 (testo 2), 2.28 (testo 3), 2.29 (testo 2), 2.30 (testo 2), 2.30 (testo 3), 2.32 (testo 2), 2.33 (testo 2), 2.33 (testo 3), 3.0.4 (testo 2), 4.1 (testo 2) e 4.1

(testo 3), *pubblicati in allegato*. Segnala che i relatori hanno inoltre depositato l'emendamento 2.100, *pubblicato in allegato*, che recepisce un'osservazione formulata nei pareri della Commissione parlamentare per le questioni regionali e della Commissione affari costituzionali.

Comunica infine che sono stati ritirati gli emendamenti 1.4, 2.1, 2.23 (testo 2), 4.0.7 e 4.0.8.

Il relatore per la 11ª Commissione, FLORIS *(FIBP-UDC)*, chiede che la seduta delle Commissioni riunite già prevista per questa sera, alle ore 20, venga sconvocata per impegni di carattere istituzionale del suo Gruppo.

Il relatore per la 8ª Commissione, D'ARIENZO *(PD)*, si associa alla richiesta del relatore Floris, anche considerato che, non essendo pervenuto il parere della Commissione bilancio, nella seduta notturna di oggi non sarebbe comunque possibile iniziare a votare gli emendamenti.

Il PRESIDENTE propone dunque di sconvocare la seduta notturna di oggi, confermando invece le sedute già previste per domani, 4 agosto 2021, alle ore 8,30 e alle ore 13,30 o alla sospensione dei lavori dell'Aula se successiva.

Le Commissioni riunite convengono.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA NOTTURNA DI OGGI

Il PRESIDENTE comunica che la seduta delle Commissioni riunite, già convocata per oggi, alle ore 20, non avrà più luogo.

Le Commissioni riunite prendono atto.

La seduta termina alle ore 15,15.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2329

(al testo del decreto-legge)

Art. 1.

1.1 (testo 2)

FERRAZZI, MARGIOTTA, ASTORRE

Al comma 1, dopo le parole: «22 gennaio 2004, n. 42,» *inserire le seguenti:* «nonché degli argini, degli immobili e dei monumenti di eccezionale valore storico-culturale ad esse prospicienti,».

1.3 (testo 2)

PEROSINO, MALLEGNI, PAROLI, BARACHINI, BARBONI

Sostituire il comma 2, con i seguenti:

«*2*. Le vie d'acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia sono dichiarate monumento nazionale. In dette vie d'acqua, a decorrere dal 1º agosto 2021 è vietato il transito di navi aventi almeno una delle seguenti caratteristiche:

a) stazza lorda superiore a 25.000 GT;

b) lunghezza dello scafo al galleggiamento superiore a 180 metri;

c) air draft superiore a 35 metri, con esclusione delle navi a propulsione mista vela - motore;

d) impiego di combustibile in manovra con contenuto di zolfo uguale o superiore allo 0.1 per cento.

2-bis. È consentito il transito di navi con stazza lorda fino a un massimo di 40.000 GT a condizione che:

a) la larghezza dello scafo al galleggiamento sia pari o inferiore a 35 metri;

b) la lunghezza dello scafo al galleggiamento sia pari o inferiore a 180 metri;

c) l'*air draft* sia pari o inferiore a 35 metri, con esclusione delle navi a propulsione mista vela - motore;

d) il *deep draft* sia pari o inferiore a 7 metri;

e) l'impiego di combustibile sia sotto forma di gas naturale liquefatto».

1.15 (testo 2)

VONO, CARBONE

Sostituire il comma 5, con il seguente:

«*5*. In relazione alle misure di cui al presente articolo, al fine di sostenere l'equilibrio del piano economico finanziario della concessione rilasciata al gestore di cui alla lettera *b)* del comma 3, la competente Autorità di Sistema Portuale può procedere, nel rispetto della normativa europea, alla revisione del predetto piano, tenendo conto dei contributi riconosciuti ai sensi della predetta lettera *b)* del comma 3 e ferma restando la sostenibilità di tale revisione per gli equilibri di bilancio dell'Autorità di sistema portuale. Ove necessario per il riequilibrio, la revisione della concessione potrà prevedere la proroga della sua durata, la riduzione, rateizzazione o rimodulazione del canone concessorio, nonché, in deroga all'articolo 18, comma 7, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, l'affidamento della gestione dei punti di attracco temporanei di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*.».

1.18 (testo 2)

GUIDOLIN, ROMANO, MATRISCIANO, CATALFO, ROMAGNOLI, VANIN, COLTORTI, DI GIROLAMO, GIROTTO, CASTALDI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 4, primo periodo, sostituire le parole:* «5 milioni di euro per l'anno 2021 e di 5 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «10 milioni di euro per l'anno 2021 e di 10 milioni di euro per l'anno 2022»;

b) *al comma 7, sostituire le parole:* «40 milioni per l'anno 2021 e a 25 milioni per l'anno 2022» *con le seguenti:* «45 milioni per l'anno 2021 e a 30 milioni per l'anno 2022».

Conseguentemente, all'articolo 5 apportare le seguenti modificazioni:

1) *al comma 1, alinea, sostituire le parole:* «pari a 42 milioni di euro per l'anno 2021, 33 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «pari a 47 milioni di euro per l'anno 2021, 38 milioni di euro per l'anno 2022»;

2) *alla lettera* b)*, sostituire le parole:* «15 milioni di euro per l'anno 2021, 5 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «20 milioni di euro per l'anno 2021, 10 milioni di euro per l'anno 2022».

1.20 (testo 2)

PIZZOL, DE VECCHIS

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 4, primo periodo, sostituire le parole:* «5 milioni di euro per l'anno 2021 e di 5 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «10 milioni di euro per l'anno 2021 e di 10 milioni di euro per l'anno 2022»;

b) *al comma 7, sostituire le parole:* «40 milioni per l'anno 2021 e a 25 milioni per l'anno 2022» *con le seguenti:* «45 milioni per l'anno 2021 e a 30 milioni per l'anno 2022».

Conseguentemente, all'articolo 5 apportare le seguenti modificazioni:

1) *al comma 1, alinea, sostituire le parole:* «pari a 42 milioni di euro per l'anno 2021, 33 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «pari a 47 milioni di euro per l'anno 2021, 38 milioni di euro per l'anno 2022»;

2) *alla lettera* b)*, sostituire le parole:* «15 milioni di euro per l'anno 2021, 5 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «20 milioni di euro per l'anno 2021, 10 milioni di euro per l'anno 2022».

1.22 (testo 3)

PERGREFFI, CAMPARI, CORTI, RUFA, CANDURA, FREGOLENT, OSTELLARI, PIZZOL, SAVIANE, TOSATO, VALLARDI, ZULIANI

Sostituire il comma 5, con il seguente:

«*5*. In relazione alle misure di cui al presente articolo, al fine di sostenere l'equilibrio del piano economico finanziario della concessione rilasciata al gestore di cui alla lettera *b)* del comma 3, la competente Autorità di Sistema Portuale può procedere, nel rispetto della normativa europea, alla revisione del predetto piano, tenendo conto dei contributi riconosciuti ai sensi della predetta lettera *b)* del comma 3 e ferma restando la sostenibilità di tale revisione per gli equilibri di bilancio dell'Autorità di sistema portuale. Ove necessario per il riequilibrio, la revisione della concessione potrà prevedere la proroga della sua durata, la riduzione, rateizzazione o rimodulazione del canone concessorio, nonché, in deroga all'articolo 18, comma 7, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, l'affidamento

della gestione dei punti di attracco temporanei di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*.».

1.22 (testo 2)

PERGREFFI, CAMPARI, CORTI, RUFA, CANDURA, FREGOLENT, OSTELLARI, PIZZOL, SAVIANE, TOSATO, VALLARDI, ZULIANI

Sostituire il comma 5, con il seguente:

«*5*. In relazione alle misure di cui al presente articolo, al fine di sostenere l'equilibrio del piano economico finanziario della concessione rilasciata al gestore di cui alla lettera *b)* del comma 3, la competente Autorità di Sistema Portuale procede, nel rispetto della normativa europea, alla revisione del predetto piano, tenendo conto dei contributi riconosciuti ai sensi della predetta lettera *b)* del comma 3 e ferma restando la sostenibilità di tale revisione per gli equilibri di bilancio dell'Autorità di Sistema Portuale. Il necessario riequilibrio sarà attuato attraverso la revisione della concessione che includa la proroga della sua durata, la riduzione, con eventuale azzeramento, del canone concessorio, nonché un eventuale valore di subentro garantito dallo Stato. La misura di riequilibrio deve consentire al gestore di cui alla lettera *b)* del comma 3, impresa concessionaria del servizio di interesse generale ai sensi degli articoli 6 e 23 della legge n. 84 del 1994, la continuità attuale dell'erogazione del servizio di sbarco e imbarco passeggeri nonché la definizione del piano economico finanziario della concessione definitiva».

Conseguentemente, agli oneri derivanti dalla presente disposizione, pari a 6 milioni di euro, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato dall'articolo 77, comma 7, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, così come convertito dalla legge di conversione 23 luglio 2021, n. 106.

1.25 (*già* 2.22 testo 2)

PERGREFFI, CAMPARI, CORTI, RUFA, CANDURA, FREGOLENT, OSTELLARI, PIZZOL, SAVIANE, TOSATO, VALLARDI, ZULIANI

Al comma 5, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «nonché, previo provvedimento di integrazione delle concessioni adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3, in deroga all'articolo 18, comma 7, della legge 28 gen-

naio 1994, n. 84, l'affidamento della gestione dei punti di attracco temporanei di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*».

1.26 (*già* 4.0.16 testo 2)

CALIENDO, MALLEGNI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 4, primo periodo, sostituire le parole:* «5 milioni di euro per l'anno 2021 e di 5 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «10 milioni di euro per l'anno 2021 e di 10 milioni di euro per l'anno 2022»;

b) *al comma 7, sostituire le parole:* «40 milioni per l'anno 2021 e a 25 milioni per l'anno 2022» *con le seguenti:* «45 milioni per l'anno 2021 e a 30 milioni per l'anno 2022».

Conseguentemente, all'articolo 5 apportare le seguenti modificazioni:

1) *al comma 1, alinea, sostituire le parole:* «pari a 42 milioni di euro per l'anno 2021, 33 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «pari a 47 milioni di euro per l'anno 2021, 38 milioni di euro per l'anno 2022»;

2) *alla lettera* b)*, sostituire le parole:* «15 milioni di euro per l'anno 2021, 5 milioni di euro per l'anno 2022» *con le seguenti:* «20 milioni di euro per l'anno 2021, 10 milioni di euro per l'anno 2022».

Art. 2.

2.2 (testo 3)

RUFA, PIZZOL, PERGREFFI, CAMPARI, CORTI

Al comma 1, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) *dopo le parole:* «esecuzione dei seguenti interventi», *sono aggiunte le seguenti:* «previa valutazione di impatto ambientale, secondo quanto previsto dalla vigente normativa in materia e garantendone la coerenza con le indicazioni del Piano Morfologico Ambientale della Laguna di Venezia e successivi aggiornamenti»;

2) *alla lettera* a)*, dopo le parole:* «nell'area di Marghera» *inserire le seguenti:* «, di cui due disponibili già per la stagione crocieristica 2022,»;

3) *alla lettera* b)*, le parole:* «, previa valutazione di impatto ambientale» *sono soppresse*.

2.2 (testo 2)

RUFA, PIZZOL, PERGREFFI, CAMPARI, CORTI

Al comma 1, apportare le seguenti modifiche:

– *sostituire la lettera* b) *con la seguente:*

«*b)* manutenzione dei canali esistenti, secondo le normative nazionali ed europee vigenti»;

– *alla lettera* c)*, dopo le parole:* «interventi accessori per il miglioramento dell'accessibilità nautica» *aggiungere le seguenti:* «, l'estensione operativa nell'arco delle 24 ore».

2.3 (testo 3)

PAROLI, MALLEGNI, PEROSINO, STEGER

Al comma 1, dopo le parole: «dei seguenti interventi» *inserire le seguenti:* «atti a garantire la disponibilità di almeno due accosti entro l'avvio della stagione croceristica del 2022 e definendo un cronoprogramma degli interventi che identifichi la disponibilità progressiva degli ormeggi in un periodo di 5 anni».

2.3 (testo 2)

PAROLI, MALLEGNI, PEROSINO, STEGER

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *sostituire il comma 1, con il seguente*:

«*1*. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 1º aprile 2021, n. 45, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 2021, n. 75, il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale di Venezia è nominato Commissario straordinario ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4, commi da 1 a 4, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, con il compito di procedere alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei seguenti interventi atti a garantire la disponibilità di almeno due accosti entro la stagione croceristica e definendo un

cronoprogramma degli interventi che identifichi la disponibilità progressiva di ulteriori ormeggi in un periodo di 5 anni:

a) realizzazione di punti di attracco temporanei non superiori a cinque nell'area di Marghera destinati anche alle navi adibite al trasporto passeggeri di stazza lorda pari o superiore a 25.000 GT;

b) manutenzione dei canali esistenti, secondo le normative nazionali ed europee vigenti;

c) interventi accessori per il miglioramento dell'accessibilità nautica, l'estensione operativa nell'arco delle 24 ore e della sicurezza della navigazione».

b) *al comma 3, dopo le parole:* «le autorizzazioni e le concessioni» *inserire le seguenti:* «, tenuto anche conto degli eventuali effetti negativi ovvero alterazioni che tali modifiche potrebbero avere sulle attività dei concessionari, ».

2.4 (testo 3)

VONO, CARBONE

Al comma 1, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) *dopo le parole:* «esecuzione dei seguenti interventi», *sono aggiunte le seguenti:* «previa valutazione di impatto ambientale, secondo quanto previsto dalla vigente normativa in materia e garantendone la coerenza con le indicazioni del Piano Morfologico Ambientale della Laguna di Venezia e successivi aggiornamenti»;

2) *alla lettera* a)*, dopo le parole:* «nell'area di Marghera» *inserire le seguenti:* «, di cui due disponibili già per la stagione crocieristica 2022,»;

3) *alla lettera* b)*, le parole:* «, previa valutazione di impatto ambientale» *sono soppresse*.

2.4 (testo 2)

VONO, CARBONE

Al comma 3, dopo le parole: «le autorizzazioni e le concessioni» *inserire le seguenti:* «tenuto conto delle eventuali limitazioni, ovvero alterazioni che tali interventi potrebbero determinare sulle attività dei concessionari o dei titolari delle autorizzazioni».

2.6 (testo 2)

PEROSINO

Al comma 1, dopo le parole: «dei seguenti interventi»*aggiungere le seguenti:* «atti a garantire la disponibilità di almeno due accosti entro l'avvio della stagione croceristica del 2022 e definendo un cronoprogramma degli interventi che identifichi la disponibilità progressiva degli ormeggi in un periodo di 5 anni».

2.7 (testo 2)

VONO, CARBONE

Al comma 3, aggiungere, in fine, i seguenti periodi: «Qualora la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 comporti la necessità di una variante al piano regolatore portuale, in deroga all'articolo 5, comma 2-*quater*, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e ferma restando la procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'articolo 6, commi 3-*ter* e 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, da espletarsi entro i termini previsti dal comma 3 dell'articolo 4, comma 3, del medesimo decreto-legge n. 32 del 2019, l'approvazione dei progetti da parte del Commissario straordinario, d'intesa con il Presidente della regione Veneto, ha effetto di variante. In deroga all'articolo 5, comma 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, gli eventuali adeguamenti tecnico-funzionali del piano regolatore portuale, occorrenti per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1, sono approvati dal Commissario straordinario con proprio provvedimento.».

2.9 (testo 2)

MARGIOTTA

Al comma 1, dopo le parole: «dei seguenti interventi» *aggiungere le seguenti:* «atti a garantire la disponibilità di almeno due accosti entro l'avvio della stagione croceristica del 2022 e definendo un cronoprogramma degli interventi che identifichi la disponibilità progressiva degli ormeggi in un periodo di 5 anni».

2.13 (testo 3)

FERRAZZI, MARGIOTTA, ASTORRE

Al comma 1, lettera a)*, dopo le parole:* «area di Marghera» *inserire le seguenti:* «o, nei limiti dell'autorizzazione di spesa prevista per le finalità di cui alla presente lettera, in altre aree limitrofe identificate idonee».

2.13 (testo 2)

FERRAZZI, MARGIOTTA, ASTORRE

Al comma 1, lettera a)*, dopo le parole:* «area di Marghera» *inserire le seguenti:* «o in altre aree limitrofe identificate idonee,».

2.14 (testo 2)

PERGREFFI, CAMPARI, CORTI, RUFA, CANDURA, FREGOLENT, OSTELLARI, PIZZOL, SAVIANE, TOSATO, VALLARDI, ZULIANI

Al comma 1, lettera a)*, dopo le parole:* «area di Marghera» *aggiungere le seguenti:* «o, nei limiti dell'autorizzazione di spesa prevista per le finalità di cui alla presente lettera, in altre aree limitrofe identificate idonee».

2.16 (testo 2)

GALLONE, MALLEGNI

Al comma 1, apportare le seguenti modifiche:

– *sostituire la lettera* b), *con la seguente*:

«*b)* manutenzione dei canali esistenti, secondo le normative nazionali ed europee vigenti»;

– *alla lettera* c)*, dopo le parole:* «interventi accessori per il miglioramento dell'accessibilità nautica» *aggiungere le seguenti:* «, l'estensione operativa nell'arco delle 24 ore».

2.17 (testo 2)

VONO, CARBONE

Dopo il comma 4, aggiungere i seguenti:

«4-*bis*. All'articolo 95, comma 27-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, dopo le parole: "da adottare" sono inserite le seguenti: "entro il 31 dicembre 2021".

4-*ter*. L'aggiornamento del Piano morfologico e ambientale della Laguna di Venezia è approvato entro il 31 dicembre 2021».

2.18 (testo 2)

PERGREFFI, CAMPARI, CORTI, RUFA, PIZZOL, CANDURA, FREGOLENT, OSTELLARI, SAVIANE, TOSATO, VALLARDI, ZULIANI

Al comma 1, dopo le parole: «dei seguenti interventi» *aggiungere le seguenti:* «atti a garantire la disponibilità di almeno due accosti entro l'avvio della stagione croceristica del 2022 e definendo un cronoprogramma degli interventi che identifichi la disponibilità progressiva degli ormeggi in un periodo di 5 anni».

2.19 (testo 2)

PAROLI, MALLEGNI

Al comma 1, apportare le seguenti modifiche:

– *sostituire la lettera* b)*, con la seguente:*

«*b)* manutenzione dei canali esistenti, secondo le normative nazionali ed europee vigenti»;

– *alla lettera* c)*, dopo le parole:* «interventi accessori per il miglioramento dell'accessibilità nautica» *aggiungere le seguenti:* «, l'estensione operativa nell'arco delle 24 ore».

2.21 (testo 2)
QUARTO, ROMAGNOLI

Dopo il comma 1, inserire il seguente:

«1-*bis*. Per le finalità di cui al comma 1, il Commissario straordinario ha altresì il compito di promuovere studi idrogeologici, geomorfologici e archeologici volti alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna».

2.23 (testo 2)
FERRAZZI, MARGIOTTA, ASTORRE, MALLEGNI, PAROLI, BARACHINI, BARBONI

Al comma 1 aggiungere, in fine, i seguenti periodi: «A tal fine il Commissario può assumere le funzioni di stazione appaltante e opera in raccordo con la struttura del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per il Veneto, il Trentino-Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia. Il Commissario straordinario opera in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi generali posti dai Trattati dell'Unione europea e dalle disposizioni delle direttive di settore, anche come recepiti dall'ordinamento interno, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».

2.24 (testo 3)
VONO, CARBONE

Dopo il comma 3, inserire il seguente:

«3-*bis*. Il Commissario straordinario assicura la realizzazione degli interventi di cui al presente articolo nel rispetto dei piani di gestione delle acque di cui all'articolo 117 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, dei piani di gestione del rischio di alluvioni di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49.».

2.24 (testo 2)
VONO, CARBONE

Dopo il comma 1, inserire il seguente:

«1-*bis*. L'esecuzione degli interventi di cui al comma 1, lettera *a)*, è assicurata secondo la seguente programmazione:

a) due punti di attracco entro il 30 aprile 2022».

2.25 (testo 2)
VANIN, ROMAGNOLI, ROMANO, QUARTO, PAVANELLI, DE LUCIA, CASTELLONE, MONTEVECCHI, RUSSO

Dopo il comma 1, inserire il seguente:

«1-*bis*. In ragione della particolare sensibilità e vulnerabilità ambientale della Laguna di Venezia, e al fine di conseguire i più elevati livelli di sicurezza, nei canali della Laguna dell'area di cui al comma 1, lettera *a)*, è vietato il transito nel doppio senso di navigazione delle navi adibite al trasporto di passeggeri superiori a 25.000 tonnellate di stazza lorda e delle navi portacontenitori adibite a trasporti transoceanici».

2.28 (testo 3)
VONO, CARBONE

Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

«2-*bis*. Il Commissario straordinario invia al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, entro il 31 marzo 2022 e successivamente ogni sei mesi, una dettagliata relazione in ordine agli interventi di cui al comma 1, recante l'indicazione dello stato di realizzazione degli interventi, le iniziativa adottate e da intraprendere, anche in funzione delle eventuali criticità rilevate nel corso del processo di realizzazione, ai fini della successiva trasmissione alle Camere da parte del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.».

2.28 (testo 2)
VONO, CARBONE

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-*bis*. Il Commissario straordinario trasmette alle Commissioni parlamentari per materia una relazione semestrale che espone lo stato di avanzamento delle opere e la previsione dei tempi di ultimazione delle stesse».

2.29 (testo 2)
FERRAZZI, MARGIOTTA, ASTORRE

Al comma 3 aggiungere, in fine, i seguenti periodi: «Qualora la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 comporti la necessità di una

variante al piano regolatore portuale, in deroga all'articolo 5, comma 2-*quater*, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e ferma restando la procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'articolo 6, commi 3-*ter* e 12 del decreto legislastivo 3 aprile 2006, n. 152, da espletarsi entro i termini previsti dal comma 3 dell'articolo 4 del medesimo decreto-legge n. 32 del 2019, l'approvazione dei progetti da parte del Commissario straordinario, d'intesa con il Presidente della regione Veneto, ha effetto di variante. In deroga all'articolo 5, comma 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, gli eventuali adeguamenti tecnico-funzionali del piano regolatore portuale, occorrenti per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1, sono approvati dal Commissario straordinario con proprio provvedimento».

2.30 (testo 3)

VANIN, ROMAGNOLI, ROMANO, QUARTO, PAVANELLI, DI GIROLAMO, DE LUCIA, CASTELLONE, MONTEVECCHI, RUSSO

Dopo il comma 3, inserire il seguente:

«3-*bis*. Il Commissario straordinario assicura la realizzazione degli interventi di cui al presente articolo nel rispetto dei piani di gestione delle acque di cui all'articolo 117 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dei piani di gestione del rischio di alluvioni di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49.».

2.30 (testo 2)

VANIN, ROMAGNOLI, ROMANO, QUARTO, PAVANELLI, DI GIROLAMO, DE LUCIA, CASTELLONE, MONTEVECCHI, RUSSO

Dopo il comma 3, inserire il seguente:

«3-*bis*. Il Commissario straordinario assicura la realizzazione degli interventi di cui al presente articolo nel rispetto del decreto ministeriale 1° agosto 1985, recante "Dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardante l'Ecosistema della Laguna veneziana sito nel territorio dei Comuni di: Venezia, Jesolo, Musile di Piave, Quarto D'Altino, Mira, Campagna Lupia, Chioggia e Codevigo. Integrazione, della dichiarazione di notevole interesse pubblico di una parte del territorio del Comune di Codevigo di cui al Decreto Ministeriale 13 luglio 1969", pubblicato nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 223 del 21 settembre 1985, dei piani di gestione delle acque di cui all'articolo 117 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dei piani di gestione del rischio di alluvioni di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, redatti

dall'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali e relativi all'unità idrografica della Laguna di Venezia, dei decreti del Presidente del Magistrato alle Acque - Min. LL.PP. 24 febbraio 1993 e 28 febbraio 1994 di approvazione del Progetto generale per il recupero morfologico della Laguna di Venezia, nonché della legge speciale 16 aprile 1973, n. 171 e degli Indirizzi governativi per la sua applicazione di cui al decreto 27 marzo 1975».

2.32 (testo 2)

FERRAZZI, MARGIOTTA, ASTORRE

Dopo il comma 4, aggiungere i seguenti:

«4-*bis*. All'articolo 95, comma 27-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, dopo le parole: "da adottare" sono inserite le seguenti: "entro il 31 dicembre 2021".

4-*ter*. L'aggiornamento del Piano morfologico e ambientale della Laguna di Venezia è approvato entro il 31 dicembre 2021».

2.33 (testo 3)

VANIN, ROMAGNOLI, ROMANO, QUARTO, PAVANELLI, DE LUCIA, CASTELLONE, MONTEVECCHI, RUSSO

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-*bis*. Il Commissario straordinario invia al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, entro il 31 marzo di ciascun anno, una dettagliata relazione in ordine agli interventi di cui al comma 1, recante l'indicazione dello stato di realizzazione degli interventi, le iniziativa adottate e da intraprendere, anche in funzione delle eventuali criticità rilevate nel corso del processo di realizzazione, ai fini della successiva trasmissione alle Camere da parte del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.».

2.33 (testo 2)
VANIN, ROMAGNOLI, ROMANO, QUARTO, PAVANELLI, DE LUCIA, CASTELLONE, MONTEVECCHI, RUSSO

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-*bis*. Il Commissario straordinario trasmette alle Camere una relazione semestrale che espone lo stato di avanzamento delle opere e la previsione dei tempi di ultimazione delle stesse. In sede di prima applicazione, la relazione di cui al periodo precedente è trasmessa entro il 31 dicembre 2021 e nella medesima relazione il Commissario dà conto delle attività compiute a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto, anche relativamente agli studi di fattibilità tecnico-economica ai fini di una maggiore trasparenza e della verifica della coerenza, efficacia ed economicità delle soluzioni individuate».

2.100
I RELATORI

Al comma 4, dopo le parole: «di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze,» *inserire le seguenti:* «sentita la regione Veneto,».

Art. 3.

3.0.4 (testo 2)
PAROLI, MALLEGNI

*Dopo l'***articolo***, inserire il seguente:*

«Art. 3-*bis*.

(Inapplicabilità dell'incremento del contributo addizionale ai contratti di arruolamento di cui all'articolo 325 del codice della navigazione – Norma di interpretazione autentica)

1. In ragione della specialità del lavoro marittimo, disciplinato dal codice della navigazione e dalle leggi speciali, l'articolo 2, comma 28, secondo periodo, della legge 28 giugno 2012, n. 92, si interpreta nel senso che l'aumento dello 0,5% in occasione di ciascun rinnovo del contratto non si applica ai contratti di arruolamento di cui all'articolo 325 del codice della navigazione.».

Art. 4.

4.1 (testo 3)

PAROLI, MALLEGNI

Dopo il comma 1, aggiungere i seguenti:

«1-*bis*. L'articolo 4, comma 6-*ter*, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55 è sostituito dal seguente:

"6-*ter*. Al fine della più celere realizzazione degli interventi per la salvaguardia della Laguna di Venezia nell'intero territorio comunale, le risorse già assegnate dall'articolo 1, comma 852, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sono ripartite per gli anni dal 2020 al 2024 nel modo seguente: euro 28.225.000,00 al Comune di Venezia, euro 5.666.666,66 al Comune di Chioggia, euro 1.775.000,00 al Comune di Cavallino-Treporti, euro 1.166.666,67 ciascuno al Comune di Mira e al Comune di Jesolo, nonché euro 500.000,00 a ciascuno dei Comuni di Musile di Piave, Campagna Lupia, Codevigo e Quarto D'Altino".

1-*ter.* Al fine di sostenere le imprese turistico-ricettive nonché i commercianti e gli esercenti che operano nel Comune di Venezia, è istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico un fondo con una dotazione pari a 20 milioni di euro per il 2021.

1-*quater*. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico da adottarsi entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono stabilite le modalità di erogazione delle risorse di cui al comma 1-*ter*.

1-*quinquies*. Agli oneri derivanti dal comma 1-*ter* si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n.190».

Conseguentemente sostituire la rubrica dell'articolo 4 con la seguente:

«*(Modifiche all'articolo 43*-bis *del decreto-legge n. 109 del 2018 e all'articolo 4, comma 6*-ter*, del decreto-legge n. 32 del 2019, nonché misure a favore delle imprese turistico-ricettive e commerciali del Comune di Venezia)*».

4.1 (testo 2)
PAROLI, MALLEGNI

Dopo il comma 1, aggiungere i seguenti:

«1-*bis*. All'articolo 4, comma 6-*ter*, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, sopprimere le parole: "per le annualità 2018 e 2019".

1-*ter.* Al fine di sostenere le imprese turistico-ricettive nonché i commercianti e gli esercenti che operano nel Comune di Venezia, è istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico un fondo con una dotazione pari a 20 milioni di euro per il 2021.

1-*quater*. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico da adottarsi entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto sono stabilite le modalità di erogazione delle risorse di cui al comma 1-*ter*.

1-*quinquies*. Agli oneri derivanti dal comma 1-*ter* si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n.190».

Conseguentemente sostituire la rubrica dell'articolo 4 con la seguente:

«*(Modifiche all'articolo 43*-bis *del decreto-legge n. 109 del 2018 e all'articolo 4, comma 6*-ter*, del decreto-legge n. 32 del 2019, nonché misure a favore delle imprese turistico-ricettive e commerciali del Comune di Venezia)*».

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

270ª Seduta (1ª pomeridiana)

Presidenza del Presidente
PARRINI

Interviene il ministro per i rapporti con il Parlamento D'Incà.

La seduta inizia alle ore 13.

IN SEDE REFERENTE

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

La relatrice MANTOVANI *(M5S)* illustra il decreto-legge n. 82 del 2021, recante disposizioni urgenti in tema di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Ricorda preliminarmente che la sicurezza cibernetica costituisce uno degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e che rappresenta uno dei sette investimenti della «Digitalizzazione della pubblica amministrazione», primo asse di intervento della componente 1 «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA», compresa nella Missione 1 «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo».

Il testo del provvedimento, già approvato con modificazioni dalla Camera dei deputati, si compone di 19 articoli.

Gli articoli da 1 a 4 definiscono il sistema nazionale di sicurezza cibernetica, che ha al suo vertice il Presidente del Consiglio dei ministri.

Nello specifico, l'articolo 1 reca alcune definizioni utilizzate nel decreto-legge.

L'articolo 2 attribuisce in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri l'alta direzione e la responsabilità generale delle politiche di cybersicurezza, l'adozione della relativa strategia nazionale nonché la nomina e la revoca del direttore generale e del vice direttore generale della nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale (istituita dall'articolo 5). Di tali nomine sono preventivamente informati il COPASIR e le Commissioni parlamentari competenti.

L'articolo 3 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa delegare all'Autorità delegata per il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, ove istituita, le funzioni che non sono attribuite a lui in via esclusiva. L'Autorità delegata è tenuta a informare costantemente il Presidente del Consiglio, il quale, fermo restando il potere di direttiva, può in qualsiasi momento avocare a sé l'esercizio di tutte o di alcune funzioni. L'Autorità delegata, in relazione alle funzioni esercitate ai sensi del presente decreto, partecipa alle riunioni del Comitato interministeriale per la transizione digitale di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 22 del 2021.

L'articolo 4 istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza. Al Comitato sono attribuiti i seguenti compiti: proporre al Presidente del Consiglio gli indirizzi generali da perseguire nel quadro delle politiche di cybersicurezza nazionale; esercitare l'alta sorveglianza sull'attuazione della strategia nazionale di cybersicurezza; promuovere l'adozione delle iniziative per favorire la collaborazione, a livello nazionale e internazionale, tra i soggetti istituzionali e gli operatori privati interessati alla cybersicurezza, per la condivisione delle informazioni e per l'adozione di migliori pratiche e di misure rivolte all'obiettivo della cybersicurezza e allo sviluppo industriale, tecnologico e scientifico in materia di cybersicurezza; esprimere il parere sul bilancio preventivo e sul bilancio consuntivo dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio ed è composto dall'Autorità delegata e dai Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della giustizia, della difesa, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, della transizione ecologica, dell'università e della ricerca, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica. Le funzioni di segretario del Comitato sono svolte dal direttore generale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Possono partecipare alle sedute del Comitato, senza diritto di voto, altri componenti del Consiglio dei ministri e altre autorità civili e militari di cui, di volta in volta, si ritenga necessaria la presenza in relazione alle questioni da trattare.

Infine, sono trasferite al CIC le funzioni già attribuite al Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) dal decreto-legge n. 105 del 2019 (cd. decreto-legge perimetro) e dai relativi provvedimenti attuativi, fatta eccezione per quelle previste all'articolo 5 del medesimo

decreto-legge in tema di disattivazione di apparati o prodotti, in caso di rischio grave e imminente per la sicurezza nazionale connesso alla vulnerabilità di reti, sistemi informativi e servizi informatici.

Seguono una serie di disposizioni che riguardano l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, organo strumentale all'esercizio delle competenze che il decreto-legge assegna al Presidente del Consiglio e all'Autorità delegata.

L'articolo 5 ne prevede l'istituzione, dotandola di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, nei limiti di quanto previsto dal decreto in esame. In particolare, il decreto-legge prevede l'adozione dei seguenti regolamenti: regolamento di organizzazione e funzionamento; regolamento di contabilità; regolamento sulle procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori e forniture per le attività finalizzate alla sicurezza; regolamento del personale.

L'articolo 6 disciplina l'organizzazione dell'Agenzia, al cui vertice figura il direttore generale che è il legale rappresentante dell'Agenzia nonché il diretto referente del Presidente del Consiglio e dell'Autorità delegata.

L'articolo 7 definisce le numerose funzioni dell'Agenzia, riconosciuta come autorità nazionale per la cybersicurezza, come autorità nazionale competente e punto di contatto unico in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nonché come autorità nazionale di certificazione della cybersicurezza.

Ulteriori disposizioni riferite all'Agenzia si rinvengono: nell'articolo 11, relativo a risorse finanziarie e autonomia contabile; nell'articolo 12, che disciplina il personale; nell'articolo l'articolo 14, con riferimento alle relazioni annuali che il Presidente del Consiglio è tenuto a trasmettere al Parlamento e al COPASIR sulle attività dell'Agenzia.

Gli articoli 8 e 9 riguardano la costituzione, presso l'Agenzia, di un Nucleo per la cybersicurezza, per gli aspetti relativi alla prevenzione e preparazione a eventuali situazioni di crisi e per l'attivazione delle procedure di allertamento.

L'articolo 10 riguarda la gestione delle crisi che coinvolgano aspetti della cybersicurezza.

L'articolo 13 ha per oggetto la trattazione dei dati personali per finalità di sicurezza nazionale cibernetica.

L'articolo 15 detta una serie di novelle al decreto legislativo n. 65 del 2018 che ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2016/1148 (cd. direttiva *Network and Information Security* – NIS), al fine di armonizzarlo con l'impianto normativo proprio del decreto-legge in esame.

L'articolo 16 novella, al medesimo scopo, altri atti normativi.

L'articolo 17 reca disposizioni transitorie e finali, mentre l'articolo 18 contiene disposizioni finanziarie.

L'articolo 19 dispone in merito all'entrata in vigore.

In conclusione, auspica che per il futuro, attraverso le misure proposte con il provvedimento in esame, la protezione degli *asset* informatici del Paese possa essere più efficiente.

Il PRESIDENTE osserva che il provvedimento è di particolare attualità, ed è opportuno procedere quanto più rapidamente alla sua conversione.

Non essendoci richieste di intervento in discussione generale, ed essendo il disegno di legge in titolo calendarizzato in Assemblea per le ore 16,30, propone di fissare il termine per eventuali emendamenti e ordini del giorno alle ore 14,30 di oggi, martedì 3 agosto.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

(*Doc.* LXXXVI, n. 4) ***Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2021***

(*Doc.* LXXXVII, n. 4) ***Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2020***

(Parere alla 14ª Commissione. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 21 luglio.

Il PRESIDENTE avverte che la 14ª Commissione ha congiunto l'esame dei Documenti in titolo con il disegno di legge europea. Dal momento che la relazione sui due Documenti verrà votata entro l'8 settembre, la Commissione potrà esprimere il proprio parere martedì 7 settembre.

A questo riguardo, propone di fissare il termine per sottoporre rilievi al relatore per mercoledì 1º settembre.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE, in riferimento alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sulla declassificazione degli atti sulla loggia P2 e l'organizzazione Gladio, propone di chiedere al Presidente del Senato l'assegnazione di un affare nell'ambito del quale approvare una risoluzione per sollecitare il Governo alla desecretazione di ulteriori documenti.

La Commissione conviene.

Su sollecitazione della senatrice DE PETRIS *(Misto-LeU-Eco)* e del senatore TONINELLI *(M5S)*, la Commissione conviene altresì sulla richiesta dell'assegnazione di un affare sulla valutazione, per quanto di competenza, dell'attuazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, concernente l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri.

La seduta termina alle ore 13,15.

Sottocommissione per i pareri

132ª Seduta

Presidenza del Presidente
PARRINI

La seduta inizia alle ore 13,30.

(2329) ***Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro***

(Parere all'Assemblea su testo ed emendamenti. Esame. Parere non ostativo con osservazioni sul testo. Parere non ostativo sugli emendamenti)

Il presidente PARRINI *(PD)*, relatore, dopo aver illustrato il disegno di legge in titolo, propone di esprimere, con riferimento al riparto delle competenze normative fra lo Stato e le Regioni, parere non ostativo, con la seguente osservazione:

– all'articolo 2, comma 4, è opportuno prevedere, in ragione delle materie oggetto del provvedimento, un coinvolgimento della regione Veneto nel procedimento di adozione del decreto ministeriale che stabilisce i termini e le attività connesse alla realizzazione dei punti di attracco temporanei, alla manutenzione dei canali e agli interventi accessori.

Esaminati altresì i relativi emendamenti, propone di esprimere, per quanto di competenza parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

(2329) ***Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro***

(Parere alle Commissioni 8ª e 11ª riunite su testo ed emendamenti. Esame. Parere non ostativo con osservazioni sul testo. Parere in parte non ostativo con osservazioni, in parte non ostativo sugli emendamenti)

Il presidente PARRINI *(PD)* , relatore, dopo aver illustrato il disegno di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, parere non ostativo, con la seguente osservazione:

– all'articolo 2, comma 4, è opportuno prevedere, in ragione delle materie oggetto del provvedimento, un coinvolgimento della regione Veneto nel procedimento di adozione del decreto ministeriale che stabilisce i termini e le attività connesse alla realizzazione dei punti di attracco temporanei, alla manutenzione dei canali e agli interventi accessori.

Esaminati altresì i relativi emendamenti, propone di esprimere, per quanto di competenza, i seguenti pareri:

– sull'emendamento 4.1 (testo 3) parere non ostativo, segnalando l'opportunità di prevedere, nel procedimento di adozione del decreto ministeriale che stabilisce le modalità di erogazione delle risorse, il coinvolgimento del Ministro del turismo e della regione Veneto;

– sui restanti emendamenti il parere è non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

(2308) ***Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2020***

(2309) ***Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021***

(Parere alla 5ª Commissione. Esame congiunto con esiti distinti. Pareri non ostativi)

Il presidente PARRINI *(PD)*, relatore, riferisce sui disegni di legge in titolo, proponendo di esprimere, per quanto di competenza, pareri non ostativi.

La Sottocommissione conviene.

(2309) ***Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021***

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

Il presidente PARRINI *(PD)*, relatore, riferisce sul disegno di legge in titolo e sul relativo emendamento, proponendo di esprimere, per quanto di competenza, parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

(1684) ***Daisy PIROVANO ed altri. – Modifica alla legge 20 luglio 2000, n. 211, recante «Istituzione del "Giorno della Memoria" in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti», al fine di prevedere un fondo per favorire l'organizzazione da parte delle scuole secondarie di secondo grado di «viaggi nella memoria» nei campi medesimi***

(Parere alla 7ª Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente PARRINI *(PD)*, relatore, dopo aver illustrato il disegno di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

(2166) ***Danila DE LUCIA ed altri. – Dichiarazione di monumento nazionale dell'Arco di Traiano di Benevento***

(Parere alla 7ª Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente PARRINI *(PD)*, relatore, dopo aver illustrato il disegno di legge in titolo, pur rilevando che, ai sensi degli articoli 10 comma 3, lettera *d)*, 13 e 14 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, è prevista una procedura amministrativa in base alla quale la dichiarazione di interesse culturale di un bene può ricomprendere anche la dichiarazione di «monumento nazionale», senza che sia necessaria l'adozione di un atto di rango legislativo, non ravvisandosi tuttavia impedimenti formali alla dichiarazione di monumento nazionale tramite una legge, propone di esprimere, per quanto di competenza, parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

La seduta termina alle ore 13,45.

Plenaria

271ª Seduta (2ª pomeridiana)

Presidenza del Presidente
PARRINI

Interviene il ministro per i rapporti con il Parlamento D'Incà.

La seduta inizia alle ore 16,10.

IN SEDE REFERENTE

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame del provvedimento, sospeso nella prima seduta pomeridiana di oggi.

Il PRESIDENTE comunica che, alla scadenza prevista per le ore 14,30 di oggi, sono stati presentati 16 emendamenti e 22 ordini del giorno, *pubblicati in allegato*. Dell'ordine del giorno G/2336/13/1 è stato presentato anche un testo 2, anch'esso *(pubblicato in allegato)*.

Avverte che, sulla base di quanto appreso per le vie brevi, in sede di Conferenza dei Capigruppo, si è concordato il ritiro di tutti gli emendamenti per l'esame in Assemblea. Sarebbe quindi opportuno procedere nello stesso modo in sede referente.

I senatori MALAN *(FdI)* e MALLEGNI *(FIBP-UDC)*, rispettivamente, ritirano tutti gli emendamenti a propria firma.

Non essendovi ulteriori emendamenti, si passa all'esame degli ordini del giorno.

La relatrice MANTOVANI *(M5S)* esprime parere favorevole sull'ordine del giorno G/2336/1/1. Esprime altresì parere favorevole sull'ordine del giorno G/2336/2/1, a condizione che sia espunto il secondo paragrafo delle premesse.

Invita il proponente a ritirare gli ordini del giorno G/2336/3/1, G/2336/4/1, G/2336/5/1, G/2336/6/1, G/2336/7/1 e G/2336/8/1.

Esprime parere favorevole sugli ordini del giorno G/2336/9/1, G/2336/10/1, G/2336/11/1, G/2336/12/1 e G/2336/13/1 (testo 2).

Invita i proponenti a ritirare, rispettivamente, gli ordini del giorno G/2336/14/1, G/2336/15/1 e G/2336/16/1.

Esprime parere favorevole sull'ordine del giorno G/2336/17/1. Il parere è favorevole altresì sull'ordine del giorno G/2336/18/1, a condizione che, nella parte dispositiva, sia espunta la parola «l'obbligo» e le parole «di adottare» siano sostituite dalle altre «l'adozione di».

Esprime parere favorevole sull'ordine del giorno G/2336/19/1, a condizione che, nella parte dispositiva, siano aggiunte le parole: «compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica».

Il parere è favorevole sugli ordini del giorno G/2336/20/1 e G/2336/21/1. Infine, esprime parere favorevole sull'ordine del giorno G/2336/22/1, a condizione che, nella parte dispositiva, siano aggiunte le parole: «compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica».

Il rappresentante del GOVERNO esprime parere conforme a quello della relatrice.

Gli ordini del giorno G/2336/1/1, G/2336/9/1, G/2336/10/1, G/2336/11/1, G/2336/12/1, G/2336/13/1 (testo 2), G/2336/17/1, G/2336/20/1 e G/2336/21/1 sono accolti dal Governo.

Il senatore MALAN *(FdI)*, accogliendo l'invito della relatrice, riformula gli ordini del giorno G/2336/2/1, G/2336/18/1 e G/2336/19/1 in altrettanti testi 2, *pubblicati in allegato*, che sono accolti dal Governo.

Il senatore MALLEGNI *(FIBP-UDC)* ritira gli ordini del giorno G/2336/3/1, G/2336/5/1, G/2336/6/1 e G/2336/15/1, mentre chiede che siano comunque posti in votazione gli ordini del giorno G/2336/4/1, G/2336/7/1, G/2336/8/1 e G/2336/16/1.

La senatrice VALENTE *(PD)*, in assenza della proponente, fa proprio l'ordine del giorno G/2336/14/1 e lo ritira.

Il senatore MALLEGNI *(FIBP-UDC)*, in assenza della proponente, fa proprio l'ordine del giorno G/2336/22/1 e lo riformula in un testo 2, *pubblicato in allegato*, che è accolto dal Governo.

Si passa alle votazioni.

Il senatore MALLEGNI *(FIBP-UDC)* si rammarica per l'impossibilità di esaminare in modo approfondito il provvedimento, a causa dei termini ristretti per la sua conversione in legge. In ogni caso, ringrazia il ministro D'Incà per la disponibilità al confronto.

Si sofferma, quindi, sugli ordini del giorno G/2336/4/1, G/2336/7/1, G/2336/8/1 e G/2336/16/1 a sua firma, su cui ritiene opportuno richiamare l'attenzione della Commissione.

In particolare, con l'ordine del giorno G/2336/4/1, si impegna il Governo a valutare l'opportunità di inserire, tra i componenti del Comitato interministeriale per la cybersicurezza, anche il Ministro della pubblica amministrazione che, a suo avviso, ha un ruolo centrale nella difesa dagli attacchi informatici, per le informazioni che essa detiene su enti locali, dipendenti e imprese con cui si interfaccia.

Riguardo all'autonomia regolamentare attribuita all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, ritiene opportuno che ogni modifica sia approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, come previsto dal punto 1) del dispositivo dell'ordine del giorno G/2336/7/1. Lo stesso atto di indirizzo invita il Governo a espungere la possibilità di rinnovo degli incarichi di direttore generale e vice direttore generale, a prevedere che non possa essere nominato ai vertici dell'Agenzia chi ha svolto funzioni di Governo almeno per i tre anni successivi all'incarico e a stabilire l'obbligatorietà dell'audizione del direttore dell'Agenzia da parte del COPASIR.

Infine, con l'ordine del giorno G/2336/16/1, si invita il Governo a modificare l'articolo 12 del testo, prevedendo la possibilità di assunzioni a tempo determinato di soggetti altamente specializzati, da assumere a chiamata.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, previa dichiarazione di voto favorevole del senatore Malan, sono posti separatamente ai voti gli ordini del giorno G/2336/4/1, G/2336/7/1, G/2336/8/1 e G/2336/16/1, che risultano respinti.

La Commissione conferisce quindi il mandato alla relatrice a riferire favorevolmente all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge n. 2336, nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

SCONVOCAZIONE DI SEDUTA

Il PRESIDENTE avverte che la seduta, già convocata per le ore 9 di domani, mercoledì 4 agosto, non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,25.

ORDINI DEL GIORNO ED EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2336

(al testo del decreto-legge)

G/2336/1/1
RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

L'articolo 4 del presente provvedimento istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cybersicurezza;

impegna il governo:

a valutare, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, l'opportunità di adottare iniziative volte all'individuazione, nell'ambito dell'Agenzia, di una struttura di coordinamento per la cybersicurezza che possa fungere da raccordo per le istanze delle singole amministrazioni in questo settore.

G/2336/2/1 (testo 2)
RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

il provvedimento assegna al Comitato interministeriale per la cybersicurezza all'articolo 4, comma 2, lettera c) la promozione dell'adozione delle iniziative necessarie per favorire l'efficace collaborazione, a livello nazionale e internazionale, tra i soggetti istituzionali e gli operatori privati interessati alla cybersicurezza,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, di istituire un Registro nazionale degli operatori di cybersicurezza, con particolare riferimento alle realtà emergenti e quelle con capacità di ricerca e sviluppo sul territorio nazionale, per contribuire a defi-

nire i requisiti delle professionalità e delle competenze da sviluppare e a mappare le capacità nazionali di prevenzione, monitoraggio, rilevamento, analisi e risposta con l'obiettivo di supportarne la crescita.

G/2336/2/1
RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

il provvedimento assegna al Comitato interministeriale per la cybersicurezza all'articolo 4, comma 2, lettera c) la promozione dell'adozione delle iniziative necessarie per favorire l'efficace collaborazione, a livello nazionale e internazionale, tra i soggetti istituzionali e gli operatori privati interessati alla cybersicurezza;

considerato che il processo di procurement degli operatori privati interessati alla cybersicurezza ricadenti all'interno del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica sconta delle criticità in termini di trasparenza e accountability soprattutto con riguardo ai servizi offerti dalle PMI,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, di istituire un Registro nazionale degli operatori di cybersicurezza, con particolare riferimento alle realtà emergenti e quelle con capacità di ricerca e sviluppo sul territorio nazionale, per contribuire a definire i requisiti delle professionalità e delle competenze da sviluppare e a mappare le capacità nazionali di prevenzione, monitoraggio, rilevamento, analisi e risposta con l'obiettivo di supportarne la crescita.

G/2336/3/1
MALLEGNI

Il Senato,

in sede di discussione del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

premesso che:

l'articolo 4 del decreto istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Comitato interministeriale per la cybersicurezza"

(CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cybersicurezza;

il comma 3 del citato articolo reca la composizione del Comitato come segue: il Presidente del Consiglio che lo presiede; l'Autorità delegata, ove istituita; il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale; il Ministro dell'interno; il Ministro della giustizia; il Ministro della difesa; il Ministro dell'economia e delle finanze; il Ministro dello sviluppo economico; il Ministro della transizione ecologica; il Ministro dell'università e della ricerca; il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale; il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;

il Comitato interministeriale per la cybersicurezza essendo Presieduto dal Presidente del Consiglio non può prevedere anche la contestuale presenza dell'autorità delegata che in quanto tale sarà presente a seguito di eventuale delega del Presidente,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di prevedere che l'Autorità delegata sia presente nel Comitato solo in caso di assenza del Presidente del Consiglio.

G/2336/4/1

MALLEGNI

Il Senato,

in sede di discussione del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

premesso che:

l'articolo 4 del decreto istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Comitato interministeriale per la cybersicurezza" (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cybersicurezza;

il comma 3 del citato articolo reca la composizione del Comitato come segue: il Presidente del Consiglio che lo presiede; l'Autorità delegata, ove istituita; il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale; il Ministro dell'interno; il Ministro della giustizia; il Ministro della difesa; il Ministro dell'economia e delle finanze; il Ministro dello sviluppo economico; il Ministro della transizione ecologica; il Ministro dell'università e della ricerca; il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale; il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;

si ritiene discutibile che la composizione del Comitato non preveda la presenza del Ministro per la pubblica amministrazione essendo la PA uno dei cardini di tutti i sistemi informativi e che detiene tutte le informazioni degli enti locali, dei dipendenti e delle imprese che con essa si interfacciano,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità di prevedere che tra i componenti del Comitato interministeriale per la cybersicurezza ci sia anche il Ministro per la Pubblica Amministrazione.

G/2336/5/1

MALLEGNI

Il Senato,

in sede di discussione del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

premesso che:

l'articolo 4 del decreto istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Comitato interministeriale per la cybersicurezza" (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cybersicurezza;

il comma 5 del citato articolo dispone che possono partecipare alle sedute del Comitato, su chiamata del Presidente del Consiglio, anche a seguito di loro richiesta, senza diritto di voto: altri componenti del Consiglio dei ministri; altre autorità civili e militari di cui, di volta in volta, ritenga necessaria la presenza in relazione alle questioni da trattare,

il comitato interministeriale ha caratura politica e decide in tal senso. Le autorità civili e militari sono semplicemente elementi di consulenza e saranno chiamati come tali quando necessario. Prevederli per legge nel comitato, seppur senza il diritto di voto, non ha alcun senso se non quello di voler imporre un controllo sul decisore politico,

impegna il Governo:

a valutare la possibilità di espungere la norma di cui al comma 5 richiamato in premessa.

G/2336/6/1
MALLEGNI

Il Senato,

in sede di discussione del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

premesso che:

l'articolo 4 del decreto istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Comitato interministeriale per la cybersicurezza" (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cybersicurezza;

il comma 6 dello stesso articolo trasferisce al Comitato interministeriale per la cibersicurezza le funzioni già attribuite al Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) dal decreto-legge 105/2019 (DL perimetro) e dai relativi provvedimenti attuativi, fatta eccezione per quelle previste dall'articolo 5 del medesimo decreto-legge 105/2019;

a parere dello scrivente quanto contenuto nel comma 6 andrebbe a svuotare di funzioni il CISR che si occupa di tutta la sicurezza della Repubblica e non solo di quella relativa alla cybersicurezza,

impegna il Governo:

a valutare la possibilità di prevedere la soppressione del citato comma 6.

G/2336/7/1
MALLEGNI

Il Senato,

in sede di discussione del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

premesso che:

l'articolo 5 del decreto reca l'istituzione dell' "Agenzia per la cibersicurezza nazionale" a tutela degli interessi nazionali nel campo della cibersicurezza, con sede in Roma, strumentale all'esercizio delle competenze che il decreto-legge assegna al Presidente del Consiglio dei ministri e all'Autorità delegata, ove istituita ai sensi dell'articolo 5, comma 2), e svolge in particolare le funzioni e i compiti individuati ai sensi del successivo articolo 7;

il comma 2 dell'articolo 5 stabilisce che l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, nei limiti di quanto previsto dal decreto in oggetto, mentre al comma 3 dispone che il direttore generale e il vice direttore generale hanno la durata massima di 4 anni e possono essere rinnovati per un massimo di ulteriori 4 anni;

il comma 6 precisa che il Copasir "può chiedere l'audizione" del direttore generale dell'Agenzia su questioni di propria competenza, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 31, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124;

sarebbe opportuno prevedere che il Copasir ottenga (oltre a chiedere) l'audizione del direttore generale dell'Agenzia, posto che qualunque Commissione parlamentare, legata ai Ministeri facenti parte del Comitato interministeriale, può chiedere ed ottenere quindi l'Audizione dello stesso,

impegna il Governo:

a valutare la possibilità di adottare misure volte:

1) riguardo all'autonomia regolamentare attribuita all'Agenzia per la cibersicurezza nazionale, a prevedere che ogni modifica regolamentare, patrimoniale e organizzativa della medesima Agenzia sia approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in linea con quanto previsto dall'articolo 6, comma 3;

2) a espungere la possibilità del rinnovo dell'incarico del direttore generale e del vice direttore generale;

3) a prevedere che non possa essere nominato ai vertici dell'Agenzia chi ha svolto funzioni di Governo almeno per i 3 anni successivi all'incarico;

4) a espungere la previsione in base alla quale il direttore generale dell'Agenzia sia il diretto referente anche dell'Autorità delegata ove istituita;

5) a prevedere che il COPASIR ottenga (e non solo chieda) l'audizione del direttore generale dell'Agenzia su questioni di propria competenza.

G/2336/8/1

MALLEGNI

Il Senato,

in sede di discussione del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

premesso che:

l'articolo 6 del decreto reca misure relative all'organizzazione dell'Agenzia per la cibersicurezza nazionale;

il comma 3 dispone che il regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia è adottato, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame con decreto del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari di competenza, del Copasire, sentito il CIC,

impegna il Governo:

a valutare la possibilità di prevedere riguardo all'adozione del regolamento citato, anche il concerto del Ministro della pubblica amministrazione.

G/2336/9/1
RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

la minaccia cibernetica è in aumento qualitativo e quantitativo, specialmente verso le pubbliche amministrazioni;

l'impatto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nella digitalizzazione della PA sarà ampio, con rischi in aumento esponenziale;

il PNRR, infatti, prevede un programma di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione che sia basato su efficacia, velocità e sicurezza ai cittadini e alle imprese nella fruizione dei servizi, pertanto infrastrutture, interoperabilità, piattaforme e servizi, e cybersecurity;

i dati della Polizia Postale evidenziano un aumento, nel 2020, del 353% degli attacchi rispetto l'anno precedente;

in questo raggruppiamo sia gli attacchi diretti alle grandi infrastrutture erogatrici di servizi essenziali (approvvigionamento idrico ed energetico, pubblica amministrazione, sanità, comunicazione, trasporti, finanza sistemica), che gli attacchi apparentemente isolati (diretti a singoli enti, imprese o cittadini);

l'emergenza Covid-19, in particolare, ha costituito un'ulteriore occasione per strutturare e dirigere attacchi ad ampio spettro. Nello specifico, alcune delle più rilevanti infrastrutture sanitarie impegnate nel trattamento dei pazienti "Covid" sono state oggetto di campagne di cyber-estorsione volte alla veicolazione all'interno dei sistemi ospedalieri di sofisticati ransomware a fronte di richieste di pagamento del prezzo estorsivo, per lo più in cryptovalute (es. Bitcoin). Il sistema sanitario e della ricerca

è stato inoltre bersaglio di diversi attacchi APT, con lo scopo della esfiltrazione di informazioni riservate riguardanti lo stato di avanzamento della pandemia e l'elaborazione di misure di contrasto, specie con riguardo all'approntamento di vaccini e terapie anti-Covid;

impegna il governo:

a valutare, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, l'opportunità di adottare iniziative volte all'individuazione, nell'ambito dell'Agenzia di una struttura di coordinamento per la cybersicurezza che possa fungere da raccordo per le istanze delle singole amministrazioni in questo settore.

G/2336/10/1
RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

l'unificazione delle attività sia normative che di controllo e certificazione nell'ambito della cybersicurezza sotto un'unica autorità, ma con il contributo di conoscenza di dominio delle Autorità di settore, è un oggettivo beneficio sistemico, riduce gli impatti sugli operatori economici e crea uniformità – nel rispetto delle specificità di settore – tra tutti i protagonisti della filiera della resilienza nazionale, rendendo al tempo stesso efficace il processo di rafforzamento del presidio cyber e sostenibili i costi, per effetto delle economie di scala e l'auspicato riferimento a norme di standardizzazione generalmente riconosciute;

una modifica che appare per l'esistenza attuale di una pluralità di soggetti, individuati prevalentemente dalla normativa europea, chiamati a svolgere funzioni di verifica, certificazione, asseverazione dei livelli di sicurezza delle informazioni. La proliferazione di enti di controllo, appartenenti a diversi dicasteri, oltre ad essere antieconomico, determina la stratificazione di attività che potrebbero essere tra di loro contraddittorie e con effetti di disorientamento delle entità soggette a differenti normative;

impegna il governo:

a valutare l'opportunità di adottare iniziative, anche di carattere normativo, volte a razionalizzare ulteriormente le funzioni in materia di cybersicurezza previste dalla normativa nazionale ed europea, con particolare riguardo ai processi di verifica di conformità, ispezione, audit o processi analoghi di verifica, valorizzando il ruolo di coordinamento in materia, previsto in capo all'Agenzia dall'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto in esame.

G/2336/11/1
RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

per gli acquisiti ICT della pubblica amministrazione, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella riforma 1.1: ICT - M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, sono previste misure volte a semplificare e velocizzare le procedure mediante una «White List» di fornitori certificati, un percorso accelerato, «Fast Track», una comparazione delle offerte veloce e intuitiva;
sarebbe opportuno attribuire all'Agenzia il compito di indicare le specifiche prescrizioni di sicurezza, da aggiornare regolarmente, per un sistema preliminare di qualificazione e certificazione atto a consentire alle stazioni appaltanti di attribuire agli operatori economici, previa verifica tecnica e regolamentare, una specifica attestazione per la partecipazione alle gare;

impegna il governo:

a valutare l'opportunità, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, di adottare iniziative volte all'introduzione, nell'ambito delle funzioni dell'Agenzia di cui al presente decreto, di un sistema volto a definire specifiche prescrizioni di sicurezza, aggiornate regolarmente, anche nell'ambito di un sistema preliminare di qualificazione, ai fini del rilascio agli operatori economici di una specifica attestazione per la partecipazione alle gare della pubblica amministrazione.

G/2336/12/1
RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

la definizione della architettura di sicurezza cibernetica si innesta nel contesto istituzionale disciplinato principalmente dal D.Lgs. 65/2018 e dal D.L. 105/2019;

la strategia nazionale di sicurezza cibernetica è un documento previsto dal D.Lgs. 65/2018, di attuazione della direttiva NIS. Ai sensi dell'articolo 6 previgente, il Presidente del Consiglio, previo parere del CISR, adotta la strategia nazionale di sicurezza cibernetica per la tutela della sicurezza delle reti e dei sistemi di interesse nazionale che reca, fra gli altri punti i programmi di formazione, sensibilizzazione e istruzione relativi alla strategia in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;

impegna il governo:

a valutare l'opportunità di garantire, nel perimetro delle funzioni dell'Agenzia, la costituzione di aree dedicate allo sviluppo dell'innovazione finalizzate a favorire la formazione ed il reclutamento di personale nei settori avanzati dello sviluppo della cybersicurezza, può inoltre promuovere e finanziare studi di fattibilità e analisi valutative finalizzati a tale scopo.

G/2336/13/1 (testo 2)
GARRUTI, PERILLI, SANTANGELO, TONINELLI

Il Senato,

in sede di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (AS 2336);

premesso che:

il presente decreto istituisce l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale a tutela degli interessi nazionali nel campo della cibersicurezza, e all'articolo 7 ne identifica le specifiche funzioni;

in particolare la lettera m-*bis*) del comma 1 prevede che l'agenzia assuma le iniziative idonee a valorizzare la crittografia come strumento di cybersicurezza, anche attraverso un'apposita sezione dedicata nell'ambito della strategia nazionale. In particolare, l'Agenzia attiva ogni iniziativa utile volta al rafforzamento dell'autonomia industriale e tecnologica dell'Italia, valorizzando lo sviluppo di algoritmi proprietari nonché la ricerca e il conseguimento di nuove capacità crittografiche nazionali;

considerato che:

in considerazione dell'accresciuta esposizione alle minacce cibernetiche è emersa negli anni la necessità di sviluppare, in tempi brevi, idonei e sempre più stringenti meccanismi di tutela. Tale esigenza è aumentata negli ultimi anni anche alla luce delle misure volte a garantire infrastrutture *cloud* sicure e centri dati con elevati *standard* di qualità nella direzione di una crescente interoperabilità e condivisione delle informazioni;

in base ad una analisi del trend degli attacchi informatici perpetrati a danno della PA e delle imprese, si evidenzia una forte debolezza del sistema informatico paese. Purtroppo sono mancati negli anni investimenti e competenze per proteggere gli asset digitali e immateriali. Mancano, inoltre, competenze specifiche ed una reale consapevolezza del problema da parte della dirigenza: è palese la divaricazione tra requisiti di prevenzione e precauzione previsti dalle normative e la messa in opera totalmente insufficiente. Questo genera anche frustrazione nelle aspettative di cittadini

nei confronti della PA, specialmente quelli più consapevoli che non vedono messe in opera le previsioni di legge destinate a proteggerli;

oggi il sistema informatico paese è vulnerabile e bisogna avere elevate competenze, professionalità e istituire percorsi che già dalla scuola comincino a formare le future generazioni;

gli ultimi sviluppi normativi hanno cercato di predisporre un quadro idoneo a rafforzare il contesto della cybersecurity a livello europeo e nazionale.

A livello di Unione europea la direttiva (UE) 2016/1148 del 6 luglio 2016 reca misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (c.d. direttiva NIS - *Network and Information Security*") al fine di conseguire un livello elevato di sicurezza della rete e dei sistemi informativi in ambito nazionale, contribuendo ad incrementare il livello comune di sicurezza nell'Unione europea;

la direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 65 del 18 maggio 2018, che detta quindi la cornice legislativa delle misure da adottare per la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi ed individua i soggetti competenti per dare attuazione agli obblighi previsti dalla direttiva NIS;

successivamente, il decreto-legge n. 105 del 2019 è stato adottato al fine di assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, nonché degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati, attraverso l'istituzione di un perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e la previsione di misure volte a garantire i necessari standard di sicurezza rivolti a minimizzare i rischi;

la sicurezza cibernetica costituisce uno degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) trasmesso dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e definitivamente approvato il 13 luglio 2021;

considerato, inoltre, che:

in attuazione del decreto legge 105 del 2019 è stato esaminato nel marzo 2021 dal Parlamento uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento in materia di notifiche degli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *b)* del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, e di misure volte a garantire elevati livelli di sicurezza;

già in tal sede, durante l'esame della commissione Affari Costituzionali del Senato, era emerso come l'algoritmo di cifratura nazionale sia una soluzione completamente inapplicabile nel contesto del funzionamento della rete internet, che funziona sulla base di protocolli standardizzati e condivisi a livello globale;

la sicurezza *end-to-end* viene implementata rafforzando la sicurezza dei protocolli esistenti in modo che siano sempre più resistenti

agli attacchi cibernetici e non introducendo ulteriori brecce di vulnerabilità né proposte altamente costose e non facilmente integrabili nell'operatività di internet;

l'algoritmo utilizzato nelle comunicazioni crittografate *end-to-end*, necessario per la decrittazione e ricezione dei dati trasmessi, deve necessariamente rispettare standard internazionali ed essere utilizzabile a livello globale, per cui non può avere una connotazione solo nazionale che, tra l'altro, comporterebbe maggiori rischi sotto il profilo della sicurezza;

impegna il Governo:

a prevedere nell'ambito della strategia nazionale che si incentivi la formazione di profili professionali in numero adeguato alle esigenze di protezione informatica del Paese e di ricercatori che possano ulteriormente contribuire a migliorare lo sviluppo della ricerca di base in ambito crittografico e di tecnologie di sicurezza informatica;

a prevedere che l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale favorisca la ricerca scientifica in vista di algoritmi che necessariamente si possano inserire negli standard internazionali ed essere utilizzabili a livello globale, favorendo, nell'azione di rafforzamento dell'autonomia industriale e tecnologica dell'Italia, lo sviluppo di algoritmi brevettabili o nuove capacità crittografiche nazionali.

G/2336/13/1

GARRUTI, PERILLI, SANTANGELO, TONINELLI

Il Senato,

in sede di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (AS 2336);

premesso che:

il presente decreto istituisce l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale a tutela degli interessi nazionali nel campo della cybersicurezza, e all'articolo 7 ne identifica le specifiche funzioni;

in particolare la lettera m-*bis*) del comma 1 prevede che l'agenzia assuma le iniziative idonee a valorizzare la crittografia come strumento di cybersicurezza, anche attraverso un'apposita sezione dedicata nell'ambito della strategia nazionale. In particolare, l'Agenzia attiva ogni iniziativa utile volta al rafforzamento dell'autonomia industriale e tecnologica dell'Italia, valorizzando lo sviluppo di algoritmi proprietari nonché la ricerca e il conseguimento di nuove capacità crittografiche nazionali;

considerato che:

in considerazione dell'accresciuta esposizione alle minacce cibernetiche è emersa negli anni la necessità di sviluppare, in tempi brevi, idonei e sempre più stringenti meccanismi di tutela. Tale esigenza è aumentata negli ultimi anni anche alla luce delle misure volte a garantire infrastrutture *cloud* sicure e centri dati con elevati *standard* di qualità nella direzione di una crescente interoperabilità e condivisione delle informazioni;

in base ad una analisi del trend degli attacchi informatici perpetrati a danno della PA e delle imprese, si evidenzia una forte debolezza del sistema informatico paese. Purtroppo sono mancati negli anni investimenti e competenze per proteggere gli asset digitali e immateriali. Mancano, inoltre, competenze specifiche ed una reale consapevolezza del problema da parte della dirigenza: è palese la divaricazione tra requisiti di prevenzione e precauzione previsti dalle normative e la messa in opera totalmente insufficiente. Questo genera anche frustrazione nelle aspettative di cittadini nei confronti della PA, specialmente quelli più consapevoli che non vedono messe in opera le previsioni di legge destinate a proteggerli;

oggi il sistema informatico paese è vulnerabile e bisogna avere elevate competenze, professionalità e istituire percorsi che già dalla scuola comincino a formare le future generazioni;

gli ultimi sviluppi normativi hanno cercato di predisporre un quadro idoneo a rafforzare il contesto della cybersecurity a livello europeo e nazionale.

A livello di Unione europea la direttiva (UE) 2016/1148 del 6 luglio 2016 reca misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (c.d. direttiva NIS - *Network and Information Security*") al fine di conseguire un livello elevato di sicurezza della rete e dei sistemi informativi in ambito nazionale, contribuendo ad incrementare il livello comune di sicurezza nell'Unione europea;

la direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 65 del 18 maggio 2018, che detta quindi la cornice legislativa delle misure da adottare per la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi ed individua i soggetti competenti per dare attuazione agli obblighi previsti dalla direttiva NIS;

successivamente, il decreto-legge n. 105 del 2019 è stato adottato al fine di assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, nonché degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati, attraverso l'istituzione di un perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e la previsione di misure volte a garantire i necessari standard di sicurezza rivolti a minimizzare i rischi;

la sicurezza cibernetica costituisce uno degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) trasmesso dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e definitivamente approvato il 13 luglio 2021;

considerato, inoltre, che:

in attuazione del decreto legge 105 del 2019 è stato esaminato nel marzo 2021 dal Parlamento uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento in materia di notifiche degli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b) del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, e di misure volte a garantire elevati livelli di sicurezza;

già in tal sede, durante l'esame della commissione Affari Costituzionali del Senato, era emerso come l'algoritmo di cifratura nazionale sia una soluzione completamente inapplicabile nel contesto del funzionamento della rete internet, che funziona sulla base di protocolli standardizzati e condivisi a livello globale. A seguito di una ulteriore interlocuzione con il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), per il tramite del Ministro dei rapporti con il Parlamento, è infatti emerso che la misura non è applicabile sotto il profilo tecnico e informatico;

la sicurezza *end-to-end* viene implementata rafforzando la sicurezza dei protocolli esistenti in modo che siano sempre più resistenti agli attacchi cibernetici e non introducendo ulteriori brecce di vulnerabilità né proposte altamente costose e non facilmente integrabili nell'operatività di *internet;*

l'algoritmo utilizzato nelle comunicazioni crittografate *end-to-end*, necessario per la decrittazione e ricezione dei dati trasmessi, deve necessariamente rispettare standard internazionali ed essere utilizzabile a livello globale, per cui non può avere una connotazione solo nazionale che, tra l'altro, comporterebbe maggiori rischi sotto il profilo della sicurezza;

impegna il Governo:

a prevedere nell'ambito della strategia nazionale che si incentivi la formazione di profili professionali in numero adeguato alle esigenze di protezione informatica del Paese e di ricercatori che possano ulteriormente contribuire a migliorare lo sviluppo della ricerca di base in ambito crittografico e di tecnologie di sicurezza informatica;

a prevedere che l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale favorisca la ricerca scientifica in vista di algoritmi che necessariamente si possano inserire negli standard internazionali ed essere utilizzabili a livello globale, favorendo, nell'azione di rafforzamento dell'autonomia industriale e tecnologica dell'Italia, lo sviluppo di algoritmi brevettabili o nuove capacità crittografiche nazionali.

G/2336/14/1
MARILOTTI

Il Senato della Repubblica,

in sede di esame del disegno di legge n. 2336,

visto che l'articolo 7 del relativo decreto-legge fa salvo quanto previsto dal regolamento adottato ai sensi della legge n. 124 del 2007 sul «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto» (cfr. il suo articolo 4, comma 3, lettera *l)*),

considerato che l'articolo 4 comma 1 lettera *g)* del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 5 del 6 novembre 2015 (recante «Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva», non ha sin qui ricevuto attuazione in ordine alla promozione di «livelli di sicurezza delle informazioni presso gli organi parlamentari, costituzionali e di rilievo costituzionale»,

stante la mole di oltre centomila pagine classificate, presente nell'archivio della Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, di cui alle leggi 17 maggio 1988, n. 172, 31 gennaio 1990, n. 12, 28 giugno 1991, n. 215, 13 dicembre 1991, n. 327, 23 dicembre 1992, n. 499, 19 dicembre 1995, n. 538, 20 dicembre 1996, n. 646 e 25 luglio 1997, n. 243, che - anche in ragione dei differenti criteri di inventariazione - rende pressoché impossibile verificare quante e quali pagine coincidano con quelle declassificate ai sensi delle direttive del Presidente del consiglio 8 aprile 2008, 22 aprile 2014 e 2 agosto 2021 e quante siano copie di atti o documenti ancora conservati sotto classifica ai sensi dello speciale regolamento di attuazione adottato ai sensi dell'articolo 10 della legge 3 agosto 2007, n. 124,

impegna il Governo

ad autorizzare, con le cautele di sicurezza informatica più opportune, l'applicazione di un programma di riconoscimento visuale sugli atti citati in premessa, allo scopo di escludere discrasie nell'accessibilità e nella consultabilità dei medesimi atti a seconda che siano presenti nell'Archivio centrale dello Stato, nell'Archivio riservato della Presidenza del consiglio ovvero negli archivi storici del Parlamento.

G/2336/15/1
MALLEGNI

Il Senato,

in sede di discussione deldecreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'ar-

chitettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

premesso che:

l'articolo 11 detta le disposizioni relative al sistema di finanziamento dell'Agenzia e all'autonomia contabile e gestionale della stessa;

il comma 3 prevede che il regolamento di contabilità dell'Agenzia, che ne assicura l'autonomia gestionale e contabile, è adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del direttore generale dell'Agenzia, previo parere del COPASIR e sentito il CIC, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e alle norme di contabilità generale dello Stato;

ogni norma e regolamento deve rispondere ai criteri della contabilità generale dello Stato e non devono essere ammesse deroghe,

impegna il Governo:

a valutare la possibilità di prevedere, pur nel rispetto dell'autonomia gestionale e contabile dell'Agenzia, che non si deroghi alle norme di contabilità generale dello Stato.

G/2336/16/1
MALLEGNI

Il Senato,

in sede di discussione deldecreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

premesso che:

l'articolo 12 reca la disciplina del personale dell'Agenzia per la cybersicurezza demandando ad un regolamento la definizione dell'ordinamento e del reclutamento del personale, nonché il relativo trattamento economico e previdenziale;

si dispone che tale Regolamento deve assicurare per il personale di ruolo dell'Agenzia un trattamento economico pari a quello in godimento da parte dei dipendenti della Banca d'Italia, in base alla "equiparabilità delle funzioni svolte e del livello di responsabilità rivestito;

inoltre, il Regolamento determina: la possibilità di procedere, oltre che ad assunzioni a tempo indeterminato attraverso modalità concorsuali, ad assunzioni a tempo determinato, con contratti di diritto privato, di soggetti in possesso di alta e particolare specializzazione debitamente docu-

mentata, individuati attraverso adeguate modalità selettive, per lo svolgimento di attività assolutamente necessarie all'operatività dell'Agenzia o per specifiche progettualità da portare a termine in un arco di tempo prefissato; la possibilità di avvalersi di un contingente di esperti, non superiore a cinquanta unità, composto da personale collocato fuori ruolo o in posizione di comando o altra analoga posizione, prevista dagli ordinamenti di appartenenza, proveniente da pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, ovvero da personale non appartenente alla pubblica amministrazione, in possesso di specifica ed elevata competenza in materia di cybersicurezza e di tecnologie digitali innovative, nello sviluppo e gestione di processi complessi di trasformazione tecnologica e delle correlate iniziative di comunicazione e disseminazione, nonché di significativa esperienza in progetti di trasformazione digitale, ivi compreso lo sviluppo di programmi e piattaforme digitali con diffusione su larga scala. Il regolamento, a tali fini, disciplina la composizione del contingente e il compenso spettante per ciascuna professionalità,

a parere dello scrivente il personale dipendente deve essere assunto tra coloro che in via prioritaria sono già dipendenti dello Stato o in generale della funzione pubblica, con la possibilità di ammesse ulteriori assunzioni esclusivamente attraverso concorso pubblico;

inoltre, per quanto riguarda il trattamento economico, occorrerebbe attribuire al personale dell'Agenzia lo stesso trattamento economico dei dipendenti delle altre Autorità nazionali,

impegna il Governo:

a valutare la possibilità di apportare le opportune modifiche al citato articolo 12, secondo le indicazioni esposte in premessa.

G/2336/17/1

RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

il provvedimento in esame tratta il tema della cybersicurezza, una materia quanto mai fondamentale al fine di garantire la tutela dell'interesse nazionale e del diritto alla riservatezza e corretta tutela dei dati dei cittadini;

con il decreto-legge 82/2021 è stata istituita l'Agenzia Nazionale per la Cybersicurezza, l'Autorità alla quale spettano compiti di controllo e prevenzione in termini di attacco di natura cibernetica a tutela degli interessi nazionali;

l'interesse superiore della sicurezza necessita di una sempre maggiore collaborazione pubblico-privato al fine di garantire un sistema resiliente e capace di affrontare le sfide tecnologiche nonché le minacce cyber;

con il Regolamento (CE) n. 460/2004 del 10 marzo 2004 è stata istituita l'ENISA (European Union Agency for Network and Information Security), con la quale si intende stimolare un'ampia cooperazione tra gli attori del settore pubblico e privato;

è sempre più rilevante introdurre dei criteri di valutazione oggettivi al fine di poter perimetrare il quadro delle aziende capaci di soddisfare i requisiti come certificazioni, protocolli e regolamenti che garantiscono il rispetto dei più alti standard in materia di sicurezza cibernetica;

L'FBI e la Cybersecurity and Infrastrutture Security Agency (CISA) hanno rivelato il 20 luglio con un comunicato congiunto che diverse società statunitensi di gas naturale e oleodotti sono state violate con successo da hacker cinesi per due anni a partire dal 2011; le sopracitate agenzie hanno evidenziato che 13 società sono state violate con successo, tre sono stati descritti come «quasi incidenti» e altre otto sono state soggette a una «profondità sconosciuta di intrusione» che CISA e FBI hanno attribuito ad hacker sponsorizzati dallo stato cinese valutando che gli attacchi miravano probabilmente a sviluppare ulteriormente le capacità cyber offensive della Cina;

l'evoluzione tecnologica ha portato alla digitalizzazione di ogni infrastruttura strategica alla penetrazione dei sistemi da parte di terze parti al fine della loro manomissione o per sottrarre informazioni riservatissime dall'alto valore commerciale o competitivo,

impegna il Governo

a valutare l'opportunità, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, di prevedere un sistema di certificazione tra le aziende private che consenta di creare un elenco di operatori in possesso di determinati requisiti di sicurezza, che possano partecipare alle gare pubbliche in ambito digitale.

G/2336/18/1 (testo 2)

RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

il testo in esame reca la conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di *cyber*sicurezza, definizione dell'architettura nazionale di *cyber*sicurezza ed istituzione dell'Agenzia per la *cyber*sicurezza nazionale;

nella fattispecie il testo in esame evidenzia l'importanza per lo Stato italiano di dotarsi delle necessarie infrastrutture materiali ed immateriali per il potenziamento dei profili di sicurezza del Paese in un'ottica cibernetica ed alla luce della crescente interdipendenza degli apparati strategici nazionali con l'utilizzo della rete;

è interesse nazionale improcrastinabile la conversione degli apparati produttivi ad una logica di interconnessione strategica nell'ambito cibernetico e digitale, anche dal punto di vista delle forniture per le imprese operanti nei settori strategici e nella Pubblica Amministrazione;

data la crescente importanza di capacità gestionale della sicurezza digitale e cibernetica, è necessario che il sistema produttivo nazionale effettui il prima possibile la transizione verso ottiche di sicurezza digitale,

impegna il Governo a:

valutare l'opportunità di prevedere, per imprese operanti in settori strategici e Pubblica Amministrazione, l'adozione di strumenti, prodotti e tecnologie "*hack proof*" e, nelle circostanze più delicate, di certificazioni "*accountable*" (es. ISO 27001), anche prevedendo incentivi economici per la dotazione dei predetti sistemi.

G/2336/18/1

RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

il testo in esame reca la conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di *cyber*sicurezza, definizione dell'architettura nazionale di *cyber*sicurezza ed istituzione dell'Agenzia per la *cyber*sicurezza nazionale;

nella fattispecie il testo in esame evidenzia l'importanza per lo Stato italiano di dotarsi delle necessarie infrastrutture materiali ed immateriali per il potenziamento dei profili di sicurezza del Paese in un'ottica cibernetica ed alla luce della crescente interdipendenza degli apparati strategici nazionali con l'utilizzo della rete;

è interesse nazionale improcrastinabile la conversione degli apparati produttivi ad una logica di interconnessione strategica nell'ambito cibernetico e digitale, anche dal punto di vista delle forniture per le imprese operanti nei settori strategici e nella Pubblica Amministrazione;

data la crescente importanza di capacità gestionale della sicurezza digitale e cibernetica, è necessario che il sistema produttivo nazionale effettui il prima possibile la transizione verso ottiche di sicurezza digitale,

impegna il Governo a:

valutare l'opportunità di prevedere l'obbligo, per imprese operanti in settori strategici e Pubblica Amministrazione, di adottare strumenti, prodotti e tecnologie "*hack proof*" e, nelle circostanze più delicate, di certificazioni "*accountable*" (es. ISO 27001), anche prevedendo incentivi economici per la dotazione dei predetti sistemi.

G/2336/19/1 (testo 2)

RAUTI, MALAN

Il Senato,

il testo in esame reca la conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di *cyber*sicurezza, definizione dell'architettura nazionale di *cyber*sicurezza ed istituzione dell'Agenzia per la *cyber*sicurezza nazionale;

data la crescente e progressiva interdipendenza delle Pubbliche Amministrazioni e dei settori strategici nazionali con le infrastrutture materiali ed immateriali di rete sono in costante aumento i profili di rischio a danno della sicurezza e della capacità di erogazione dei servizi delle amministrazioni nazionali e locali;

considerato che il *digital divide* colpisce tuttora buona parte del Paese ed esiste una vera e propria sperequazione a detrimento delle aree interne, montane e rurali, è chiaro che determinate amministrazioni e categorie di cittadini sono più vulnerabili alle ripercussioni degli attacchi cibernetici nonché a *data breach* che possano mettere a repentaglio i propri dati sensibili;

il testo in esame rappresenta un riconoscimento fondamentale delle nuove esigenze e profili di rischio rappresentati dalle interconnessioni digitali, e pertanto non è più procrastinabile una azione ad ampio raggio da parte del Governo per mettere in sicurezza i sistemi IT delle amministrazioni pubbliche,

impegna il Governo a:

valutare la possibilità, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, di garantire risorse per l'ammodernamento informatico dei sistemi IT di tutti i comparti della Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo per gli enti territoriali e le amministrazioni situate nelle aree interne, in pieno processo di superamento del *digital* divide, per superare l'obsolescenza dei sistemi attuali che adoperano tecnologie facilmente aggredibili dall'esterno.

G/2336/19/1
RAUTI, MALAN

Il Senato,

il testo in esame reca la conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di *cyber*sicurezza, definizione dell'architettura nazionale di *cyber*sicurezza ed istituzione dell'Agenzia per la *cyber*sicurezza nazionale;

data la crescente e progressiva interdipendenza delle Pubbliche Amministrazioni e dei settori strategici nazionali con le infrastrutture materiali ed immateriali di rete sono in costante aumento i profili di rischio a danno della sicurezza e della capacità di erogazione dei servizi delle amministrazioni nazionali e locali;

considerato che il *digital divide* colpisce tuttora buona parte del Paese ed esiste una vera e propria sperequazione a detrimento delle aree interne, montane e rurali, è chiaro che determinate amministrazioni e categorie di cittadini sono più vulnerabili alle ripercussioni degli attacchi cibernetici nonché a *data breach* che possano mettere a repentaglio i propri dati sensibili;

il testo in esame rappresenta un riconoscimento fondamentale delle nuove esigenze e profili di rischio rappresentati dalle interconnessioni digitali, e pertanto non è più procrastinabile una azione ad ampio raggio da parte del Governo per mettere in sicurezza i sistemi IT delle amministrazioni pubbliche,

impegna il Governo a:

valutare la possibilità di garantire risorse per l'ammodernamento informatico dei sistemi IT di tutti i comparti della Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo per gli enti territoriali e le amministrazioni situate nelle aree interne, in pieno processo di superamento del *digital* divide, per superare l'obsolescenza dei sistemi attuali che adoperano tecnologie facilmente aggredibili dall'esterno.

G/2336/20/1
RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

il provvedimento in esame reca misure urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale;

la minaccia cibernetica è in aumento qualitativo e quantitativo, specialmente verso le pubbliche amministrazioni;

l'impatto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nella digitalizzazione della PA sarà ampio, con rischi in aumento esponenziale;

il PNRR, infatti, prevede un programma di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione che sia basato su efficacia, velocità e sicurezza ai cittadini e alle imprese nella fruizione dei servizi, pertanto infrastrutture, interoperabilità, piattaforme e servizi, e cybersecurity;

i dati della Polizia Postale evidenziano un aumento, nel 2020, del 353% degli attacchi rispetto l'anno precedente;

in questo raggruppiamo sia gli attacchi diretti alle grandi infrastrutture erogatrici di servizi essenziali (approvvigionamento idrico ed energetico, pubblica amministrazione, sanità, comunicazione, trasporti, finanza sistemica), che gli attacchi apparentemente isolati (diretti a singoli enti, imprese o cittadini);

l'emergenza Covid-19, in particolare, ha costituito un'ulteriore occasione per strutturare e dirigere attacchi ad ampio spettro. Nello specifico, alcune delle più rilevanti infrastrutture sanitarie impegnate nel trattamento dei pazienti "Covid" sono state oggetto di campagne di cyber-estorsione volte alla veicolazione all'interno dei sistemi ospedalieri di sofisticati ransomware a fronte di richieste di pagamento del prezzo estorsivo, per lo più in cryptovalute (es. Bitcoin). Il sistema sanitario e della ricerca è stato inoltre bersaglio di diversi attacchi APT, con lo scopo della esfiltrazione di informazioni riservate riguardanti lo stato di avanzamento della pandemia e l'elaborazione di misure di contrasto, specie con riguardo all'approntamento di vaccini e terapie anti-Covid;

impegna il governo:

a valutare l'opportunità, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, di prevedere l'aumento delle agevolazioni fiscali o incentivi per l'acquisto di software, sistemi, piattaforme e applicazioni per la protezione di dati, reti, macchine, programmi e impianti da attacchi, danni e accessi non autorizzati.

G/2336/21/1

RAUTI, MALAN

Il Senato,

premesso che:

nelle premesse del Decreto si rintraccia nel PNRR una delle ragioni per cui si dà corso alla nascita dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale;

gli investimenti in digitalizzazione del PNRR consistono in più di un terzo delle risorse messe in campo dal dispositivo;

il PNRR prevede quindi, innanzitutto, un programma di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione che offra efficacia, velocità e sicu-

rezza ai cittadini e alle imprese nella fruizione dei servizi, pertanto infrastrutture, interoperabilità, piattaforme e servizi, e cyber security;

inoltre, verranno inserite "misure propedeutiche alla piena realizzazione delle riforme chiave delle Amministrazioni Centrali, quali lo sviluppo e l'acquisizione di (nuove) competenze per il personale della PA (anche con il miglioramento dei processi di upskilling e di aggiornamento delle competenze stesse) e una significativa semplificazione/sburocratizzazione delle procedure chiave, incluso uno sforzo dedicato al Ministero della Giustizia per lo smaltimento del backlog di pratiche";

in questo modo, la Pubblica Amministrazione subirà in positivo una sorta di rivoluzione per quanto riguarda le dotazioni tecnologiche, il personale e le infrastrutture, così come nella sua stessa organizzazione e nelle procedure interne e orientate al cittadino;

il capitolo dedicato specificatamente alla cyber security all'interno del documento redatto dal governo riguarda un settore limitato della security. Oltre a un budget piuttosto sottodimensionato (solo 623 milioni di euro) il punto si concentra sugli aspetti di sicurezza informatica legati a quelli che si possono definire "gli interessi nazionali", cioè le infrastrutture critiche, le forze di polizia e i nuovi enti (forse ne sono previsti anche troppi) cui verranno affidati compiti come l'assessment di software e hardware;

per quanto riguarda il settore pubblico, gli unici riferimenti specifici alla cyber security si trovano nel capitolo dedicato alla Pubblica Amministrazione, mentre per il settore della cultura, si parla soltanto di interventi "facendo leva sulle nuove tecnologie per offrire nuovi servizi e migliorare l'accesso alle risorse turistiche/culturali";

la digitalizzazione, infatti, è un obiettivo trasversale del PNRR, comprendente, in particolare, le Missioni 2,3,6, dalla scuola, all'economia circolare, alla connessione dei luoghi sportivi, alla ricerca, alla telemedicina;

la pandemia, infatti, ha dato spinta alla dematerializzazione del segmento fisico delle attività umane;

nell'anno della pandemia, secondo il Rapporto Clusit 2021, sono stati infatti 1.871 gli attacchi gravi di dominio pubblico, con un incremento del 12% rispetto al 2019. In aumento, in particolare, gli eventi di spionaggio cyber. Questi attacchi hanno avuto un impatto sistemico in ogni aspetto della società, della politica, dell'economia e della geopolitica. Ciò significa che, in media, sono stati registrati ben 156 attacchi gravi al mese, il valore più elevato mai registrato ad oggi (erano 139 nel 2019), con il primato negativo che spetta al mese di dicembre, in cui sono stati rilevati ben 200 attacchi gravi;

si conferma, quindi, il trend di crescita costante che, dal 2017 ad oggi, ha fatto segnare un aumento degli attacchi gravi del 66%;

secondo i dati in possesso della Polizia Postale, gli attacchi informatici in Italia sono aumentati del 246% solo nel 2020;

nell'anno segnato dall'emergenza sanitaria, non stupisce che numerosi tentativi di furto di dati abbiano riguardato anche informazioni in am-

bito sanitario: l'Agenzia Europea del Farmaco ha subito un cyber attacco tramite cui sono stati violati documenti sul vaccino Pfizer, mentre un gruppo di hacker nordcoreani ha effettuato una serie di tentativi di intrusione nei sistemi della casa farmaceutica AstraZeneca durante le fasi di sperimentazione del vaccino;

impegna il governo:

a valutare l'opportunità, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, di adottare iniziative, anche di carattere normativo, a garantire l'istituzione di una zona economica speciale per le aziende della sicurezza cibernetica, garantendo meccanismi fiscali agevolati, anche al fine di garantire la sovranità digitale e sostenere la politica industriale nazionale.

G/2336/22/1 (testo 2)
BINETTI

Il Senato,

in sede di discussione deldecreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

premesso che:

l'Unione Europea considera il processo di digitalizzazione come strumento essenziale a servizio della sanità, per questo si considerano inderogabili le strategie necessarie per superare le "barriere" che si oppongono ad una piena trasformazione digitale e allo sfruttamento dei dati che ne derivano in termini di interoperabilità, comprese le norme eticogiuridiche, che riguardano la governance, la sicurezza informatica, e i requisiti tecnici, in conformità alle norme sulla protezione dei dati personali (Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation));

la transizione digitale è oggi il presupposto per consentire alle organizzazioni che compongono il sistema sanitario di raggiungere gli obiettivi del Piano Oncologico Nazionale, per questo motivo la transizione digitale assume rilevanza strategica e trasversale rispetto agli altri temi trattati dal Piano;

lo sforzo è quello di realizzare l'ecosistema sanitario con una visione strategica, sistemica e integrata, che consenta l'interoperabilità dei sistemi ICT, riducendo il rischio di disallineamenti locali. La crisi, determinata dalla pandemia, ha evidenziato la necessità di diffondere nuovi strumenti digitali e di sanità elettronica;

per sanità digitale si intendono tutte le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) necessarie per far funzionare il sistema

sanitario: dalla ricetta elettronica alla telemedicina e teleassistenza, al supporto per gli studi epidemiologici e di ricerca clinica. Si potranno inoltre effettuare a domicilio, o in prossimità del paziente, una serie di attività diagnostiche; permettere un monitoraggio continuo a distanza; ridurre gli accessi alle strutture ospedaliere e i ricoveri senza penalizzare l'assistenza sanitaria;

condizione necessaria per traguardare al 2026 il nuovo ecosistema del SSN è poter disporre di una governance nazionale del sistema digitale nell'ambito del SSN, che operi in condizione di massima sicurezza, sia per quanto riguarda i dati del paziente e la sua privacy, che per quanto si riferisce all'architettura complessiva del sistema digitale;

il processo di digitalizzazione del sistema sanitario deve quindi identificare con chiarezza obiettivi e strategie per valutare di quante e quali risorse ha bisogno. Prima però deve prendere atto delle attuali difficoltà**,** chepossono essere così sintetizzate:

- le infrastrutture informatiche e digitali non sono uniformemente sviluppate e disponibili sul territorio; i flussi informativi, che dovrebbero alimentare il sistema digitale, ad oggi non sono ancora chiaramente e uniformemente regolamentati ed interoperabili;

- il fascicolo sanitario elettronico non è ovunque operativo e spesso non è alimentato da tutte le strutture sanitarie pubbliche o private convenzionate, talora per motivi addotti di protezione dei dati personali e l'accesso ai dati per finalità cliniche e di ricerca a programmazione sanitaria è ancora limitato;

- la standardizzazione nella raccolta delle informazioni è ancora carente e poco condivisa sul territorio, con regioni che raccolgono ancora dati con criteri e sistemi di classificazione differenti tra loro;

- l'alfabetizzazione informatica di pazienti, caregivers e anche di molti operatori sanitari è scarsa e disomogenea;

Gli obiettivi, per cui si chiede al Ministero della transizione digitale di prestare particolare attenzione, sono:

1. Implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e della cartella oncologica informatizzata e della sua interoperabilità, ai fini di migliorare le attività di prevenzione primaria, la gestione degli screening e la presa in carico del paziente dal momento della diagnosi alla fase di terapia, con un monitoraggio a breve, medio a lungo termine.

2. Potenziamento della Telemedicina, Teleconsulto clinico/patologico sia nell'ambito delle Reti Oncologiche Regionali che nell'ambito della Rete Nazionale Tumori Rari (con meccanismi di remunerazione delle prestazioni), con Telemonitoraggio del percorso di cura e degli effetti collaterali per migliorare la qualità delle cure, l'aderenza terapeutica e una migliore qualità della vita.

3. Raccolta e analisi sistematica dei dati sanitari per finalità di ricerca clinica e epidemiologica e per la programmazione sanitaria al fine di ottimizzare l'organizzazione sanitaria, con riduzione della ripetizione degli esami e delle visite e una migliore continuità ospedale-territorio.

4. Sviluppo di infrastrutture digitali quali principali abilitatori che permetteranno ai cittadini di sfruttare le enormi potenzialità delle tecnologie di nuova generazione. Il 5G migliorerà la velocità di connessione e consentirà anche lo sviluppo di applicazioni che richiedono bassa latenza e alta affidabilità.

in considerazione degli obiettivi indicati si propongono le seguenti linee strategiche:

1. garantire il processo di transizione digitale e la piena attivazione del FSE; della Cartella Clinica informatizzata; e la costituzione delle Reti di Telemedicina e Telepatologia a livello regionale e nazionale;

2. garantire un accesso regolamentato alle informazioni contenute nel FSE e nella Cartella Clinica informatizzata sia per finalità cliniche che socio-assistenziali a servizio del paziente, sia per finalità di ricerca, sia per la programmazione dei servizi socio-sanitari e assistenziali;

3. realizzare la *smart card* in cui si riassume la storia clinica dei pazienti per facilitarne il *follow-up*. La tessera, personalizzata e volontaria, migliorerà la comunicazione e il coordinamento tra medico e paziente, in accordo con le iniziative "Faro 8 fondi del programma EU4Health"

4. ultimare i processi di digitalizzazione per la tracciabilità dei campioni biologici sottoposti ad esami di Anatomia Patologica, come base per la costituzione delle bio-banche oncologiche.

5. implementare le strumentazioni per la produzione del vetrino digitale e definire le normative ministeriali che ne autorizzino l'utilizzo come naturale evoluzione tecnologica dell'Anatomia Patologica, in analogia alla Radiologia.

6. promuovere la creazione di consorzi e dipartimenti virtuali per condividere le risorse di reparti di oncologia pediatrica in attuazione della Rete Nazionale Tumori Rari (RNTR) che si avvale di servizi di telemedicina e teleconsulto, che già lavorano in 3 reti professionali: 1 rete per i tumori rari solidi dell'adulto; 1 rete per l'onco-ematologia; 1 rete per i tumori pediatrici

7. promuovere la formazione digitale degli operatori della sanità e delle associazioni dei malati oncologici, dei pazienti e dei loro caregivers;

per realizzare una transizione tecnologica così ampia e profonda servono risorse adeguate che potrebbero essere attinte da:

1. fondi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del 2021 che prevedono nella Mission 6C2 "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale interventi strutturali e di innovazione tecnologica per la sanità, specificati nei due punti "Sviluppare una sanita‘ pubblica che valorizzi gli investimenti nel sistema salute in termini di risorse umane, digitali, strutturali, strumentali e tecnologici" e "Rafforzare la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario"

2. fondi previsti dall'EU4Health Programme (EU4H), il programma dell'EU in materia di salute, che individua il cancro come settore trasversale di intervento

3. fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione e Fondo sociale europeo Plus

4. la Commissione ha inoltre presentato una proposta di strumento di sostegno tecnico77 per fornire un sostegno pratico a tutti gli Stati membri dell'UE che esprimano interesse nei confronti di riforme istituzionali, amministrative e a favore della crescita.

5. gli investimenti connessi al cancro da parte di Stati membri ed enti pubblici e privati potrebbero essere mobilitati anche attraverso le garanzie dell'Unione, ad esempio il programma InvestEU. La Commissione europea istituirà un meccanismo di condivisione delle conoscenze per informare gli Stati membri sui diversi meccanismi di finanziamento dell'UE e sulle relative modalità di utilizzo.

6. fondi nazionali e regionali destinati al sostegno delle Startup che operano nel settore del Mhealth;

tutto ciò risulta di particolare interesse dopo i due anni di una pandemia, che non è ancora risolta e che ha visto i malati oncologici spesso trascurati o non adeguatamente presi in carico, con tutte le conseguenze che ciò comporta e con la certezza che la digitalizzazione consapevole del sistema può contribuire a limitare i danni accumulati e convertire il sistema in una realtà più dinamica ed efficiente,

impegna il Governo:

a valutare la possibilità, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, di adottare misure volte a realizzare quanto indicato nelle premesse.

G/2336/22/1

BINETTI

Il Senato,

in sede di discussione deldecreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

premesso che:

l'Unione Europea considera il processo di digitalizzazione come strumento essenziale a servizio della sanità, per questo si considerano inderogabili le strategie necessarie per superare le "barriere" che si oppongono ad una piena trasformazione digitale e allo sfruttamento dei dati che ne derivano in termini di interoperabilità, comprese le norme eticogiuridiche, che riguardano la governance, la sicurezza informatica, e i requisiti tecnici, in conformità alle norme sulla protezione dei dati personali (Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation));

la transizione digitale è oggi il presupposto per consentire alle organizzazioni che compongono il sistema sanitario di raggiungere gli obiettivi del Piano Oncologico Nazionale, per questo motivo la transizione digitale assume rilevanza strategica e trasversale rispetto agli altri temi trattati dal Piano;

lo sforzo è quello di realizzare l'ecosistema sanitario con una visione strategica, sistemica e integrata, che consenta l'interoperabilità dei sistemi ICT, riducendo il rischio di disallineamenti locali. La crisi, determinata dalla pandemia, ha evidenziato la necessità di diffondere nuovi strumenti digitali e di sanità elettronica;

per sanità digitale si intendono tutte le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) necessarie per far funzionare il sistema sanitario: dalla ricetta elettronica alla telemedicina e teleassistenza, al supporto per gli studi epidemiologici e di ricerca clinica. Si potranno inoltre effettuare a domicilio, o in prossimità del paziente, una serie di attività diagnostiche; permettere un monitoraggio continuo a distanza; ridurre gli accessi alle strutture ospedaliere e i ricoveri senza penalizzare l'assistenza sanitaria;

condizione necessaria per traguardare al 2026 il nuovo ecosistema del SSN è poter disporre di una governance nazionale del sistema digitale nell'ambito del SSN, che operi in condizione di massima sicurezza, sia per quanto riguarda i dati del paziente e la sua privacy, che per quanto si riferisce all'architettura complessiva del sistema digitale;

il processo di digitalizzazione del sistema sanitario deve quindi identificare con chiarezza obiettivi e strategie per valutare di quante e quali risorse ha bisogno. Prima però deve prendere atto delle attuali difficoltà, chepossono essere così sintetizzate:

- le infrastrutture informatiche e digitali non sono uniformemente sviluppate e disponibili sul territorio; i flussi informativi, che dovrebbero alimentare il sistema digitale, ad oggi non sono ancora chiaramente e uniformemente regolamentati ed interoperabili;

- il fascicolo sanitario elettronico non è ovunque operativo e spesso non è alimentato da tutte le strutture sanitarie pubbliche o private convenzionate, talora per motivi addotti di protezione dei dati personali e l'accesso ai dati per finalità cliniche e di ricerca a programmazione sanitaria è ancora limitato;

- la standardizzazione nella raccolta delle informazioni è ancora carente e poco condivisa sul territorio, con regioni che raccolgono ancora dati con criteri e sistemi di classificazione differenti tra loro;

- l'alfabetizzazione informatica di pazienti, caregivers e anche di molti operatori sanitari è scarsa e disomogenea;

Gli **obiettivi,** per cui si chiede al Ministero della transizione digitale di prestare particolare attenzione, sono:

1. Implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e della cartella oncologica informatizzata e della sua interoperabilità, ai fini di migliorare le attività di prevenzione primaria, la gestione degli

screening e la presa in carico del paziente dal momento della diagnosi alla fase di terapia, con un monitoraggio a breve, medio a lungo termine.

2. Potenziamento della Telemedicina, Teleconsulto clinico/patologico sia nell'ambito delle Reti Oncologiche Regionali che nell'ambito della Rete Nazionale Tumori Rari (con meccanismi di remunerazione delle prestazioni), con Telemonitoraggio del percorso di cura e degli effetti collaterali per migliorare la qualità delle cure, l'aderenza terapeutica e una migliore qualità della vita.

3. Raccolta e analisi sistematica dei dati sanitari per finalità di ricerca clinica e epidemiologica e per la programmazione sanitaria al fine di ottimizzare l'organizzazione sanitaria, con riduzione della ripetizione degli esami e delle visite e una migliore continuità ospedale-territorio.

4. Sviluppo di infrastrutture digitali quali principali abilitatori che permetteranno ai cittadini di sfruttare le enormi potenzialità delle tecnologie di nuova generazione. Il 5G migliorerà la velocità di connessione e consentirà anche lo sviluppo di applicazioni che richiedono bassa latenza e alta affidabilità.

in considerazione degli obiettivi indicati si propongono le seguenti Linee strategiche:

1. garantire il processo di transizione digitale e la piena attivazione del FSE; della Cartella Clinica informatizzata; e la costituzione delle Reti di Telemedicina e Telepatologia a livello regionale e nazionale;

2. garantire un accesso regolamentato alle informazioni contenute nel FSE e nella Cartella Clinica informatizzata sia per finalità cliniche che socio-assistenziali a servizio del paziente, sia per finalità di ricerca, sia per la programmazione dei servizi socio-sanitari e assistenziali;

3. realizzare la smart card in cui si riassume la storia clinica dei pazienti per facilitarne il follow-up. La tessera, personalizzata e volontaria, migliorerà la comunicazione e il coordinamento tra medico e paziente, in accordo con le iniziative "Faro 8 fondi del programma EU4Health"

4. ultimare i processi di digitalizzazione per la tracciabilità dei campioni biologici sottoposti ad esami di Anatomia Patologica, come base per la costituzione delle bio-banche oncologiche.

5. implementare le strumentazioni per la produzione del vetrino digitale e definire le normative ministeriali che ne autorizzino l'utilizzo come naturale evoluzione tecnologica dell'Anatomia Patologica, in analogia alla Radiologia.

6. promuovere la creazione di consorzi e dipartimenti virtuali per condividere le risorse di reparti di oncologia pediatrica in attuazione della Rete Nazionale Tumori Rari (RNTR) che si avvale di servizi di telemedicina e teleconsulto, che già lavorano in 3 reti professionali: 1 rete per i tumori rari solidi dell'adulto; 1 rete per l'onco-ematologia; 1 rete per i tumori pediatrici

7. promuovere la formazione digitale degli operatori della sanità e delle associazioni dei malati oncologici, dei pazienti e dei loro caregivers;

per realizzare una transizione tecnologica così ampia e profonda servono risorse adeguate che potrebbero essere attinte da:

1. fondi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del 2021 che prevedono nella Mission 6C2 "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale interventi strutturali e di innovazione tecnologica per la sanità, specificati nei due punti "Sviluppare una sanita‘ pubblica che valorizzi gli investimenti nel sistema salute in termini di risorse umane, digitali, strutturali, strumentali e tecnologici" e "Rafforzare la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario"

2. fondi previsti dall'EU4Health Programme (EU4H), il programma dell'EU in materia di salute, che individua il cancro come settore trasversale di intervento

3. fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione e Fondo sociale europeo Plus

4. la Commissione ha inoltre presentato una proposta di strumento di sostegno tecnico77 per fornire un sostegno pratico a tutti gli Stati membri dell'UE che esprimano interesse nei confronti di riforme istituzionali, amministrative e a favore della crescita.

5. gli investimenti connessi al cancro da parte di Stati membri ed enti pubblici e privati potrebbero essere mobilitati anche attraverso le garanzie dell'Unione, ad esempio il programma InvestEU. La Commissione europea istituirà un meccanismo di condivisione delle conoscenze per informare gli Stati membri sui diversi meccanismi di finanziamento dell'UE e sulle relative modalità di utilizzo.

6. fondi nazionali e regionali destinati al sostegno delle Startup che operano nel settore del Mhealth;

tutto ciò risulta di particolare interesse dopo i due anni di una pandemia, che non è ancora risolta e che ha visto i malati oncologici spesso trascurati o non adeguatamente presi in carico, con tutte le conseguenze che ciò comporta e con la certezza che la digitalizzazione consapevole del sistema può contribuire a limitare i danni accumulati e convertire il sistema in una realtà più dinamica ed efficiente,

impegna il Governo:

a valutare la possibilità di adottare misure volte a realizzare quanto indicato nelle premesse.

emendamenti

Art. 4.

4.1
MALLEGNI

Al comma 3, aggiungere in fine le seguenti parole: « dal Ministro per la Pubblica Amministrazione.».

4.2
MALLEGNI

Al comma 3, aggiungere in fine il seguente periodo: «L'Autorità delegata, ove istituita, partecipa alle sedute del Comitato solo su delega e in assenza del Presidente del Consiglio dei Ministri».

4.3
MALLEGNI

Sopprimere il comma 5.

4.4
MALLEGNI

Sopprimere il comma 6.

4.5
RAUTI, MALAN

Dopo il comma 6 aggiungere il seguente:

«6-*bis*. Il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC) si raccorda periodicamente con il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) sulla materia della tutela della sicurezza nazio-

nale nello spazio cibernetico, anche ai fini del coordinamento su questi temi da parte del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) con il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR), di cui alla legge n. 124/2007.».

Art. 5.

5.1

MALLEGNI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *sostituire il comma 2 con il seguente:* «2. Ogni modifica regolamentare, patrimoniale e organizzativa dell'agenzia di cui al comma 1, deve essere approvata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri come previsto dall'articolo 6, comma 3.»;

b) *al comma 3, al secondo periodo, sopprimere le parole:* « e sono rinnovabili, con successivi provvedimenti, per una durata complessiva massima di ulteriori quattro anni.»;

c) *al comma 3, dopo il secondo periodo, inserire il seguente:* « Non può essere nominato ai vertici dell'Agenzia chi ha svolto funzioni di Governo almeno per i 3 anni successivi all'incarico.»;

d) *al quarto periodo sopprimere le parole:* «e dell'Autorità delegata, ove istituita, »;

e) *al comma 6, dopo la parola:* «chiedere» aggiungere la seguente: «e ottenere».

Art. 6.

6.1

MALLEGNI

Al comma 3, dopo le parole: « e delle finanze,» *aggiungere le seguenti*: « e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione».

Art. 7.

7.1

RAUTI, MALAN

Al comma 1, lettera n)*, sostituire le parole* «gli incidenti di sicurezza informatica e gli attacchi informatici» *con le seguenti:* «eventi di natura cibernetica».

7.2

RAUTI, MALAN

Al comma 1), lettera o)*, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* «in concorso con i pertinenti soggetti privati e le Associazioni di settore».

7.3

RAUTI, MALAN

Al comma 1, lettera u)*, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* «con particolare attenzione alle piccole e medie imprese».

Art. 9.

9.1

RAUTI, MALAN

Al comma 1, lettera g)*, aggiungere, in fine, il seguente periodo:* «Se ritenuto necessario, il Nucleo può allertare le strutture dedicate alle cyber operations, in raccordo con le rispettive Amministrazioni competenti in materia.».

Art. 10.

10.0.1
RAUTI, MALAN

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

«Art. 10-*bis*.

(Organi e funzioni degli operatori di contromisure cibernetiche).

1. Ai sensi dell'articolo 10, comma 4, la Difesa contribuisce con le proprie contromisure cibernetiche alla reazione finalizzata alla stabilizzazione alle crisi secondo modalità definite con successivi decreti attuativi.

2. Agli operatori che attuano le contromisure di cui al comma 1, sono riconosciute le garanzie funzionali di cui all'articolo 15 della legge 3 agosto 2007, n. 124, alle condizioni ivi previste.

3. La Difesa sviluppa programmi di contromisure cibernetiche finalizzati alla sicurezza nazionale ed alla verifica della funzionalità dei sistemi di difesa cibernetica previsti ai sensi del presente decreto.».

Art. 11.

11.1
MALLEGNI

Al comma 3 sopprimere le seguenti parole: «e alle norme di contabilità generale dello Stato e».

11.2
RAUTI, MALAN

Dopo il comma 4 aggiungere i seguenti:

«4-*bis*. Il regolamento deve prevedere, in caso di situazioni di crisi che richiedano il rapido approvvigionamento di servizi, lavori, materiali e strumenti per evitare il rischio di interruzione del servizio o per provvedere all'integrazione della capacità operativa, la possibilità di impiegare le procedure disciplinate dal decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208.

4-*ter*. Per l'approvvigionamento dei servizi, lavori, materiali e strumenti, nei casi di cui al comma 4-*bis*, le altre amministrazioni a cui la

legge attribuisce competenze in materia di cybersicurezza, possono accedere alle risorse del Fondo di cui all'articolo 17 per un importo complessivo, riferito a ciascun esercizio finanziario, non eccedente il 10 per cento dell'importo che l'organo stesso ha destinato all'approvvigionamento di servizi, lavori, materiali e strumenti nell'esercizio finanziario precedente e, comunque, non superiore a un milione di euro.

4-*quater*. L'organo che utilizza risorse del Fondo di cui all'articolo 17 ai sensi del comma 3 del presente articolo deve reintegrare l'importo ricevuto mediante versamento al Fondo, da effettuare entro il secondo esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data del prelevamento.».

Art. 12.

12.1

MALLEGNI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sostituire le parole: « della Banca d'Italia», con le seguenti: «delle altre Autorità nazionali»;*

b) *al comma 2:*

1) *alla lettera* b)*, sostituire le parole*: « ad assunzioni a tempo determinato, con contratti di diritto privato,», *con le seguenti:*«, ad assunzioni a tempo determinato, attraverso modalità concorsuali,»;

2) *alla lettera* c)*, sopprimere le parole da*: « ovvero da personale non appartenente alla pubblica amministrazione», fino alla fine della lettera.».

Art. 13.

13.0.1
RAUTI, MALAN

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

«Art. 13-*bis*.

(Disposizioni in materia di circolazione di informazioni sensibili)

1. All'articolo 270-*bis*, comma 1, del codice di procedura penale, dopo le parole «informazione per la sicurezza» aggiungere le seguenti parole: «o dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.».

2. Alle comunicazioni di servizio di appartenenti all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 13 della legge 3 agosto 2007, n. 124 e 118-*bis* del codice di procedura penale.

GIUSTIZIA (2ª)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

244ª Seduta

Presidenza del Presidente
OSTELLARI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Anna Macina.

La seduta inizia alle ore 15,05.

IN SEDE CONSULTIVA

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 1ª Commissione. Esame. Parere favorevole)

La relatrice EVANGELISTA *(M5S)*, illustra il provvedimento in titolo di conversione del decreto-legge, come approvato dalla Camera, all'articolo 7 attribuisce alla nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale la funzione di Autorità nazionale competente (e punto di contatto unico) in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, per le finalità di cui al decreto legislativo n. 65 del 2018: ciò a tutela dell'unità giuridica dell'ordinamento per cui ne discende la competenza all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal medesimo decreto legislativo (attuativo della direttiva dell'Unione europea n. 1148 del 2016 in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi: *Network and Information Security*, donde l'acronimo NIS).

La medesima Agenzia diviene il punto di contatto e, pertanto, assume le funzioni in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica attribuite alla Presidenza del Consiglio. Tali funzioni sono individuate dal decreto-legge n. 105 del 2019 e vi rientrano l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni amministrative, per i soggetti pubblici (nonché

i gestori di servizi fiduciari qualificati o di posta elettronica) che facciano parte del perimetro. Sono però mantenute in capo alla Presidenza del Consiglio le funzioni attribuitele dall'articolo 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 131 del 2021, circa l'individuazione dei soggetti rientranti nel perimetro per il settore spazio e aerospazio e per il settore tecnologie critiche (e la struttura della Presidenza del Consiglio competente alla innovazione tecnologica e digitalizzazione vi è prevista agire «in raccordo» con il Ministero per lo sviluppo economico, per il settore servizi digitali).

L'articolo 13 prevede poi che i trattamenti di dati personali per finalità di sicurezza nazionale, in applicazione del decreto legge in esame, siano effettuati ai sensi del Codice in materia di protezione dei dati personali, con particolare riguardo alle specifiche disposizioni previste per finalità di difesa o di sicurezza dello Stato.

L'articolo 15 del decreto-legge specifica che l'autorità nazionale competente NIS è responsabile dell'attuazione delle misure previste dal decreto legislativo n. 65 del 2018 con riguardo ai settori e servizi ivi elencati (allegato II e allegato III) e ad essa spetta la vigilanza sull'applicazione del decreto a livello nazionale, incluso l'esercizio delle relative potestà ispettive e sanzionatorie. Pertanto l'autorità nazionale competente NIS – in luogo delle singole autorità di settore – sarà competente per l'accertamento delle violazioni e per l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal decreto legislativo n. 65 del 2018 (articolo 19) e allo svolgimento delle attività di ispezione e verifica necessarie per le misure previste dal medesimo decreto legislativo in particolare in materia di sicurezza e notifica degli incidenti.

Per l'articolo 16, commi 8-14, viene introdotto, tra le fattispecie che giustificano l'irrogazione di sanzioni amministrative, il caso in cui l'impresa abbia eseguito il contratto o l'accordo in violazione del decreto di esercizio dei poteri speciali. Sono anche previste alcune modifiche normative di carattere formale (viene soppresso il riferimento all'undicesimo periodo del comma 3-*bis* con riferimento alla disciplina delle sanzioni, viene soppresso l'inciso «nel provvedimento di esercizio dei predetti poteri» nella disposizione che consente al Governo di ordinare all'impresa di ripristinare la situazione anteriore e viene altresì soppressa, nel medesimo periodo dopo la parola anteriore, l'espressione «all'esecuzione del predetto contratto o accordo»). Si provvede poi ad adeguare, al nuovo quadro normativo derivante dal decreto-legge, gli articoli 16-*bis* e 16-*ter* del Codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo n. 259 del 2003), attribuendo all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale le funzioni, precedentemente in capo al Ministero dello sviluppo economico, in materia di individuazione delle misure di natura tecnica e organizzativa: si tratta di poteri esercitati per assicurare la sicurezza delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, nonché per garantire l'integrità delle citate reti e dei casi in cui le violazioni della sicurezza o perdita dell'integrità siano da considerarsi significative ai fini del corretto funzionamento delle reti o dei servizi (articolo 16-*bis)*; sono interessati

pure i poteri di verifica della sicurezza, di indagine sui casi di mancata conformità nonché sui loro effetti sulla sicurezza e l'integrità delle reti e di irrogazione delle sanzioni per il mancato rispetto delle citate disposizioni (articolo 16-*ter)*. Con riferimento ai poteri di verifica della sicurezza è altresì soppressa la collaborazione con gli Ispettorati territoriali del Ministero dello sviluppo economico (comma 14, lettera *c)*.

L'articolo 17 (modificato dalla Camera dei deputati) al comma 1 prevede che, per lo svolgimento delle funzioni ispettive, di accertamento delle violazioni e di irrogazione delle sanzioni, la neo-istituita Agenzia per la cybersicurezza nazionale possa avvalersi «dell'ausilio» del personale dell'organo centrale del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi delle telecomunicazioni (previsto dall'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 144 del 2005) si tratta del Servizio di polizia postale e delle comunicazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza. L'articolo 18 – che detta disposizioni relative alla copertura finanziaria relativa alla istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale – apposta a tal fine un capitolo dedicato dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze: in esso affluiscono, tra gli altri proventi patrimoniali e di gestione, i proventi delle sanzioni irrogate dall'Agenzia.

Propone infine l'espressione di un parere favorevole.

Previo accertamento della presenza del numero legale, la Commissione unanime conviene sulla proposta della relatrice.

IN SEDE REDIGENTE

(1948) ***CONSIGLIO REGIONALE DELL'ABRUZZO. – Modifiche al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero***

(Discussione e rinvio)

Il relatore OSTELLARI *(L-SP-PSd'Az)* illustra il provvedimento in titolo che reca modifiche al decreto legislativo n. 155 del 2012 recante «Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero». La revisione giudiziaria con riguardo alla regione Abruzzo non ha ancora trovato piena attuazione.

L'attuazione della riforma, evidenzia la relazione del disegno di legge, è destinata a produrre «gravissime difficoltà di accesso alla giustizia per cittadini per i circondari di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto... la riforma approvata dal Governo Monti, per l'Abruzzo, ha (infatti) lasciato una vastissima zona, a confine con il Lazio ed il Molise, totalmente sfornita dei servizi giudiziari, avendo concentrato l'amministrazione della giustizia nell'arco nord-est, costituito dai tribunali dell'Aquila, Teramo, Pescara e Chieti».

Proprio al fine di evitare tali conseguenze negative sulla amministrazione della giustizia il disegno di legge, all'articolo 1 introduce nel decreto legislativo due nuovi articoli (articoli 8-*bis* e articolo 8-*ter)*. Si tratta

a ben vedere di un intervento di carattere generale, destinato a trovare applicazione non solo con riguardo alla regione Abruzzo. L'articolo 8-*bis* prevede, nelle more di una più ampia e generale riforma della geografia giudiziaria, improntata – questa volta – al principio del massimo decentramento, la riattivazione – su richiesta delle regioni interessate- dei tribunali soppressi. Ciò è consentito a condizione che le spese di gestione e manutenzione degli immobili e di retribuzione del personale di custodia e vigilanza delle strutture (le spese per le retribuzioni dei magistrati, del personale amministrativo e di polizia giudiziaria restano a carico dello Stato) siano integralmente a carico del bilancio della regione richiedente. Tali spese possono essere sostenute anche dagli enti locali previa intesa con la regione richiedente. La disposizione rimette al Ministro della giustizia la conseguente modifica delle tabelle allegate al decreto legislativo stesso. L'articolo 8-*ter* demanda al Ministro della giustizia la riformulazione o la riapertura delle piante organiche dei tribunali subprovinciali ripristinati.

L'articolo 2 abroga il comma 4-*bis* dell'articolo 8 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155. Tale disposizione consente, in via sperimentale, al Ministro della giustizia di utilizzare, attraverso apposite convenzioni stipulate con le regioni e le province autonome, gli immobili adibiti a servizio degli uffici giudiziari periferici e delle sezioni distaccate soppressi per l'esercizio di funzioni giudiziarie nelle relative sedi. Le spese di gestione e manutenzione degli immobili e di retribuzione del personale di servizio oggetto delle convenzioni sono integralmente a carico del bilancio della regione.

L'articolo 3 reca infine la clausola di invarianza finanziaria.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* auspica che possa essere individuata una modalità che gli consenta di aggiungere la firma al disegno di legge di iniziativa della Regione Abruzzo.

Il senatore CALIENDO *(FIBP-UDC)* solleva dubbi sul rispetto della riserva statale, prevista dall'articolo 117 della Costituzione in materia di ordinamento giudiziario, da parte di un Consiglio regionale che eserciti il potere di iniziativa legislativa.

Il PRESIDENTE – che per la risposta ai quesiti avanzati rinvia da un lato ai precedenti ostativi, e, dall'altro, alle determinazioni già assunte dalla Presidenza del Senato – sottopone ai Gruppi la valutazione in ordine alla riconduzione dalla sede redigente a quella referente di tale disegno di legge: ciò in modo da consentirgli di esercitare, successivamente, il potere di messa all'ordine del giorno congiuntamente con il disegno di legge n. 2139 che, ai sensi dell'articolo 51 del Regolamento, ha oggetto strettamente connesso.

La senatrice GAUDIANO *(M5S)* interviene sollevando perplessità sulla necessità di ricongiungere tale disegno di legge con un altro disegno di legge che contiene una delega legislativa.

Il PRESIDENTE ritiene al contrario che non vi siano impedimenti procedurali e regolamentari alla richiesta di cambio di sede: quanto al successivo passo, ricorda alla senatrice MAIORINO *(M5S)* che, oltre all'articolo 51 del Regolamento, è anche conforme alla prassi l'attribuzione presidenziale che prescrive di valutare la congiunzione di disegni di legge aventi oggetto identico o strettamente connesso.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(758) ***Marco PELLEGRINI ed altri. – Istituzione in Foggia di una sezione distaccata della corte di appello di Bari, di una sezione distaccata della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello, di una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari, di una sezione distaccata della Direzione distrettuale antimafia di Bari***
(Discussione e rinvio)

Il PRESIDENTE, in sostituzione della relatrice Piarulli, illustra il provvedimento in titolo che reca disposizioni in materia di geografia giudiziaria finalizzate a favorire un migliore accesso al sistema giudiziario nella Regione Puglia e in particolare nella provincia di Foggia. Quest'ultima provincia, infatti, come rileva la relazione di accompagnamento del disegno di legge, è una delle più estese in Italia ed è caratterizzata da un territorio vasto e variegato dal punto di vista orografico e demografico, dove i collegamenti tra le diverse località sono assolutamente problematici e, purtroppo, insufficienti. Al fine di ovviare a tali criticità e ad assicurare, in linea con le indicazioni europee, un più facile accesso alla giustizia per i cittadini, il disegno di legge apporta una serie di modifiche alla geografia giudiziaria della Regione.

Nel dettaglio l'articolo 1 istituisce a Foggia una sezione distaccata della corte di appello di Bari, con giurisdizione sul circondario del tribunale di Foggia, nonché una sezione distaccata della corte di appello di Bari in funzione di corte di assise di appello, nella cui circoscrizione è compreso il circolo della corte di assise di Foggia. L'articolo 2 istituisce sempre a Foggia una sezione distaccata del tribunale per i minorenni di Bari.

Ancora l'articolo 3, intervenendo sull'articolo 51 del codice di procedura penale, prevede l'istituzione di una sezione distaccata della Direzione distrettuale antimafia. Si tratta di un intervento finalizzato ad assicurare un più pieno contrasto alla criminalità di stampo mafioso che – come sottolinea la stessa relazione – «esercita un vero e proprio controllo militare» nel territorio foggiano. Nonostante la gravità della situazione le condanne definitive comminate *ex* articolo 416-*bis* del codice penale sono – come evidenzia anche in questo caso la relazione – molto poche. Circostanza questa, che trae origine proprio dalla mancanza sul territorio di sedi – autonome o distaccate – della corte di appello, della Direzione distrettuale antimafia e della Direzione investigativa antimafia.

L'articolo 4 demanda ad un successivo decreto del ministro della giustizia da adottarsi, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge

proposta, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione della pianta organica e del personale dipendente necessario al funzionamento delle istituende sezioni. L'articolo 5 reca la disciplina transitoria, individuando le controversie e i procedimenti da devolvere alla cognizione delle istituende sezioni. L'articolo 6 reca infine la copertura finanziaria.

Il PRESIDENTE sottopone ai Gruppi la valutazione in ordine alla riconduzione dalla sede redigente a quella referente di tale disegno di legge, in modo da consentirgli di esercitare il potere di messa all'ordine del giorno congiuntamente con il disegno di legge n. 2139 che, ai sensi dell'articolo 51 del Regolamento, ha oggetto strettamente connesso.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(251) ***Julia UNTERBERGER. – Modifiche all'articolo 192 del codice civile, in materia di comunione legale tra i coniugi***

(1490) ***Julia UNTERBERGER. – Modifiche al codice civile in materia di tutela del coniuge economicamente svantaggiato***

(Rinvio del seguito della discussione congiunta)

Il seguito della discussione congiunta, sospesa nella seduta del 6 ottobre 2020, è ulteriormente rinviato, prospettando il Presidente la possibilità di svolgere audizioni alla ripresa autunnale.

(882) ***Deputati ORLANDO e FRANCESCHINI. – Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale***, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione sospesa nella seduta del 13 luglio.

Su istanza della senatrice GAUDIANO *(M5S)* e con il parere favorevole del RELATORE, il PRESIDENTE fissa il termine per una nuova presentazione degli emendamenti per martedì 7 settembre 2021 alle ore 15.

Prende atto la Commissione.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(2086) ***PILLON ed altri. – Modifiche al codice penale in materia di istigazione alla violenza, all'autolesionismo e al suicidio***

(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 13 luglio.

Il PRESIDENTE dà conto degli emendamenti presentati, pubblicati in allegato al resoconto, auspicando la celere espressione dei prescritti pareri da parte delle Commissioni in sede consultiva.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(1709) ***D'ALFONSO ed altri. – Modifiche agli articoli 134, 139 e 141-bis del codice di procedura penale in materia di riproduzione fonografica e audiovisiva degli atti del processo penale e delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari***
(Rinvio del seguito della discussione)

Il PRESIDENTE preavverte che la documentazione richiesta al Ministero dell'interno non è ancora pervenuta e che il deferimento del disegno di legge sul processo penale, in approvazione alla Camera dei deputati, comporterà in capo al relatore una valutazione in ordine ai possibili ambiti di sovrapposizione.

IN SEDE REFERENTE

(1402) ***BALBONI ed altri. – Introduzione del reato di omicidio nautico e del reato di lesioni personali nautiche***
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 12 maggio.

Dopo un intervento del senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* ed in assenza di relatore e primo firmatario, il seguito dell'esame, sospeso nella seduta del 12 maggio 2020, è rinviato.

(2139) ***Felicia GAUDIANO ed altri. – Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari***
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 13 luglio.

La relatrice D'ANGELO *(M5S)* richiede alla Commissione la possibilità di fissare un termine per indicare soggetti da audire in Ufficio di Presidenza integrato.

Il PRESIDENTE replica dichiarando che sarebbe più agevole posporre questa indicazione alle determinazioni dei Gruppi, in ordine al trasferimento alla sede referente degli altri due disegni di legge oggi affrontati in sede redigente. Nell'auspicata ipotesi di una sede omogenea di trattazione, la Presidenza potrebbe esercitare le sue attribuzioni ai sensi dell'articolo 51, primo comma del Regolamento, impregiudicata la necessità

per la Commissione di assumere, alla fine della discussione generale, un testo-base.

Insorgono i senatori MIRABELLI *(PD)*, Alessandra MAIORINO *(M5S)* e LOMUTI *(M5S)*, che contestano la possibilità della Presidenza di congiungere i tre disegni di legge, una volta che dovessero essere posti nella stessa sede. In particolare, il senatore Mirabelli evidenzia le peculiarità del disegno di legge n. 758 e l'estrema urgenza delle misure da esso proposte.

Dopo un intervento del senatore CALIENDO *(FIBP-UDC)*, che non ravvisa attualità nella polemica stante la natura meramente ipotetica della riassegnazione, il seguito dell'esame è rinviato.

(1662) ***Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie***

(311) ***CALIENDO ed altri. – Istituzione e funzionamento delle camere arbitrali dell'avvocatura***

– e petizioni nn. 863, 864, 865 e 866 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 13 luglio.

La relatrice ROSSOMANDO *(PD)* illustra lo stato dei lavori preparatori delle tre relatrici e si dice ottimista sulla possibilità di completare a breve lo studio dei testi, preliminare all'espressione dei pareri ed agli inviti a riformulazioni che potranno essere avanzati. Auspica il ritiro degli emendamenti che fuoriescono dal perimetro delle unità normative oggetto dell'attività emendativa del Governo: questa misura di snellimento dell'esame consentirebbe di procedere in tempi brevi, appena dovesse essere espresso il parere della 5ª Commissione e dovesse essere disposta la calendarizzazione in Assemblea.

La relatrice MODENA *(FIBP-UDC)* ritiene importante verificare la pertinenza degli emendamenti e fa presente come sussista una quantità di questioni tecniche di non poco momento da esaminare: si tratta di una legge delega per la riduzione dei tempi del processo civile ed è legittimo che la Ministra vi annetta il massimo interesse, richiedendo un esito il più possibile certo. È una richiesta da non disattendere.

Il PRESIDENTE unisce il suo all'invito, avanzato dalle relatrici ai Gruppi, a comunicare al più presto gli emendamenti superati dalla presentazione degli emendamenti del Governo, consentendo così la celere definizione dell'*iter*.

Reagisce il senatore CALIENDO *(FIBP-UDC)*, rivendicando i diritti della dialettica parlamentare, che richiede una discussione seria e compiuta degli emendamenti proposti, prima dell'espressione dei pareri: nessun ritiro di emendamenti da parte sua potrà essere contemplato prima di tale doverosa fase, che è ausilio all'interprete oltre che contributo alla migliore definizione di una delega, destinata a revisionare un codice di rito per i prossimi decenni.

Seguono interventi dei senatori DAL MAS *(FIBP-UDC)*, GRASSO *(Misto-LeU-Eco)*, MIRABELLI *(PD)* e della relatrice ROSSOMANDO *(PD)*. Quando però il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* invita a trasferire in Commissione la trattazione dei testi emendativi effettuata nelle riunioni di maggioranza, la relatrice MODENA *(FIBP-UDC)* ed il senatore CALIENDO *(FIBP-UDC)* controvertono, rievocando polemicamente la metodologia seguita per la trattazione del disegno di legge n. 2272.

(La seduta, sospesa alle ore 16,10, è ripresa alle ore 16,20).

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DI UN'ULTERIORE SEDUTA

Il PRESIDENTE comunica che la Commissione è ulteriormente convocata domani, mercoledì 4 agosto, alle ore 12,30 o comunque alla sospensione dei lavori d'Assemblea se successiva, con l'ordine del giorno che sarà diramato.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,30.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2086

Art. 1.

1.1

PIARULLI, GAUDIANO, LOMUTI, EVANGELISTA, D'ANGELO, MAIORINO, PERILLI

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 1. – *(Introduzione dell'articolo 583-*quater*.1 del codice penale) – 1*. Dopo l'articolo 583-*quater* del codice penale è inserito il seguente:

"Art. 583-*quater.1. – (Istigazione e apologia all'autolesionismo)* – Chiunque istiga i minori di anni diciotto a commettere atti di autolesionismo, ovvero chi fa ai minori di anni diciotto l'apologia di fatti relativi all'autolesionismo è punito, per ciò solo, con la reclusione da uno a cinque anni. Si applica la reclusione da due a sei anni se dal fatto deriva una lesione personale, da quattro a nove nei casi di lesione personale grave e da sette a quattordici nei casi di lesione personale gravissima. La pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Al di fuori dei casi di cui al comma precedente, chiunque invia, consegna, cede, pubblica o diffonde attraverso strumenti informatici o telematici immagini o video, al fine di propagandare la commissione degli atti di autolesionismo di cui al primo comma, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Non possono essere invocate, a propria scusa, ragioni o finalità di carattere artistico, letterario, storico, religioso o di costume."».

1.2

MIRABELLI, CIRINNÀ, ROSSOMANDO

Al comma 1, secondo capoverso, apportare le seguenti modificazioni:

a) *alle parole:* «la diffonde» *premettere la seguente*: «intenzionalmente»;

b) *sopprimere le parole*: «ovvero ne agevola in qualsiasi modo la diffusione».

Art. 2.

2.1

EVANGELISTA, GAUDIANO, D'ANGELO, PIARULLI, LOMUTI, MAIORINO, PERILLI

Al comma 1 sostituire il primo e il secondo capoverso con i seguenti:«La pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Al di fuori dei casi di cui ai commi precedenti, chiunque invia, consegna, cede, pubblica o diffonde attraverso strumenti informatici o telematici immagini o video al fine di propagandare la commissione degli atti di cui al presente articolo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.».

2.2

MIRABELLI, CIRINNÀ, ROSSOMANDO

Al comma 1, secondo capoverso, apportare le seguenti modificazioni:

c) *alle parole:* «la diffonde» *premettere la seguente*: «intenzionalmente»;

d) *sopprimere le parole*: «ovvero ne agevola in qualsiasi modo la diffusione».

Art. 3.

3.1

EVANGELISTA, LOMUTI, GAUDIANO, PIARULLI, D'ANGELO, MAIORINO, PERILLI

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 3. – *(Obblighi in capo ai titolari del trattamento e ai gestori di siti* internet*) – 1*. Ciascun minore ultraquattordicenne, nonché ciascun genitore o soggetto esercente la responsabilità del minore che abbia subito taluna delle condotte di cui agli articoli 583-*quater.1* e 580, commi terzo e quarto, del codice penale, posti in essere mediante strumenti informatici o telematici, può inoltrare al titolare del trattamento o al gestore del sito internet o del social media un'istanza per l'oscuramento, la rimozione o il blocco delle immagini o video, previa conservazione dei dati originali.

2. Qualora, entro le ventiquattro ore successive al ricevimento dell'istanza di cui al comma 1, il titolare del trattamento o gestore del sito internet o del social media, non abbia comunicato di avere assunto l'incarico

di provvedere all'oscuramento, alla rimozione o al blocco richiesto, ed entro quarantotto ore successive non vi abbia provveduto, o comunque nel caso in cui non sia possibile identificare il titolare del trattamento o il gestore del sito internet o del social media, l'interessato può rivolgere analoga richiesta, mediante segnalazione o reclamo, al Garante per la protezione dei dati personali, il quale, entro quarantotto ore dal ricevimento della richiesta, provvede ai sensi degli articoli 143 e 144 del citato decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.».

3.2

MIRABELLI, CIRINNÀ, ROSSOMANDO

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 3. – *(Obblighi a carico dei responsabili di piattaforme di condivisione di contenuti* online*) – 1.* Dopo l'articolo 57-*bis* del codice penale è inserito il seguente:

"Art. 57-*ter*. – *(Reati ai danni di minorenni commessi col mezzo delle piattaforme di condivisione di contenuti* online*)* – Salva la responsabilità dell'autore, il responsabile delle piattaforme di condivisione di contenuti online che non abbia previsto strumenti online per l'invio di richieste di rimozione di contenuti resi disponibili tramite i propri sistemi, che configurino i reati di cui agli articoli 414, commi quinto e sesto, e 580, commi terzo e quarto è punito, a titolo di colpa, se il reato è commesso, con una multa da 25.000 euro a 50.000 euro ".

2. Alla piattaforma di condivisione di contenuti online che svolge indagini volontarie o altre attività volte a rilevare, identificare e rimuovere, o impedire l'accesso a contenuti resi disponibili online che configurano i reati di cui agli articoli 414, commi quinto e sesto, e 580, commi terzo e quarto del codice penale non si applicano comunque le esenzioni di responsabilità di cui al decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70.».

Art. 4.

4.1

D'ANGELO, GAUDIANO, PIARULLI, LOMUTI, EVANGELISTA, MAIORINO, PERILLI

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 4. – *(Fatto commesso all'estero) – 1.* Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno

di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In tal caso, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della giustizia.».

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3ª)

Martedì 3 agosto 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 117

Presidenza del Presidente
PETROCELLI

Orario: dalle ore 14 alle ore 14,50

AUDIZIONE INFORMALE DELL'AMBASCIATORE D'ITALIA DESIGNATO A BUENOS AIRES, FABRIZIO LUCENTINI

Plenaria

117ª Seduta

Presidenza del Presidente
PETROCELLI

Interviene il vice ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale Marina Sereni.

La seduta inizia alle ore 15.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. *LXXXVI, n. 4) Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2021*

(Doc. *LXXXVII, n. 4) Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2020*

(Parere alla 14ª commissione. Esame congiunto con esiti distinti. Parere favorevole sul *Doc.* LXXXVI n. 4. Parere favorevole sul *Doc.* LXXXVII n. 4)

Il senatore AIROLA *(M5S)*, relatore, illustra i documenti in titolo, informando che la Commissione è chiamata ad esprimere – per gli aspetti di competenza – un parere alla 14ª Commissione su entrambi i testi.

La Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2021 è volta ad illustrare i contenuti e gli obiettivi politici attesi per l'anno in corso in relazione allo sviluppo del processo di integrazione europea, alle politiche strategiche dell'Unione, nonché alla dimensione esterna dell'Unione europea. Si tratta, come evidenziato nella premessa, di un documento di indirizzo strategico che tiene conto degli aggiornamenti nelle valutazioni politiche espresse dal nuovo esecutivo Draghi, e in cui sono indicati gli impegni politici e le azioni prioritarie che il Governo intende porre in essere nell'ambito della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, in un anno particolarmente importante, segnato ancora dalle conseguenze della profonda crisi sanitaria ed economica avviata con il diffondersi della pandemia da Covid-19. Va evidenziato che il documento è stato completamente rinnovato nella struttura e nell'approccio, segnala in via diretta le macro tematiche alla base delle politiche europee e che, per ognuna di esse, fissa gli obiettivi chiave, delineando altresì le motivazioni a fondamento e le azioni volte ai risultati attesi.

Il testo in esame viene presentato a norma della legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia alle politiche dell'Unione europea, ed è suddiviso in quattro parti, relative, rispettivamente, allo sviluppo del processo di integrazione europea, alle politiche strategiche, alla dimensione esterna e al coordinamento nazionale delle politiche europee. Nonostante l'interesse precipuo della nostra Commissione si incentri sulla parte terza, quella dedicata alla dimensione esterna dell'Unione europea, anche le altre parti evidenziano aspetti che meritano qualche richiamo.

Nell'ambito delle questioni istituzionali, la Relazione evidenzia, innanzitutto, quale impegno prioritario dell'esecutivo italiano, quello per il monitoraggio e l'orientamento delle dinamiche dell'integrazione europea innescate dall'Accordo sull'indebitamento comune raggiunto nel Consiglio europeo straordinario del luglio 2020, da raggiungersi anche attraverso la capacità di mettere a sistema le informazioni provenienti dalla rete diplomatico-consolare nei Paesi europei e dai regolari contatti con le Istituzioni europee. Vengono, inoltre, sottolineati gli sforzi profusi dall'Italia per una partecipazione attiva alla Conferenza sul futuro dell'Europa e per la tutela degli interessi prioritari del nostro Paese nel contesto delle nuove relazioni con il Regno Unito.

Sempre nell'ambito della parte prima, nel quadro delle politiche macroeconomiche, viene rimarcato l'impegno italiano per la riduzione delle divergenze all'interno dell'Unione e per il rafforzamento del ruolo del-

l'Europa nell'economia globale, in particolare mediante il rilancio del progetto europeo e il completamento dell'architettura europea e dell'Unione economica e monetaria. Viene altresì sottolineato come il Governo intenda promuovere una più ampia riforma delle regole fiscali europee, nell'ottica di una fiscalità equa, semplice e sostenibile, lavorando altresì ad una riforma del bilancio dell'Unione europea anche attraverso l'introduzione di risorse proprie supplementari che possano contribuire a finanziare il rimborso dei prestiti contratti all'interno del programma *Next Generation EU* e che incrementi la capacità delle istituzioni di implementare in modo più efficace le politiche unitarie.

Nella parte seconda, fra le politiche strategiche, la Relazione si sofferma sulle prioritarie iniziative programmatiche relative alla sostenibilità ambientale ed alla crescita economica, all'innovazione ed alla digitalizzazione, nonché alla coesione sociale. Assumono rilievo, per i profili di interesse della Commissione, in particolare, il richiamo all'impegno italiano nell'ambito dei negoziati internazionali sul clima finalizzato a dare piena operatività all'Accordo di Parigi del 2015 e la costruzione di una Strategia europea per lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologia.

Di interesse, relativamente alla coesione sociale ed, in particolare, alla promozione dei valori comuni europei, anche l'impegno del Governo per il raggiungimento di un compromesso equilibrato nel nuovo Patto europeo su migrazioni ed asilo, che punti a prevedere meccanismi di redistribuzione obbligatoria dei migranti dai Paesi di primo ingresso, come appunto l'Italia, verso gli altri Stati membri. A tal riguardo, viene specificato come risulterà prioritario per l'Italia lavorare per far riconoscere la specificità delle frontiere marittime e la conseguente necessità di meccanismi di redistribuzione dei migranti, in particolare a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare (SAR).

Di rilievo anche il tema della gestione della dimensione esterna della migrazione, che afferisce espressamente anche alle questioni del contenimento dei flussi migratori, del rispetto dei diritti umani e del dialogo politico con i Paesi africani da cui tali fenomeni si originano in prevalenza, in particolare per il rafforzamento di *partnership* strutturate e per la conclusione di nuovi accordi di riammissione. In tale ambito, viene esplicitato l'impegno a una riforma complessiva della gestione delle migrazioni, che superi il sistema di Dublino in direzione di una condivisione degli oneri e delle responsabilità tra gli Stati membri.

Nell'ambito della parte terza, quella espressamente dedicata alla dimensione esterna dell'Unione europea e dunque ai temi di più specifico interesse per la Commissione esteri, la Relazione programmatica sottolinea, innanzitutto, l'impegno dell'esecutivo italiano a voler continuare il sostegno al processo di integrazione dei Balcani occidentali quale investimento geostrategico per la pace e la prosperità della stessa Unione, nonché alla realizzazione di un nuovo partenariato strategico con i Paesi del Vicinato meridionale, anche per assicurare una nuova centralità al Mediterraneo. In tali ambiti, vengono sottolineati i propositi del nostro Paese volti, rispettivamente, al rafforzamento dell'azione bilaterale dell'Italia

nella regione adriatico–balcanica, attraverso iniziative che possano consolidare il ruolo del nostro Paese quale punto di riferimento per i Paesi dell'area e rispetto al loro processo di integrazione europea, nonché a sostenere, anche nel 2021, il mantenimento dell'attuale chiave di ripartizione delle allocazioni finanziarie nell'ambito del Vicinato, che vede ad oggi due terzi dei fondi dedicati al Vicinato meridionale ed un terzo al Vicinato orientale.

Ulteriori schede sono dedicate alla cooperazione nel settore dei trasporti (in particolare nell'ambito della cooperazione regionale della strategia Macro-regionale per la Regione Adriatico Ionica EUSAIR), alla politica commerciale comune coerente con gli interessi del sistema economico produttivo del nostro Paese e alla promozione di un ordinamento internazionale fondato su regole globali in materia di giustizia civile e commerciali. In tali ambiti viene sottolineato, fra gli altri, l'impegno per il rilancio delle relazioni commerciali transatlantiche, basate sul dialogo tra UE e USA, e lo sviluppo di un partenariato commerciale UE-Cina, lavorando però anche a tutelare in modo più efficace le imprese italiane dai fenomeni di concorrenza sleale, ma operando al contempo in vista dell'approvazione dell'Accordo sugli investimenti UE-Cina sottoscritto lo scorso dicembre.

Di rilievo è la scheda dedicata al rafforzamento delle posizioni unitarie UE sulle principali questioni internazionali, a partire dai temi della Libia e del Mediterraneo orientale, da realizzarsi favorendo il dialogo tra le parti in raccordo con i partner UE (e NATO), il superamento delle problematiche legate ai confini marittimi e promuovendo il valore inclusivo e non divisivo dello sfruttamento delle risorse energetiche. In tale ambito, viene inoltre esplicitato l'impegno del nostro Paese per favorire lo sviluppo delle Missioni della *European Peace Facility* e degli altri strumenti della PSDC, nel contesto dell'approccio integrato, per assicurare un ruolo di primo piano dell'UE nella gestione delle crisi.

Nel contesto di riferimento rappresentato dalla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e dalla Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) si inserisce il sostegno alle iniziative tese al rafforzamento della difesa europea, in complementarietà con la NATO, al fine di renderla flessibile ed adeguata a rispondere alle esigenze di protezione del territorio europeo e dei suoi cittadini, nonché a proiettare efficacemente stabilità nel Vicinato. Fra le azioni indicate, quelle volte a rendere coerenti, sistematici e sempre più efficaci gli attuali strumenti quali la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) e la Revisione Coordinata Annuale sulla Difesa (CARD), attraverso la promozione di una cultura dell'inclusione a tutte le iniziative di difesa e il consolidamento e la sincronizzazione dei cicli di pianificazione nell'ambito del piano di sviluppo delle capacità (CDP). Fra i risultati attesi in tale ambito viene indicata l'opera di razionalizzazione del flusso dei processi di pianificazione delle capacità militari dell'Unione, al fine di renderlo sempre più coerente ed armonico con le corrispondenti e già ben strutturate interazioni in ambito NATO.

Raccordate alla precedente, ulteriori tre schede intervengono su aspetti relativi al campo della sicurezza e difesa, in particolare con riferimento agli strumenti a favore della resilienza e dell'autonomia strategica dell'Unione europea, al rafforzamento dell'impegno operativo delle missioni UE e al rafforzamento della cooperazione NATO-UE.

Quanto al primo punto, la Relazione programmatica sottolinea l'importanza della Bussola Strategica *(Strategic Compass)*, ovvero dello strumento il cui primo profilo in bozza dovrà essere presentato entro il prossimo novembre per poi essere approvato in via definitiva all'inizio del 2022, quale documento finalizzato ad agevolare il conseguimento del livello di ambizione nel campo della sicurezza e difesa, in aderenza alle tre priorità strategiche derivanti dalla «*EU Global Strategy*», la risposta alle crisi esterne, la «*capacity building*» dei *partners* e la protezione dell'Unione e dei suoi cittadini. Il documento, viene evidenziato, costituirà la guida politico-strategica dei processi di pianificazione e sviluppo capacitivo, massimizzando la coerenza tra tutte le iniziative in ambito comunitario, in complementarietà con la NATO e con le principali organizzazioni internazionali.

Con riguardo al rafforzamento dell'impegno operativo delle missioni, la Relazione programmatica rimarca la volontà dell'esecutivo italiano di continuare ad offrire il proprio contributo, a livello delle strutture ed organi di Comando e Controllo e sul campo, alle iniziative dell'Unione europea – missioni o operazioni – volte alla stabilizzazione del Vicinato allargato. Viene inoltre esplicitato l'impegno a continuare a sostenere il «lancio» dello Strumento Europeo per la Pace *(European Peace Facility – EPF)*, iniziativa di carattere finanziario volta a superare le attuali criticità connesse al finanziamento delle missioni militari dell'Unione. Ai fini dell'impiego operativo all'estero dello Strumento Militare nazionale, la Relazione sottolinea come la partecipazione negli specifici quadranti strategici continuerà secondo il tradizionale approccio «concentrico», individuando, secondo un ordine decrescente di priorità rispetto alla tutela degli interessi nazionali, le aree di intervento: il Mediterraneo, il Sahel e l'Africa occidentale, il Corno d'Africa, i Balcani Occidentali, il Medio Oriente, il Mashreq e i Paesi del Golfo Persico. Vengono quindi individuate le missioni e le operazioni della UE a cui l'Italia prende parte nel 2021, già poste in rilievo nell'ambito dell'esame delle deliberazioni sulla proroga delle missioni internazionali.

Sono, inoltre, posti in rilievo anche gli sforzi del nostro Paese per sostenere il percorso di implementazione della Capacità Militare di Pianificazione e Condotta *(Military Planning and Conduct Capability* – MPCC) – ovvero della struttura deputata alla pianificazione e condotta, a livello strategico militare, delle missioni militari non esecutive – e di finalizzazione delle regole di gestione per la piena operatività dello Strumento Europeo per la Pace *(European Peace Facility – EPF)* che dovrebbe contribuire a superare le attuali criticità rispetto al finanziamento delle missioni militari dell'Unione e rendere più efficace la capacità di sostegno dei Paesi *partner*. Di rilievo – anche in considerazione della loro attualità

con riguardo allo scenario libico – risultano gli impegni del nostro Paese per la contribuzione obbligatoria al Corpo permanente di Guardia di frontiera e costiera europea (centrata sulla realizzazione e standardizzazione dei corsi di formazione del personale che costituirà il nucleo statutario delle guardie di frontiera e costiera europee, presso le scuole dell'Agenzia UE Frontex), la Cooperazione con le Agenzie *European Maritime Safety Agency* (EMSA), *European Fisheries Control Agency* (EFCA) e FRONTEX nell'ambito della formazione specialistica, avente ad oggetto lo svolgimento di attività formative/cooperazione nelle materie specifiche ricadenti nelle funzioni di Guardia Costiera (tramite i Centri di formazione cui è demandata la progettazione della formazione specialistica del Corpo, incluse le attività di *search and rescue, maritime safety, ship and port security*, monitoraggio del traffico marittimo, tutela ambientale marina, controllo pesca) e il sostegno ad iniziative di *capacity building* in funzioni di Guardia Costiera a favore di personale militare straniero in sinergia con la Forza Armata, incentrate sull'erogazione di corsi a favore di personale militare straniero. In tale ambito la Relazione specifica come i risultati attesi siano volti all'implementazione delle capacità dell'Unione nel settore della prevenzione dei conflitti, della costruzione della pace e del rafforzamento della sicurezza internazionale attraverso una revisione in senso migliorativo della struttura di Comando e Controllo, consentendo al contempo il finanziamento delle operazioni e delle missioni di PSDC, il sostegno alle operazioni e alle missioni dei *partner* e le attività di *capacity building* militare.

Con riferimento al rafforzamento dei partenariati, il documento sottolinea come nelle relazioni con l'Alleanza Atlantica, quale principale riferimento per la difesa collettiva dell'Europa, si dovranno ricercare modalità per rafforzare ulteriormente ed istituzionalizzare gli impegni sottesi con le due dichiarazioni congiunte sulla *EU-NATO Cooperation*, promuovendo tutte le possibili sinergie tra le due strutture. Si punta soprattutto ad un maggiore coordinamento preventivo e ad un approccio complementare di fronte alle sfide emergenti alla sicurezza, agendo in sinergia e secondo un principio di interoperabilità di azione, sul versante europeo e su quello atlantico, in particolare nell'azione di contrasto alle minacce ibride alla sicurezza marittima, nella capacità di anticipazione strategica della difesa da attacchi informatici e nelle attività di potenziamento delle capacità difensive in campo cibernetico.

Da ultimo, nell'ambito della parte terza, con riferimento all'ambito delle Relazioni culturali internazionali, il documento richiama l'impegno del Governo a favorire la strategia delle relazioni culturali internazionali dell'Unione europea, con il proposito di conseguire maggiore visibilità, tutelare la diversità culturale, elevare il profilo europeo in ambito digitale – anche attraverso l'uso *online* delle lingue europee –, incrementare le relazioni internazionali e perseguire progetti innovativi in collaborazione con Paesi terzi.

Infine, la Parte quarta Relazione è dedicata al Coordinamento nazionale delle politiche europee, in cui vengono illustrate le attività di coordi-

namento della posizione nazionale sui principali dossier europei, soffermandosi in particolare sull'attuazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, e le tematiche relative alle politiche doganali e di coesione, all'obiettivo di riduzione delle infrazioni, alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alle strategie di comunicazione e di formazione sulle attività dell'Unione europea.

La Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea ricostruisce, nei differenti ambiti, l'impegno e il contributo resi nel 2020 dall'esecutivo italiano per lo sviluppo del processo di integrazione europea e degli assetti istituzionali dell'Unione, nonché per l'attuazione delle varie politiche di settore. Il relatore ricorda che si tratta di iniziative riconducibili all'operato dell'esecutivo Conte II, rimasto in carica fino allo scorso 26 gennaio 2021.

Il testo, su cui la Commissione potrà al termine dell'esame formulare un parere a beneficio della 14ª Commissione, si articola in cinque Parti, relative, rispettivamente, allo sviluppo del processo di integrazione europea e alle questioni istituzionali, alle principali politiche settoriali e orizzontali, alla dimensione esterna dell'unione europea, alla comunicazione e alla formazione sull'attività dell'Unione europea, ed infine al coordinamento nazionale delle politiche europee. La Relazione, contiene, inoltre cinque appendici che riguardano, rispettivamente, l'elenco dei Consigli dell'UE e dei Consigli europei che si sono svolti nel 2020, l'andamento dei flussi finanziari dall'Unione europea all'Italia e viceversa nel 2020, l'attuazione della normativa dell'Unione europea, i seguiti dati dal Governo agli atti di indirizzo del Parlamento e l'elenco degli acronimi utilizzati.

I principali profili di competenza della Commissione si rinvengono in relazione alla Parte terza, dedicata – come detto – all'Italia ed alla dimensione esterna della UE, anche se taluni profili di interesse emergono anche nelle altre Parti.

Per la prima Parte, nell'ambito delle questioni istituzionali, il relatore segnala, oltre al paragrafo dedicato alla ripresa del dibattito sul futuro dell'Unione e del processo di integrazione, anche quello relativo all'impostazione dei negoziati sulle future relazioni con il Regno Unito, in cui si dà conto della positiva conclusione delle trattative con Londra e dell'avvio della fase di applicazione provvisoria.

La seconda Parte della Relazione, la più corposa, è dedicata alle misure adottate nel quadro delle politiche orizzontali e settoriali, tra cui le politiche per la migrazione, il mercato interno (beni e servizi, digitale, capitali), fiscalità e dogane, le imprese, ricerca e sviluppo, l'ambiente, energia, trasporti, agricoltura, politiche di coesione, occupazione, affari sociali, salute, istruzione, gioventù, cultura e turismo, giustizia e affari interni, riforma delle pubbliche amministrazioni e statistiche europee. Assume rilievo, per i profili di interesse della Commissione – nell'ambito del capitolo 1, dedicato alle politiche sulla migrazione – il paragrafo relativo alla conclusione di accordi con Tunisia e Algeria finalizzati ad evitare perdite di vite umane in mare.

Di interesse appare, altresì, nell'ambito del capitolo 6 dedicato all'Ambiente, il paragrafo sull'Agenda 2030 e lo sviluppo sostenibile, in cui si dà conto dei risultati conseguiti nel 2020 in relazione agli obiettivi delineati in materia a livello di Nazioni Unite.

Nell'ambito della terza Parte, dedicata alla dimensione esterna dell'Unione, il documento sottolinea l'impegno dell'esecutivo italiano per il sostegno e l'orientamento della politica estera e di difesa comuni in senso conforme agli interessi nazionali, realizzato in particolare attraverso la partecipazione attiva a tutti i Consigli Affari Esteri, ordinari e straordinari tenutisi nel corso del 2020.

Viene altresì sottolineata l'azione svolta per la promozione del c.d. «approccio integrato», volto a combinare l'azione nel settore della sicurezza con l'attività di prevenzione dei conflitti, in cui si ricordano le iniziative assunte nel 2020 dall'esecutivo italiano a sostegno dei più alti livelli di ambizione nelle iniziative comuni europee in ambito sicurezza e difesa, nonché in materia di *peacebuilding* e stabilizzazione. Particolare enfasi è stata data alla dimensione civile della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), assicurando un ruolo costruttivo dell'Italia a supporto di tutte le Missioni civili dell'UE e della piena attuazione del Patto per la PSDC civile. Anche in riferimento all'ambito militare, viene ricordato l'impegno profuso dal nostro Paese per il rafforzamento delle Missioni e Operazioni PSDC, nonché di tutti gli strumenti volti ad incrementare l'efficacia dell'azione UE, tra cui la nuova *European Peace Facility* per le misure di assistenza a Paesi ed organizzazioni *partner*, lo *Strategic Compass* per l'implementazione delle capacità europee nel settore sicurezza e difesa e *lo European Defence Fund*. Viene anche menzionata la nuova Operazione militare UE a guida italiana EUNAVFOR MED Irini, avviata nel 2020 con l'obiettivo primario di monitorare l'attuazione dell'embargo sugli armamenti disposto dall'ONU in Libia.

Di assoluto rilievo il paragrafo dedicato all'impegno nell'area mediterranea, in cui sono ricordate le iniziative assunte ed il ruolo propulsivo svolto dall'esecutivo italiano sulle questioni migratorie e nell'azione di contrasto al terrorismo e all'estremismo violento. Particolare attenzione è stata rivolta agli impegni per la stabilizzazione della Libia, ma anche in relazione agli altri partner mediterranei come la Tunisia, l'Algeria, l'Egitto, il Marocco, Israele e la Giordania.

Attenzione specifica è stata, inoltre, dedicata alla stabilizzazione, alla crescita economica e alla facilitazione del percorso di integrazione europea dei Paesi dei Balcani occidentali, con il rilievo critico attribuito alla battuta d'arresto rappresentata dalla mancata adozione, nel novembre 2020, dei necessari quadri negoziali per l'Albania e la Macedonia del Nord a causa del veto bulgaro, ma anche alle resistenze kosovare all'inclusione nei negoziati per la normalizzazione dei rapporti con la Serbia del tema relativo all'Associazione delle municipalità serbe in Kosovo.

Ulteriori paragrafi sono poi dedicati agli sforzi prodotti per la intensificazione della collaborazione con i Paesi africani maggiormente interes-

sati dal fenomeno migratorio, e per il rafforzamento del Partenariato strategico con i Paesi dell'America Latina e Caraibi.

Sempre nell'ambito del capitolo dedicato alla politica estera e di sicurezza comune, viene ricordato l'impegno italiano per la realizzazione, in ambito marittimo, della dimensione cooperativa della sicurezza, con gli assetti nazionali impegnati anche nel quadro di operazioni UE, come EUNAVFOR Atalanta e EUNAVFORMED Irini, già richiamata. Elemento chiave dell'approccio nazionale alla sicurezza cooperativa sul mare è la condotta di attività di addestramento degli Stati costieri, in particolare nell'ambito del progetto pilota europeo sulla *Coordinated Maritime Presences*, nel Golfo di Guinea, oltre che delle attività già menzionate di Irini e Atalanta.

Viene altresì dato conto, in materia di sicurezza della navigazione, del completamento da parte italiana della realizzazione tecnica e operativa della piattaforma MAREÓ per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri dell'UE. Si ricorda che MAREÓ *(Mediterranean AIS Regional Exchange System)* è una piattaforma informativa, realizzata e gestita in Italia dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, che sin dal 2009 assicura lo scambio di informazioni sul traffico marittimo tra gli Stati Membri della sponda nord del bacino Mediterraneo, consentendo l'assolvimento degli obblighi imposti dalle normative europee per la realizzazione, da parte degli Stati membri, di reti per la ricezione delle informazioni AIS (Automatic Identification System) trasmesse dalle navi e scambiate con gli Stati membri confinanti.

Nell'ambito del capitolo 2, dedicato alla Politica della difesa comune, viene, innanzitutto, ricordato il sostegno assicurato nel corso dell'anno dall'esecutivo italiano alle iniziative volte al rafforzamento della difesa europea, in complementarità con la NATO, in particolare con l'avvio dei lavori per la redazione dello *Strategic Compass* (SC) e il contribuito attivo alla revisione della struttura deputata alla pianificazione e condotta delle missioni militari dell'Unione *(Military Planning and Conduct Capability)*. Il paragrafo menziona anche, con riferimento alla Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO), la condotta della c.d. Revisione Strategica, approvata nel mese di novembre, esercizio avente l'obiettivo di rivedere i processi di gestione per rendere l'iniziativa sempre più rilevante ed adeguata al raggiungimento del Livello di Ambizione predefinito. In merito allo sviluppo delle capacità militari identificate come prioritarie nell'ambito del piano di sviluppo delle capacità *(Capability Development Plan* – CDP), l'Italia ha sostenuto in maniera fattiva l'esercizio della *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) quale strumento di verifica, a livello politico, degli sforzi compiuti dagli Stati Membri a sostegno della *EU Global Strategy*.

Con riferimento ai rapporti con le principali organizzazioni internazionali, la Relazione sottolinea come sia proseguita anche nel 2020 l'azione dell'Italia per dare concreta attuazione del partenariato strategico NATO-UE, operando verso un maggiore coordinamento preventivo nell'affrontare le crisi, il contrasto alle minacce ibride e alla sicurezza marit-

tima, la sicurezza cibernetica e il rafforzamento della reciproca «*situational awareness*», nell'ottica di sviluppare un approccio condiviso e volto ad utilizzare le capacità peculiari di ciascuna organizzazione in mutuo supporto e secondo un principio di complementarietà di azioni, anche al fine di evitare duplicazioni funzionali e forme di regionalizzazione.

Anche nell'ambito di tale paragrafo viene ricordato come l'Italia abbia continuare a contribuire al rafforzamento delle operazioni e missioni di PSDC, per assicurare la sicurezza e tutela di cittadinanza ed interessi europei e contribuire concretamente alla risoluzione e prevenzione dei conflitti. La Relazione ricorda come l'Italia, che si attesta fra i principali contributori in termini di personale tra gli Stati Membri, abbia assunto e mantenuto nel 2020 il Comando della nuova operazione EUNAVFOR MED Irini, il cui obiettivo primario è monitorare l'attuazione dell'embargo ONU verso la Libia, nonché della missione EUTM Somalia.

Un paragrafo specifico, sempre nell'ambito del capitolo 2, viene dedicato agli impegni per la definizione delle regole di assegnazione e impiego dei finanziamenti del Fondo europeo della difesa (EDF).

Viene inoltre ricordato come, insieme ai principali partner europei, l'Italia nel corso del 2020 si sia fatta promotrice di un compromesso per la nascita della nuova *European Peace Facility*, strumento fuori bilancio per le misure di assistenza in ambito sicurezza e difesa a favore di Paesi e Organizzazioni *partner*. Coerentemente con la propria visione strategica, l'Italia ha promosso un *focus* particolare del nuovo strumento sul continente africano.

Ulteriori capitoli della Parte terza sono dedicati all'impegno a favore del processo di allargamento dell'Unione europea verso i Balcani occidentali (in parte già trattato in precedenza), e al sostegno a favore della trasformazione politica, economica e sociale nei Paesi candidati o potenzialmente canditati, nonché alla politica di vicinato e alle strategie macro-regionali UE, in cui sono sottolineati gli sforzi per il consolidamento delle democrazie al confine sud dell'Europea e per il futuro del partenariato orientale.

Nel capitolo dedicato ai rapporti con i Paesi terzi e al commercio internazionale, la Relazione si sofferma sulle iniziative adottate per la promozione delle relazioni transatlantiche, anche per scongiurare l'adozione di misure protezionistiche, la promozione del dialogo con la Russia, lo sviluppo dei negoziati per la definizione di un Accordo quadro con la Svizzera e la promozione di negoziati relativi ad Accordi di libero scambio con altri Paesi. Ultimo paragrafo di questo capitolo, è dedicato agli sforzi profusi per la realizzazione di una efficace riforma dell'Organizzazione mondiale del Commercio.

Nell'ambito del capitolo relativo alle politiche e iniziative di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario dell'Unione europea, sottolinea come nel 2020 l'Italia abbia esercitato il proprio potere di controllo sull'operato della Commissione con l'obiettivo di promuovere, anche nella fase di attuazione delle politiche, i temi dell'Africa e quelli migratori. Nell'ambito del negoziato per il regolamento istitutivo dello Strumento per il Vi-

cinato, lo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), che costituirà la principale fonte di finanziamento dell'azione esterna dell'Unione europea nel 2021-2027, l'Italia ha insistito sulla possibilità che una quota adeguata di fondi sia destinata finanziare la cooperazione con il Vicinato e l'Africa Sub-Sahariana, anche in ambito migratorio.

La Relazione evidenzia infine come nel corso del 2020 sia proseguita l'azione finalizzata a consolidare e accrescere la presenza italiana nelle posizioni apicali del Servizio europeo di azione esterna.

Da ultimo, il relatore ricorda come la quarta Parte della Relazione sia dedicata alla comunicazione e formazione sull'attività dell'UE, in cui si tratta anche della promozione di iniziative sul dibattito sul Futuro dell'Europa, mentre la quinta Parte alle attività di coordinamento nazionale delle politiche europee, con particolare riguardo alle attività del Comitato interministeriale per gli affari dell'UE (CIAE), al coordinamento in materia di aiuti di Stato e alle procedure di infrazione, nonché alle azioni antifrode fiscale e alla cooperazione amministrativa nel mercato interno.

Conclude, preannunciando la possibilità che la Commissione formuli dei pareri favorevoli per entrambi i documenti, eventualmente integrati da osservazioni che dovessero emergere in sede di dibattito.

Nessun senatore intervenendo in sede di discussione generale, il presidente PETROCELLI dà la parola per le dichiarazioni di voto.

I senatori IWOBI *(L-SP-PSd'Az)*, ALFIERI *(PD)* e CRAXI *(FIBP-UDC)* preannunciano il voto favorevole del rispettivo Gruppo parlamentare su entrambe le proposte di parere.

Non essendovi altri interventi, verificata la sussistenza del numero legale, il presidente PETROCELLI mette ai voti, con distinte votazioni, lo schema di parere favorevole sul documento n. LXXXVI n. 4 e lo schema di parere favorevole sul documento n. LXXXVII n. 4 *(pubblicati in allegato)*.

La Commissione approva.

La seduta termina alle ore 15,30.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LXXXVI, N. 4

La Commissione Affari esteri, emigrazione, esaminato il Documento in titolo,

valutati in dettaglio i contenuti e gli obiettivi politici attesi dall'Esecutivo italiano in relazione allo sviluppo del processo di integrazione europea, alle politiche strategiche, nonché alla dimensione esterna dell'Unione europea;

preso atto con favore dell'impegno prioritario dell'esecutivo italiano per il monitoraggio e l'orientamento delle dinamiche dell'integrazione europea innescate dall'Accordo sull'indebitamento comune raggiunto nel Consiglio europeo straordinario del luglio 2020, e degli sforzi profusi dall'Italia per una partecipazione attiva alla Conferenza sul futuro dell'Europa e per la tutela degli interessi prioritari del nostro Paese nel contesto delle nuove relazioni con il Regno Unito;

condiviso l'impegno dell'esecutivo italiano per il rafforzamento del ruolo dell'Europa nell'economia globale, in particolare mediante il rilancio del progetto europeo e il completamento dell'architettura istituzionale europea e dell'Unione economica e monetaria;

preso atto, con riferimento alle politiche strategiche, dell'impegno del Governo, nell'ambito dei negoziati internazionali sul clima, a dare piena operatività all'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015 e per la costruzione di una Strategia europea per lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologia;

apprezzato l'impegno dell'esecutivo per il raggiungimento di un compromesso equilibrato nel nuovo Patto europeo su migrazioni ed asilo, che punti a prevedere meccanismi di redistribuzione obbligatoria dei migranti, in particolare a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare (SAR), dai Paesi di primo ingresso verso gli altri Stati membri, nonché per far riconoscere la specificità delle frontiere marittime;

ribadita l'opportunità che il nostro Paese concorra con forza ad una riforma complessiva della gestione delle migrazioni, che superi il sistema di Dublino in direzione di una condivisione degli oneri e delle responsabilità tra gli Stati membri;

espresso apprezzamento per l'impegno dell'esecutivo italiano a voler continuare a sostenere il processo di integrazione dei Balcani occidentali quale investimento geostrategico per la pace e la prosperità della stessa Unione europea, nonché alla realizzazione di un nuovo partenariato strategico con i Paesi del Vicinato meridionale;

condiviso il richiamo all'opportunità che, anche per il 2021, venga mantenuta l'attuale chiave di ripartizione delle allocazioni finanziarie nell'ambito degli strumenti finanziari del Vicinato;

preso atto con favore della volontà dell'esecutivo italiano di voler contribuire al rilancio delle relazioni commerciali transatlantiche, basate in primo luogo su di un ritrovato dialogo costruttivo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America;

condivisi l'impegno del nostro Paese a favorire lo sviluppo delle Missioni della *European Peace Facility* e degli altri strumenti della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), nel contesto di un approccio integrato e nell'ottica di assicurare un ruolo di primo piano dell'Unione europea nella gestione delle crisi regionali e globali;

ribadita l'opportunità di garantire pieno sostegno alle iniziative tese al rafforzamento della difesa europea, in complementarietà con la NATO, al fine di renderla flessibile ed adeguata a rispondere alle esigenze di protezione del territorio europeo e dei suoi cittadini, nonché a proiettare efficacemente stabilità nel Vicinato;

apprezzato il richiamo alla necessità di rafforzare ulteriormente la cooperazione tra le strutture organizzative e dell'Unione europea e della NATO, promuovendo tutte le possibili sinergie volte anche a garantire maggiore prontezza di risposte di fronte alle sfide emergenti alla sicurezza, ed in particolare nell'azione di contrasto alle minacce ibride alla sicurezza marittima e nelle attività di potenziamento delle capacità difensive in campo cibernetico;

preso altresì atto della volontà del Governo italiano di voler sostenere il rafforzamento dell'impegno operativo delle missioni dell'Unione europea, nonché i suoi sforzi per la contribuzione obbligatoria al Corpo permanente di Guardia di frontiera e costiera europea;

sottolineato con favore l'impegno dell'esecutivo a voler sostenere una strategia delle relazioni culturali internazionali dell'Unione Europea;

auspicando da ultimo che prosegua l'impegno per consolidare ed accrescere la presenza italiana nelle Istituzioni europee, ed in particolare nell'ambito del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), ma anche attraverso l'aumento del numero dei funzionari della Pubblica amministrazione italiana temporaneamente distaccati;

formula, per quanto di competenza, un parere favorevole.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LXXXVII, N. 4

La Commissione Affari esteri, emigrazione, esaminata la relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2020;

valutati gli impegni assunti dal Governo italiano nell'ambito dello sviluppo del processo di integrazione europea e delle principali politiche settoriali ed orizzontali dell'Unione europea;

considerato che il Governo italiano, nell'ambito della Parte relativa alla dimensione esterna dell'Unione europea, ha ritenuto di agire per il sostegno e l'orientamento della politica estera e di difesa comuni in senso conforme agli interessi nazionali;

preso atto dell'azione svolta nel quadro delle iniziative comuni europee in ambito sicurezza e difesa, nonché in materia di *peacebuilding* e stabilizzazione, con un approccio volto a combinare l'azione nel settore della sicurezza con l'attività di prevenzione dei conflitti;

condiviso l'impegno e la visione strategica emergente in relazione agli impegni svolti nell'area mediterranea, con le iniziative proposte sulle questioni migratorie e nell'azione di contrasto al terrorismo e all'estremismo violento;

segnalata l'importanza degli impegni volti alla stabilizzazione, alla crescita economica e alla facilitazione del percorso di integrazione europea dei Paesi dei Balcani occidentali, nonché alla intensificazione della collaborazione con i Paesi africani maggiormente interessati dai fenomeni migratori;

condiviso l'impegno italiano per la realizzazione, in ambito marittimo, della dimensione cooperativa della sicurezza, e valutato con favore il riferimento alla condotta di attività di addestramento degli Stati costieri quale elemento chiave dell'approccio nazionale alla sicurezza cooperativa sul mare, in particolare nell'ambito del progetto pilota europeo sulla *Coordinated Maritime Presences* nel Golfo di Guinea);

preso atto dell'azione svolta da Governo italiano nell'ambito della Politica della difesa comune, volta al rafforzamento della difesa europea, in complementarità con le strutture della NATO;

ricordato come l'Italia si attesti fra i principali contributori in termini di personale alle operazioni e missioni di Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e abbia assunto e mantenuto nel 2020 il Comando della nuova operazione EUNAVFOR MED Irini;

apprezzato l'impegno italiano a favore del processo di allargamento dell'Unione europea verso i Balcani occidentali, della politica di vicinato e delle strategie macro-regionali dell'Unione europea;

preso atto delle iniziative assunte nell'ambito della collaborazione con Paesi terzi in ambito commerciale, in particolare per la promozione delle relazioni transatlantiche, per il dialogo con la Russia, per la messa a punto di nuovi accordi internazionali e nel quadro della politica commerciale comune;

valutati con favore gli sforzi dell'Esecutivo italiano per garantire che nell'ambito dello Strumento per il Vicinato, lo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), sia riservata una quota adeguata di fondi per finanziare la cooperazione con il Vicinato e l'Africa Sub-Sahariana, anche in ambito migratorio;

preso atto del proseguimento dell'azione finalizzata a consolidare ed accrescere la presenza italiana nelle posizioni apicali del Servizio europeo di azione esterna;

preso infine atto dell'andamento dei flussi finanziari dall'Unione europea all'Italia nel 2020;

esprime parere favorevole.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 118

Presidenza del Presidente
PETROCELLI

Orario: dalle ore 15,30 alle ore 16

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

DIFESA (4ª)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

112ª Seduta

Presidenza della Presidente
PINOTTI

Intervengono i sottosegretari di Stato per la difesa Mulé e Stefania Pucciarelli.

La seduta inizia alle ore 15.

IN SEDE CONSULTIVA

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 1ª Commissione. Esame. Parere favorevole)

La presidente PINOTTI *(PD)*, relatrice, ricorda che il provvedimento è già inserito nel calendario dell'Assemblea per il pomeriggio di oggi, e che quindi l'esame da parte del Senato sarà inevitabilmente molto rapido. Ritiene tuttavia utile che la Commissione possa esaminare il testo ed esprimere il proprio parere, per l'importanza del tema, come dimostrano i fatti di queste ore relativi agli attacchi al sistema informatico della regione Lazio. Sottolinea infatti che il provvedimento è di grande rilievo e riguarda temi oggetto di un apposito affare assegnato (il numero 423), approfondito dalla Commissione difesa, anche attraverso un ciclo di audizioni, e conclusosi lo scorso aprile con l'approvazione all'unanimità di una Risoluzione (Documento XXIV n. 35), le cui proposte sono state in parte raccolte dal decreto-legge in esame.

Evidenza che la nuova configurazione dell'istituenda Agenzia supera le perplessità sollevate in passato, perché viene assicurata la sua autonomia rispetto agli organismi preposti alla sicurezza della Repubblica (che

pure restano ovviamente interlocutori essenziali), rendendo l'Agenzia un punto di riferimento per tutti gli attori istituzionali coinvolti nella gestione della sicurezza informatica del Paese. Sottolinea le significative risorse assegnate all'Agenzia, anche in termini di personale, per rendere più rapide le azioni di contrasto agli attacchi *cyber*. Apprezza la grande attenzione della normativa per i profili della prevenzione, della formazione diffusa e della sensibilizzazione degli utenti, temi che pure la Commissione difesa aveva molto sottolineato nella sua risoluzione. Rileva l'istituzione di un nuovo e dedicato Comitato interministeriale, che fin dalla sua composizione, segnala l'attenzione al tema della ricerca e della protezione delle infrastrutture.

Il decreto-legge n. 82 del 2021, all'esame della Commissione per la sua conversione, composto da 19 articoli, ha per obiettivo quello di promuovere ulteriormente la sicurezza cibernetica e di fronteggiare i rischi e le minacce *cyber* per il nostro Paese, recando – fra le altre misure – la definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza attraverso l'istituzione del Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC), dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e del Nucleo per la cybersicurezza. Il fondamento alla base del decreto è che la cybersecurity rappresenti un elemento indefettibile per lo sviluppo dell'economia, rappresentando un fattore fondamentale per lo sviluppo e la crescita del Paese.

Gli articoli da 1 a 4 definiscono il sistema nazionale di sicurezza cibernetica, che ha al suo vertice il Presidente del Consiglio dei ministri, cui è attribuita l'alta direzione e la responsabilità generale delle «politiche di cybersicurezza», e a cui spetta l'adozione della relativa strategia nazionale e – previa deliberazione del Consiglio dei ministri – la nomina e la revoca del direttore generale e del vice direttore generale della nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale, istituita dal successivo articolo 5. Il decreto prevede che di tali nomine siano preventivamente informati il COPASIR e le competenti Commissioni parlamentari (articolo 2). Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare all'Autorità delegata per il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, ove istituita, le funzioni che non sono a lui attribuite in via esclusiva (articolo 3). Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cibersicurezza (articolo 4), chiamato a proporre al Presidente del Consiglio gli indirizzi generali da perseguire nel quadro delle politiche di cybersicurezza nazionale, ad esercitare l'alta sorveglianza sull'attuazione della strategia nazionale in materia, a promuovere l'adozione delle iniziative per favorire la collaborazione, a livello nazionale e internazionale, tra i soggetti istituzionali e gli operatori privati interessati alla tematica, nonché ad esprimere il parere sul bilancio preventivo e sul bilancio consuntivo dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. Il Comitato, presieduto dal Presidente del Consiglio, vede la partecipazione fra gli altri Ministri, anche del Ministro della difesa.

Di rilievo è anche l'articolo 1 che, modificato anch'esso nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, reca un quadro delle definizioni

utilizzate in tale ambito. Nello specifico, la «cybersicurezza», viene definita come l'insieme delle attività finalizzate alla tutela delle reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche per proteggerli dalle minacce informatiche, assicurando la disponibilità, la confidenzialità e l'integrità e garantendone la resilienza, anche ai fini della tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico. Si rileva al riguardo come, sempre nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati, sia stata introdotta una modifica testuale (articolo 1, comma 1, lettera *a)* per fare salve le attribuzioni contenute nella legge n. 124 del 2007 di disciplina del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e gli obblighi derivanti da trattati internazionali in materia.

Ulteriore definizione riguarda la «resilienza nazionale nello spazio cibernetico», intesa quale insieme delle attività volte a prevenire un pregiudizio alla sicurezza nazionale nei termini stabiliti dall'articolo 1, comma 1, lettera *f)*, del Regolamento in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2020, n. 131.

Vengono inoltre richiamati i termini relativi al «decreto-legge perimetro», ovvero al decreto-legge n. 105 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica, al «decreto legislativo NIS», ovvero al decreto legislativo n. 65 del 2018, di attuazione della direttiva (UE) 2016/1148 sulle misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione – Direttiva NIS *(Network and Information Security)*, ed infine alla «strategia nazionale di cybersicurezza», come la strategia di cui all'articolo 6 del già richiamato decreto legislativo NIS.

L'articolo 5 del decreto in esame istituisce quindi, come già anticipato, l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale a tutela degli interessi nazionali nel campo della cybersicurezza, strumentale all'esercizio delle competenze che il decreto-legge assegna al Presidente del Consiglio dei ministri e all'Autorità delegata. Per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali, è previsto che l'Agenzia possa richiedere, anche sulla base di apposite convenzioni e nel rispetto degli ambiti di rispettiva competenza, la collaborazione di altri organi dello Stato, di altre amministrazioni, delle Forze di polizia o di enti pubblici, nonché delle Forze armate (articolo 5, comma 5). Il decreto stabilisce che l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. In relazione al personale dell'Agenzia, viene precisato come essa possa impiegare anche personale del Ministero della difesa, secondo termini e modalità che dovranno essere definiti con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (articolo 12, comma 2, lettera *e)*. Quale Autorità nazionale per la cybersicurezza, l'Agenzia è chiamata a predisporre la strategia nazionale di cybersicurezza, a svolgere ogni necessaria attività di supporto al funzionamento del Nucleo per la cybersicurezza, oltre che a svolgere il

ruolo di Autorità nazionale competente e punto di contatto unico in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, e di Autorità nazionale di certificazione della cibersicurezza (articolo 7). Inoltre l'Agenzia assume tutte le funzioni in materia di cybersicurezza già attribuite dalle disposizioni vigenti al Ministero dello sviluppo economico, partecipa (per gli ambiti di competenza) al gruppo di coordinamento istituito dalle disposizioni attuative del decreto-legge n. 21 del 2012, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Viene altresì previsto che essa assuma le funzioni in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica attribuite alla Presidenza del Consiglio, nonché tutte le funzioni già attribuite al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, che provveda alle attività necessarie per l'attuazione e il controllo dell'esecuzione dei provvedimenti assunti dal Presidente del Consiglio dei ministri in materia, e inoltre che assuma tutte le funzioni in materia di cibersicurezza già attribuite all'Agenzia per l'Italia digitale.

A seguito di modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, è stato stabilito che l'Agenzia debba assumere iniziative idonee a valorizzare la crittografia come strumento di cibersicurezza, e a provvedere alla qualificazione dei servizi *cloud* per la pubblica amministrazione.

Ulteriori funzioni attribuite all'Agenzia riguardano lo sviluppo delle capacità nazionali di prevenzione, monitoraggio, rilevamento, analisi e risposta, per prevenire e gestire gli incidenti di sicurezza informatica e gli attacchi informatici, e la partecipazione alle esercitazioni nazionali e internazionali in ordine alla simulazione di eventi di natura cibernetica, onde incrementare la «resilienza» del Paese.

L'Agenzia, inoltre, cura e promuove la definizione ed il mantenimento di un quadro giuridico nazionale aggiornato e coerente nel dominio della cibersicurezza, tenendo anche conto degli orientamenti e degli sviluppi in ambito internazionale, coordina, «in raccordo» con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, la cooperazione internazionale nella materia della cibersicurezza, sostiene (negli ambiti di competenza) lo sviluppo di competenze e capacità industriali, tecnologiche e scientifiche (in particolare assicurando il necessario raccordo con le altre amministrazioni a cui la legge attribuisca competenze in materia di cibersicurezza – in particolare, secondo una modifica introdotta in sede referente, con il Ministero della difesa per gli aspetti inerenti alla ricerca militare), stipula accordi bilaterali e multilaterali – anche mediante il coinvolgimento del settore privato e industriale – con istituzioni, enti e organismi di altri Paesi, per la partecipazione dell'Italia a programmi di cibersicurezza (ferme restando le competenze in materia del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale).

Infine l'Agenzia promuove, sostiene e coordina la partecipazione italiana a progetti e iniziative dell'Unione europea ed internazionali, anche mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati nazionali (in particolare, assicurando il raccordo con il Ministero della difesa per gli

aspetti inerenti a progetti e iniziative in collaborazione con la NATO e con l'Agenzia Europea per la Difesa), svolge attività di comunicazione e promozione della «consapevolezza» in materia di cibersicurezza «al fine di contribuire allo sviluppo di una cultura nazionale in materia, promuove la formazione, la crescita tecnico-professionale e la qualificazione delle risorse umane nel campo della cibersicurezza, può costituire e partecipare a partenariati pubblico-privato sul territorio nazionale, nonché (previa autorizzazione del Presidente del Consiglio) a consorzi, fondazioni o società con soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri, ed è Centro nazionale di coordinamento, ai sensi del Regolamento (UE) 2021/887 che istituisce il Centro europeo di competenza per la cibersicurezza nell'ambito industriale, tecnologico e della ricerca e la rete dei centri nazionali di coordinamento.

L'articolo 8, modificato dalla Camera dei deputati, dispone la costituzione, presso l'Agenzia, di un Nucleo per la cybersicurezza, previsto in via permanente quale supporto del Presidente del Consiglio riguardo alle tematiche della cybersicurezza, per gli aspetti relativi alla prevenzione e preparazione ad eventuali situazioni di crisi e per l'attivazione delle procedure di allertamento. Presieduto dal direttore generale dell'Agenzia, è composto – fra gli altri – dal Consigliere militare del Presidente del Consiglio, da un rappresentante del Dipartimento dell'informazione per la sicurezza (DIS), da un rappresentante dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), da un rappresentante dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), da un rappresentante di ciascuno dei Ministeri rappresentati nel CIC, da un rappresentante del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio e, limitatamente alla trattazione di informazioni classificate, da un rappresentante dell'Ufficio centrale per la segretezza. Le funzioni del Nucleo per la cybersicurezza sono disciplinate dall'articolo 9 e consistono nella formulazione di proposte di iniziative in materia di cybersicurezza, nella promozione della programmazione e la pianificazione operativa, da parte delle amministrazioni e degli operatori privati interessati, della risposta a situazioni di crisi cibernetica, nonché nella promozione e nel coordinamento dello svolgimento di esercitazioni interministeriali – o la partecipazione italiana ad esercitazioni internazionali – di simulazione di eventi di natura cibernetica. Il Nucleo, inoltre, valuta e promuove procedure di condivisione delle informazioni, anche con gli operatori privati interessati, ed in raccordo con le amministrazioni competenti, per specifici profili della cybersicurezza, ai fini della diffusione di allarmi relativi ad eventi cibernetici e per la gestione delle crisi. Il Nucleo è chiamato altresì ad acquisire le comunicazioni circa i casi di violazioni o tentativi di violazione della sicurezza o di perdita dell'integrità significativi ai fini del corretto funzionamento delle reti e del servizi dagli organismi di informazione DIS, AISE e AISI, dalle Forze di polizia, dall'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e per la regolarità dei servizi di telecomunicazione, dalle strutture del Ministero della difesa, dalle altre amministrazioni che compongono il Nucleo, a ricevere dal CSIRT Italia le notifiche di incidente, a valutare se le violazioni della si-

curezza o i casi di perdita dell'integrità significativi o gli incidenti assumano dimensioni, intensità o natura tali da non poter essere fronteggiati dalle singole amministrazioni competenti in via ordinaria e da richiedere l'assunzione di decisioni coordinate in sede interministeriale.

Il successivo articolo 10 disciplina le procedure da seguire per la gestione delle crisi che coinvolgono aspetti di cibersicurezza, prevedendo che, nelle situazioni di crisi che coinvolgono aspetti di cibersicurezza – nei casi in cui il Presidente del Consiglio dei ministri convochi il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) in materia di gestione delle predette situazioni di crisi – siano chiamati a partecipare alle sedute del CISR il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e il direttore generale dell'Agenzia. È altresì previsto che in situazioni di crisi di natura cibernetica il Nucleo sia integrato, in ragione della necessità, con un rappresentante, rispettivamente del Ministero della salute, del Ministero dell'interno-Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, in rappresentanza anche della Commissione interministeriale tecnica di difesa civile.

L'articolo 13 prevede che i trattamenti di dati personali per finalità di sicurezza nazionale, in applicazione del decreto-legge in esame, siano effettuati ai sensi del Codice in materia di protezione dei dati personali, con particolare riguardo alle specifiche disposizioni previste per finalità di difesa o di sicurezza dello Stato.

Al Parlamento deve essere trasmessa, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, una relazione entro il 30 aprile di ogni anno sull'attività svolta dall'Agenzia nell'anno precedente in materia di cybersicurezza nazionale. In sede di prima applicazione, tuttavia, è previsto che la relazione venga trasmessa alle Camere entro il 30 novembre 2022.

Gli articoli 15 e 16 recano alcune modifiche puntuali alla legislazione vigente conseguenti al nuovo assetto dell'architettura nazionale di cybersicurezza disposta dal decreto in esame.

Da ultimo, gli articoli 17, 18 e 19 recano, rispettivamente, disposizioni transitorie e finali, quelle relative alla copertura finanziaria e l'entrata in vigore del decreto.

Propone infine di formulare un parere favorevole sul provvedimento in esame.

Non essendovi richieste di intervento in sede di discussione generale, interviene il sottosegretario MULÈ che, nell'esprimere apprezzamento per il lavoro svolto dalla Presidente nella sua veste di relatrice, sottolinea l'apporto offerto dal Ministero della difesa e dalle strutture ad esso afferenti al provvedimento in esame. Sottolinea come, anche grazie agli interventi migliorativi apportati al testo durante l'esame svolto presso la Camera dei deputati, il Ministero della difesa potrà svolgere un ruolo qualificante sul piano della formazione, fino alla creazione di un centro di alta formazione, attivo non solo nei confronti delle strutture della pubblica amministrazione, ma anche in relazione ai soggetti privati operanti nell'ambito del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica.

Il senatore CANDURA *(L-SP-PSd'Az)*, nel ringraziare la Presidente per il lavoro svolto in tale materia, anche in relazione al richiamato affare assegnato, interviene per dichiarazioni di voto, preannunciando il voto favorevole del suo gruppo di appartenenza. Lamenta tuttavia il poco tempo a disposizione del Senato per l'esame del provvedimento.

Il senatore VATTUONE *(PD)* preannuncia il voto favorevole del suo gruppo, osservando come la materia, e non solo in ragione dei recentissimi accadimenti, rappresenti una questione di assoluta centralità per la sicurezza del Paese.

Anche la senatrice MINUTO *(FIBP-UDC)* preannuncia il voto favorevole del suo gruppo di appartenenza.

La senatrice DONNO *(M5S)* evidenzia che la tematica della cybersecurity costituisce un tema di grande rilievo, molto opportunamente trattato dalla Commissione nell'ambito dell'affare assegnato richiamato dalla Presidente, come dimostrano molte delle questioni che stanno emergendo in queste ore in relazione agli attacchi condotti contro il sistema informatico della regione Lazio. Preannuncia il voto favorevole del suo gruppo di appartenenza.

La senatrice RAUTI *(FdI)*, pur condividendo molti dei contenuti del provvedimento in via di conversione, preannuncia l'astensione del suo gruppo di appartenenza, in ragione del fatto che esso appare tardivo e attuato troppo a ridosso di emergenze già in atto.

Non essendovi altre richieste di intervento, la PRESIDENTE pone in votazione la proposta di parere favorevole formulata sul provvedimento in esame, che, previa verifica della presenza del prescritto numero legale, risulta approvata.

IN SEDE REFERENTE

(1893) ***Deputato Emanuela CORDA ed altri. – Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo***, approvato dalla Camera dei deputati

(1542) ***D'ARIENZO ed altri. – Norme sulla libertà di associazione sindacale dei militari e delega al Governo per il coordinamento normativo***

(1950) ***Angela Anna Bruna PIARULLI. – Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo***

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 23 marzo.

La presidente PINOTTI ricorda come da diversi mesi la Commissione sia in attesa del parere della Commissione bilancio, non solo sugli emendamenti e subemendamenti presentati in Commissione, ma anche sul testo del provvedimento, nonostante questo sia stato già approvato dalla Camera. Le diverse amministrazioni interessate – i Ministeri della difesa, dell'economia e delle finanze e della pubblica amministrazione – hanno in corso una interlocuzione per chiarire alcuni aspetti e per assicurare la necessaria copertura finanziaria del provvedimento, sia pure piuttosto ridotta. Segnala, peraltro, come dovrebbero esservi notizie positive in proposito. Dà quindi la parola relatore.

Il relatore VATTUONE *(PD)* informa come l'interlocuzione in atto fra le amministrazioni richiamate stia arrivando ad una positiva conclusione. A tal riguardo, presenta tre nuovi emendamenti al testo, eminentemente di carattere tecnico, per chiarire alcuni punti del provvedimento. Tali emendamenti individuano un'area negoziale per il personale dirigente, precisano che il riparto delle prerogative sindacali tra le costituende associazioni professionali non possa prescindere dalla preventiva determinazione, in sede di contrattazione, dei relativi contingenti massimi e della copertura degli oneri conseguenti.

La PRESIDENTE precisa che i tre nuovi emendamenti presentati dal relatore, *pubblicati in allegato*, saranno inviati alla Commissione bilancio, per i relativi pareri. Nel raccogliere le indicazioni emerse a tal riguardo fra i Commissari, propone di fissare a giovedì 5 agosto, alle ore 12, il termine per la presentazione di eventuali subemendamenti ai nuovi emendamenti del relatore.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,30.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1893

Art. 5.

5.100
IL RELATORE

All'articolo 5, comma 2, alla lettera a)*, dopo le parole:* «del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195» *inserire le seguenti:* «, nonché all'articolo 46, comma 2, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95».

Art. 9.

9.100
IL RELATORE

All'articolo 9, comma 3, dopo le parole: «di cui all'articolo 11» *inserire le seguenti:* «, nell'ambito delle risorse ad essa destinate,».

Art. 16.

16.100
IL RELATORE

All'articolo 16, apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, primo periodo, dopo le parole:* «disposizioni del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195,» *inserire le seguenti:* «dell'articolo 46 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95,»;

b) *al comma 1, dopo la lettera* d)*, inserire la seguente:* «d-*bis*) istituzione di un'area negoziale per il personale dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nel rispetto del principio di equiordinazione con le Forze di polizia a ordinamento civile».

c) *al comma 4:*

1) eliminare le parole «, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge,»;

2) dopo le parole: «è determinato», inserire le seguenti: «, nel limite massimo fissato ai sensi dell'articolo 9, comma 3,».

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 114

Presidenza della Presidente
PINOTTI

Orario: dalle ore 15,30 alle ore 15,45

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

BILANCIO (5ª)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

437ª Seduta

Presidenza del Presidente
PESCO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alessandra Sartore.

La seduta inizia alle ore 14,40.

IN SEDE REFERENTE

(2308) ***Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2020***

(2309) ***Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021***
(Seguito dell'esame congiunto. Disgiunzione dell'esame)

Prosegue l'esame congiunto sospeso nella seduta del 29 luglio.

Non essendovi richieste di intervento, il presidente PESCO dichiara conclusa la discussione generale congiunta sui provvedimenti in titolo.

Dispone quindi la disgiunzione dell'esame dei disegni di legge.

La Commissione prende atto.

(2308) ***Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2020***
(Seguito e conclusione dell'esame)

Il PRESIDENTE ricorda che non sono pervenuti né emendamenti né ordini del giorno al disegno di legge in titolo.

Si passa quindi alla votazione del mandato al relatore.

Il PRESIDENTE comunica che svolgerà le funzioni di relatore in sostituzione del senatore Fantetti.

Intervenendo in dichiarazione di voto, la senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)* ricorda che il rendiconto si riferisce all'esercizio finanziario 2020, di cui la Lega non ha condiviso, per molti aspetti, la gestione da parte del Governo precedente, e preannuncia pertanto il voto di astensione del proprio Gruppo.

Verificata la presenza del numero legale, la Commissione conferisce mandato al presidente Pesco, a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento in esame, nel testo presentato dal Governo, autorizzandolo altresì a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere la relazione oralmente.

(2309) ***Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021***

(Seguito e conclusione dell'esame)

Il PRESIDENTE ricorda che non sono pervenuti né emendamenti né ordini del giorno al disegno di legge in titolo.

La relatrice FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*, intervenendo in sede di replica, informa della presentazione in Assemblea di un proprio emendamento, di cui illustra il contenuto.

La sottosegretaria SARTORE, nel ringraziare la relatrice, chiarisce che l'emendamento è diretto a regolare talune eccedenze di spesa del Ministero dell'interno, in relazione alle quali richiama quanto risulta dal rendiconto del bilancio 2020.

Si passa quindi alla votazione del mandato alla relatrice.

La senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)* dichiara il voto favorevole del proprio Gruppo.

Verificata la presenza del numero legale, la Commissione conferisce mandato alla relatrice Faggi a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento in esame, nel testo presentato dal Governo, autorizzandolo altresì a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere la relazione oralmente.

IN SEDE CONSULTIVA

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 1ª Commissione sul testo e sugli emendamenti. Esame del testo. Parere non ostativo. Rinvio dell'esame degli emendamenti)

Il presidente PESCO *(M5S)*, in qualità di relatore, illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che con riferimento agli articoli da 5 a 7, che prevedono l'istituzione e disciplinano organizzazione e funzioni dell'Agenzia per la *cybersicurezza* nazionale, chiede al Governo di fornire ulteriori elementi al fine del computo dei fabbisogni di spesa per il personale e al funzionamento della struttura. In particolare, andrebbero quantificate le spese di personale, anche considerato che l'articolo 6 non individua il numero dei componenti, rinviando semplicemente ad apposito regolamento.

Sarebbero inoltre da considerare le spese per il personale fuori ruolo o in posizione di comando o altra analoga posizione, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 5, considerato che il trattamento di base andrebbe rimborsato all'amministrazione di appartenenza, in base alle norme vigenti in tema di pubblico impiego. Tali spese, seppur non perfettamente quantificabili prima dell'emanazione del regolamento, andrebbero comunque individuate in linea di massima, come previsto dall'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità.

In relazione agli oneri di funzionamento di cui all'articolo 7, chiede che vengano forniti ulteriori elementi utili a verificarne il calcolo, considerato che essi presentano un andamento non stabile ma decrescente e sembrerebbero non correlati agli oneri di personale. Andrebbe poi confermato, al medesimo articolo, che le ulteriori funzioni introdotte dalla Camera al testo del decreto-legge, in particolare alla lettera *m-bis)*, *m-ter)* e *v-bis)* del comma 1, nonché per l'istituzione del comitato tecnico-scientifico di cui al comma 1-*bis*, siano compatibili con le risorse stanziate inizialmente dal decreto-legge.

In riferimento all'articolo 12, in tema di personale, ribadisce che la normativa di contabilità prescrive che, allorché si sia in presenza di nuovi o maggiori oneri, le nuove norme debbano sempre accompagnarsi a relazioni tecniche recanti l'illustrazione dei dati e criteri, nonché delle «ipotesi» adottate nella quantificazione degli oneri. Oltretutto, nel caso in esame, trattandosi della previsione di nuovi oneri di spesa riconducibili a spese di personale, la legge di contabilità prescrive (al comma 7 dell'articolo 17) che la relazione tecnica debba contenere un quadro analitico delle proiezioni finanziarie, almeno decennale, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari. A tale proposito, va osservato che lo speciale regime normativo del personale alle dipendenze della Banca d'Italia (ente di diritto pubblico ma non incluso nel conto consoli-

dato della Pubblica Amministrazione a fini di contabilità nazionale (SEC2010)) è ad oggi regolato da norme interne, non essendo in alcun modo assimilabile alle norme vigenti per il personale «contrattualizzato» del pubblico impiego, valendo una disciplina regolamentare ad hoc dell'istituto che ne regola il trattamento economico e la relativa progressione, nonché gli avanzamenti in carriera, per cui un peso sensibile riveste l'anzianità maturata. Soprattutto, va sottolineato che la parificazione del trattamento economico e previdenziale a quelli in godimento presso la Banca d'Italia potrebbe determinare tensioni nella programmazione delle risorse, in quanto si rinvia ad una fonte esterna, non controllata dallo Stato, la variazione dell'onere a prescindere dalla programmazione delle risorse statali. In tal senso, ogni qualvolta ci sarà un rinnovo contrattuale per il personale di Banca d'Italia si determinerà anche l'adeguamento della dotazione dell'Agenzia, a carico del bilancio dello Stato.

Riguardo all'articolo 17, ove si prevede ai commi 1 e 2 che l'Agenzia svolga alcune funzioni con l'ausilio di organi centrali del Ministero dell'interno, andrebbero forniti ulteriori elementi utili a suffragare la sostenibilità ad invarianza di oneri delle nuove funzioni. Al comma 5, lettera *b)* è previsto che con intese con le amministrazioni interessate si provvederà a trasferire i beni strumentali, nonché le risorse finanziarie e umane all'Agenzia: a tale riguardo, occorre avere conferma che tale trasferimento avvenga senza determinare ulteriori oneri a carico della finanza pubblica. Al comma 8 si dispone che l'Agenzia dovrà stipulare intese, per l'avvalimento di personale, sia con il DIS che con il Ministero dello sviluppo economico, l'Agenzia per l'Italia digitale, altre pubbliche amministrazioni nonché autorità indipendenti, per un periodo massimo di sei mesi, prorogabile una sola volta per un massimo di ulteriori sei mesi; gli oneri per l'attuazione di tale disposizione, in base al successivo comma 8-*bis*, restano a carico dell'amministrazione di appartenenza: al riguardo, andrebbero forniti ragguagli in merito alla sostenibilità di tale avvalimento per le Amministrazioni interessate, considerato che esse dovranno svolgere le medesime funzioni con personale ridotto e senza possibilità di utilizzare le risorse connesse.

In merito all'articolo 18, prevede di coprire gli oneri del provvedimento tramite la riduzione del Fondo esigenze indifferibili, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, con il contestuale incremento dello stesso con le risorse, iscritte sui bilanci delle amministrazioni interessate, accertate anche in conto residui e conseguentemente versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnate. Considerata la riduzione del suddetto Fondo e il carattere incerto dell'incremento, occorre avere conferma della disponibilità delle risorse utilizzate a copertura e dell'adeguatezza della rimanente dotazione a fronte di eventuali interventi di spesa già programmati.

Al fine di chiarire i rilievi sopra segnalati, risulta necessario acquisire la relazione tecnica aggiornata, ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità e finanza pubblica.

Per ulteriori osservazioni, rinvia alla nota n. 232 del Servizio del bilancio.

La rappresentante del GOVERNO deposita, ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge n. 196 del 2009, l'aggiornamento della relazione tecnica.

Il presidente relatore PESCO *(M5S)* formula quindi la seguente proposta di parere sul testo del disegno di legge in titolo: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, alla luce della relazione tecnica aggiornata, di cui all'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità, positivamente verificata, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.».

La senatrice RIVOLTA *(L-SP-PSd'Az)* osserva che, anche in questa occasione, si ripropone una prassi che vede l'emarginazione completa di uno dei due rami del Parlamento nell'esame di un provvedimento di urgenza, e rispetto alla quale ribadisce la convinzione che non ci si debba rassegnare.

Il PRESIDENTE, nel condividere la considerazione della senatrice Rivolta, riafferma la necessità di aprire un confronto sulla questione con il Governo per la tutela delle prerogative parlamentari.

La senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)*, intervenendo sul contenuto del provvedimento, manifesta il timore che l'istituzione di un nuovo ente vada in realtà a sovrapporsi ad altre strutture già esistenti, che avrebbero potuto svolgere adeguatamente le stesse funzioni.

Coglie quindi l'occasione del grave attacco *hacker* portato al sistema informatico della Regione Lazio, che sembra coinvolgere la responsabilità, quanto meno per imprudenza o imperizia, di alcuni funzionari, per segnalare che, oltre alla creazione di nuovi enti, sarebbe necessario migliorare il livello della pubblica amministrazione e le competenze dei dipendenti.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, con l'avviso conforme della rappresentante del GOVERNO, verificata la presenza del prescritto numero legale, la proposta di parere è posta ai voti e approvata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere all'Assemblea sul testo e sugli emendamenti. Esame del testo. Parere non ostativo. Rinvio dell'esame degli emendamenti)

Il presidente relatore PESCO *(M5S)* propone di ribadire all'Assemblea il parere sul testo appena espresso alla Commissione in sede referente.

La sottosegretaria SARTORE conferma l'avviso favorevole.

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

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(2329) ***Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro***

(Parere alle Commissioni 8ª e 11ª riunite sul testo e sugli emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame del testo. Parere non ostativo con presupposto. Esame degli emendamenti. Parere in parte non ostativo, in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in parte condizionato, ai sensi della medesima norma costituzionale. Rinvio dell'esame dei restanti emendamenti)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana del 27 luglio.

La sottosegretaria SARTORE mette a disposizione della Commissione una nota recante elementi di risposta ai rilievi avanzati dal relatore.

Il senatore DELL'OLIO *(M5S)*, in sostituzione del relatore Marco Pellegrini, illustra quindi la seguente proposta di parere sul testo del provvedimento: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo e acquisiti gli elementi informativi presentati dal Governo,

preso atto che:

– con riferimento all'articolo 1, comma 4, che prevede misure di sostegno al reddito, ulteriori rispetto a quelle già previste a legislazione vigente, per i lavoratori impiegati presso il gestore del terminal di approdo del porto di Venezia, si rappresenta che lo stanziamento di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 a carico del Fondo sociale per la formazione e l'occupazione costituisce in ogni caso un limite massimo di spesa e che i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse saranno definiti nell'apposito decreto attuativo;

– relativamente all'articolo 1, comma 5, ove si consente all'Autorità di sistema portuale, nei limiti degli equilibri del proprio bilancio e compatibilmente con la normativa europea, di procedere ad una revisione del canone concessorio a carico del gestore del terminal di approdo del porto di Venezia, si rassicura circa il fatto che la norma in esame si limita a prevedere una facoltà di revisione della concessione e del relativo piano economico, che potrà essere esercitata dall'Autorità solo nei limiti della sostenibilità di tale revisione per gli equilibri di bilancio;

– con riguardo all'articolo 2, laddove prevede che, con apposito decreto interministeriale, possa individuarsi la quota percentuale del quadro economico degli interventi da realizzare da destinare al supporto tec-

nico e alle attività connesse, nonché ai compensi degli eventuali sub-commissari, si rappresenta che il costo stimato per ciascun intervento e, di conseguenza, l'importo totale finanziato, pari a 157 milioni di euro, comprende anche le tipiche voci «somme a disposizione» sulle quali graveranno gli oneri per il supporto tecnico;

– sempre relativamente all'articolo 2, viene confermato l'impatto sui saldi ascritto agli stanziamenti ivi previsti, solo in misura minore imputati agli esercizi 2021 e 2022, in considerazione della tempistica stimata per la realizzazione degli interventi;

– in merito all'articolo 3 sul trattamento di integrazione salariale in favore di imprese di rilevante interesse nazionale, viene confermato che la platea coinvolta dalla norma in esame è rappresentata da circa 4 mila lavoratori dipendenti di Ilva-Arcelor Mittal e che la copertura dell'onere, pari a 21,4 milioni di euro per il 2021 a valere sul Fondo sociale per l'occupazione e la formazione non pregiudica altri interventi già avviati o programmati a carico del predetto Fondo;

– per quanto riguarda l'articolo 4, vengono forniti elementi a sostegno della corretta quantificazione dell'onere derivante dalla proroga dell'esonero dal pagamento del contributo di licenziamento;

considerato che il predetto articolo 3 configura il relativo onere come tetto di spesa assistito dal consueto meccanismo di monitoraggio ed eventuale blocco di ulteriori concessioni nel caso di raggiungimento del limite ivi previsto,

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo nel presupposto della sostenibilità del tetto di spesa di cui all'articolo 3, comma 4.».

La rappresentante del GOVERNO si pronuncia in senso favorevole alla proposta.

Non essendovi richieste di intervento, verificata la presenza del prescritto numero legale, la proposta di parere è messa ai voti e approvata.

Il senatore DELL'OLIO *(M5S)*, in sostituzione del relatore Marco Pellegrini, illustra gli emendamenti riferiti al disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che in merito agli emendamenti riferiti all'articolo 1, occorre valutare se la proposta 1.5 – che riconosce l'interesse culturale delle vie urbane d'acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca – comporti un'estensione degli interventi da realizzare, con conseguenti oneri non quantificati e non coperti. Occorre acquisire conferma della disponibilità delle risorse utilizzate a copertura delle proposte 1.9 e 1.10. Risulta necessario acquisire la relazione tecnica sugli emendamenti 1.11, 1.12 e 1.13. Comporta maggior oneri la proposta 1.14. Occorre valutare la portata finanziaria, anche sotto il profilo del rispetto delle norme contabili, dell'emendamento 1.15, che prevede l'erogazione di un contributo a fondo perduto in favore del trasporto pubblico non di linea. Occorre valutare la portata finanziaria della proposta

1.17 che estende il novero delle imprese per i cui dipendenti vengono finanziate misure di sostegno al reddito. Risulta necessario verificare l'effettiva disponibilità delle risorse utilizzate a copertura per le proposte 1.18, 1.18 (testo 2), 1.19, 1.20, 1.20 (testo 2), 1.21 e 1.24. Risulta necessario acquisire la relazione tecnica sugli emendamenti 1.22, 1.22 (testo 2), 1.23 e 1.0.1. Occorre valutare i profili finanziari dell'emendamento 1.25 (*già* 2.22 testo 2), che aggiunge, tra le possibili misure per il riequilibrio dei gestori dei terminal di approdo, l'affidamento della gestione dei punti di attracco temporanei, anche in deroga ai limiti di cumulo vigenti per le concessioni demaniali. Non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti riferiti all'articolo 1, incluse le proposte 1.1 (testo 2) e 1.3 (testo 2).

Per quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 2, occorre verificare se la proposta 2.1, che prevede il prolungamento fino al 2023 del concorso di idee per la realizzazione di punti di attracco al di fuori delle acque protette della laguna di Venezia, comporti l'utilizzo di somme stanziate nel 2021, in contrasto con la disciplina contabile. Risulta necessario verificare la portata finanziaria, anche attraverso l'acquisizione della relazione tecnica, delle proposte 2.2, 2.2 (testo 2), 2.3, 2.3 (testo 2), 2.3 (testo 3), 2.4, 2.5, 2.6, 2.6 (testo 2), 2.9, 2.9 (testo 2), 2.16 (testo 2), 2.18 (testo 2), 2.19 (testo 2), 2.24 e 2.24 (testo 2), che intervengono sulla definizione dei compiti del commissario straordinario, introducendo vincoli temporali e, tra gli interventi accessori per il miglioramento dell'accessibilità nautica, l'estensione operativa nell'arco delle 24 ore. Potrebbero comportare maggiori oneri gli emendamenti 2.21 e 2.21 (testo 2). Occorre valutare se la proposta 2.22, che introduce nuove funzioni in capo al commissario straordinario, possa determinare ulteriori oneri a carico della finanza pubblica. Chiede conferma del carattere ordinamentale degli emendamenti 2.23 e 2.23 (testo 2), che consentono al commissario di assumere le funzioni di stazione appaltante. Le proposte 2.25 e 2.25 (testo 2) potrebbero determinare maggiori oneri. Chiede conferma dell'assenza di oneri derivanti dall'emendamento 2.31 sul contenuto degli studi di fattibilità tecnico-economica relativi agli interventi previsti dall'articolo 2. Occorre valutare l'opportunità di inserire una clausola di invarianza finanziaria nella proposta 2.32. Richiede la relazione tecnica sull'emendamento 2.34, che sembrerebbe comunque comportare maggiori oneri, in quanto la copertura finanziaria compensa gli oneri con risorse stanziate in anni diversi. La proposta 2.0.3 determina maggiori oneri, in quanto l'estensione dell'esenzione dall'accisa è efficace dal 2021, mentre la copertura decorre dal 2022. Risulta necessario acquisire la relazione tecnica sugli emendamenti 2.0.4 e 2.0.5. Non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti riferiti all'articolo 2, incluse le proposte 2.4 (testo 2), 2.13 (testo 2), 2.13 (testo 3), 2.28 (testo 2), 2.30 (testo 2), 2.33 (testo 2) e 2.100.

Per quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 3, le analoghe proposte 3.1 e 3.2 presentano profili di onerosità per la cui verifica occorre acquisire la relazione tecnica. Altresì, richiede la relazione tecnica per l'emendamento 3.0.1. Occorre, invece, valutare la portata finanziaria della proposta 3.0.2 che interviene sui rapporti tra il Ministero delle infra-

strutture e della mobilità sostenibili e il soggetto attuatore per la Piattaforma Logistica Nazionale Digitale. Comportano maggiori oneri le analoghe proposte 3.0.3, 3.0.4, 3.0.4 (testo 2) e 3.0.6 (*già* 2.0.6).

Per quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 4, occorre verificare la disponibilità delle risorse utilizzate a copertura per gli emendamenti 4.1 (testo 2), 4.0.1, 4.0.2, 4.0.3 e 4.0.4. Occorre valutare la portata finanziaria dell'emendamento 4.1 (testo 3), laddove, al comma 1-*bis*, disciplina la ripartizione delle risorse già assegnate per la salvaguardia della laguna di Venezia; occorre, invece, verificare la disponibilità delle risorse utilizzate a copertura della restante parte dell'emendamento (identico al 4.1 testo 2). Risulta necessario acquisire la relazione tecnica sulle proposte 4.0.7, 4.0.8, 4.0.9, 4.0.12 e 4.0.13. Comporta maggiori oneri la proposta 4.0.10. Occorre valutare la portata finanziaria dell'emendamento 4.0.11 che interviene sulla disciplina degli incentivi per l'acquisto di veicoli elettrici o ibridi. Occorre verificare la disponibilità delle risorse utilizzate a copertura delle proposte 4.0.16 (*già* 3.0.5) e 4.0.16 (testo 2) (*già* 3.0.5). Non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti riferiti all'articolo 4.

Il senatore TOSATO *(L-SP-PSd'Az)*, riferendosi all'esame degli emendamenti nel suo complesso, chiede di prestare particolare attenzione alle proposte concernenti la tutela dei lavoratori e le compensazioni per i soggetti che potrebbero risultare danneggiati dal provvedimento, preannunciando al riguardo, in assenza di una relazione tecnica che ne chiarisca gli effetti finanziari, la richiesta di accantonamento volta a consentire la ricerca di una soluzione in sede referente che sia sostenibile anche dal punto di vista finanziario.

Il senatore DE CARLO *(FdI)*, nel condividere le parole del senatore Tosato, lamenta la scarsa considerazione riservata, dal provvedimento in esame, alle perdite che il settore crocieristico e quello commerciale saranno destinati a subire e che, secondo le stime della CGIA di Mestre, saranno coperte dal Governo solo per il trenta per cento.

Esprime, più in generale, perplessità e preoccupazione per la filosofia e gli obiettivi del decreto, che si concentra solo su una parte del problema, senza prestare la dovuta attenzione alla storica vocazione portuale di Venezia. Al riguardo, si dichiara convinto della possibilità di coniugare efficacemente la tutela dell'ambiente con le esigenze economiche e commerciali della città lagunare anche al fine di fermarne lo spopolamento.

Interviene la senatrice CONZATTI *(IV-PSI)* per segnalare che, a quanto le risulta, sono in via di presentazione, presso le Commissioni di merito, una serie di riformulazioni concernenti le proposte 1.15, 2.7, 2.17, 2.24, 2.28, 2.0.4 e 2.0.5, su cui preannuncia la richiesta di accantonamento in caso di avviso contrario del Governo.

La sottosegretaria SARTORE fa presente che su diverse proposte emendative è ancora in corso l'istruttoria da parte del Governo, volta anche alla predisposizione di riformulazioni.

Con riguardo agli emendamenti riferiti all'articolo 1, esprime un avviso contrario, per oneri non quantificati e non coperti o in assenza di relazione tecnica necessaria a verificare gli effetti finanziari, sulle proposte 1.5, 1.11, 1.12, 1.13, 1.14, 1.15, 1.17, 1.18, 1.18 (testo 2), 1.19, 1.21, 1.23 e 1.0.1.

Chiede quindi di valutare l'accantonamento dell'esame degli emendamenti 1.9, 1.10, 1.20, 1.20 (testo 2), 1.22, 1.22 (testo 2) e 1.25 (*già* 2.22 testo 2).

Manifesta una valutazione non ostativa sulla proposta 1.24.

Concorda con il relatore sulla valutazione non ostativa dei restanti emendamenti riferiti all'articolo 1, fatta eccezione per le proposte 1.2, 1.3, 1.3 (testo 2), 1.6, 1.7 e 1.8, non segnalate dal relatore, sulle quali formula un avviso contrario per assenza di relazione tecnica.

La senatrice CONZATTI *(IV-PSI)* ribadisce la richiesta di accantonamento della proposta 1.15.

Il senatore DAMIANI *(FIBP-UDC)* ritiene preferibile accantonare tutti gli emendamenti di contenuto simile, al fine di consentire la loro riformulazione in un'identica versione. Si riferisce, ad esempio, agli emendamenti 1.11 e 1.3 (testo 2), di cui chiede il rinvio dell'esame.

La senatrice BOTTICI *(M5S)*, dopo aver osservato che l'espressione di un parere contrario sul testo base non preclude la riformulazione di un emendamento, ritiene che per un più ordinato svolgimento dei lavori i senatori interessati dovrebbero farsi carico di indicare specificamente gli emendamenti da accantonare.

Il senatore DELL'OLIO *(M5S)* avanza la richiesta di accantonare le proposte 1.18 e 1.18 (testo 2).

La senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)* chiede di tenere sospeso l'esame della proposta 1.21.

Il senatore DE CARLO *(FdI)*, manifestando sorpresa e disappunto per l'avviso contrario del Governo, chiede di accantonare la proposta 1.6.

Il presidente PESCO *(M5S)* chiede chiarimenti sulla valutazione della proposta 1.5. Rileva poi che l'accantonamento della proposta 1.11 si estende agli analoghi emendamenti 1.12 e 1.15.

La rappresentante del GOVERNO fornisce ragguagli sulla proposta 1.5, non opponendosi al suo accantonamento per approfondimenti.

Il PRESIDENTE osserva che la proposta 1.3 (testo 2) appare di carattere ordinamentale, aggiungendo la valutazione non ostativa della Commissione è dipesa anche dalla formulazione come tetto di spesa della copertura delle risorse destinate a compensare i soggetti danneggiati.

La sottosegretaria SARTORE risponde che la valutazione contraria è motivata dall'assenza di una relazione tecnica necessaria a verificare se la misura prevista possa incidere sulla quantificazione degli indennizzi e dei contributi di cui al comma 3 dell'articolo 1 del decreto.

La senatrice BOTTICI *(M5S)*, nel precisare di essere comunque contraria nel merito all'emendamento 1.3 (testo 2), fa notare che l'aumento della stazza della navi ammesse nelle vie d'acqua interessate dovrebbe diminuire e non incrementare l'ammontare degli indennizzi.

La senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)* chiede chiarimenti sulla valutazione da parte del Governo dell'emendamento 1.24.

La sottosegretaria SARTORE ribadisce al riguardo un avviso di nulla osta.

Passando all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 2, esprime una valutazione non ostativa sulla proposta 2.1, che prevede la posticipazione del termine di scadenza del concorso di idee previsto dal provvedimento, confermando al riguardo la disponibilità delle risorse in conto capitale stanziate allo scopo.

Ritiene quindi opportuno procedere all'accantonamento dell'esame delle proposte segnalate dal relatore da 2.2 a 2.24 (testo 2), nonché degli emendamenti 2.21 e 2.21 (testo 2), su cui sono in corso approfondimenti istruttori.

Manifesta invece un avviso contrario sull'emendamento 2.22, nonché sulle proposte 2.23, 2.23 (testo 2), 2.31, 2.32, 2.0.3 e 2.0.5.

Chiede altresì di accantonare l'esame degli emendamenti 2.25 (testo 2), 2.34, 2.0.4, 2.13 (testo 2), 2.13 (testo 3) e 2.30 (testo 2).

Si pronuncia in senso contrario, tra gli emendamenti non segnalati dal relatore, sulla proposta 2.7, che stabilisce un termine all'attività del Commissario straordinario non compatibile con l'articolazione temporale delle risorse, nonché sugli emendamenti 2.26, 2.0.1 e 2.0.2, in assenza di relazione tecnica.

Non ha osservazioni da formulare, conformemente al relatore, sui restanti emendamenti riferiti all'articolo 2, ivi incluse le proposte 2.4 (testo 2) e 2.28 (testo 2), nonché, dopo una breve discussione, sugli emendamenti 2.33 (testo 2) e 2.100.

La senatrice RIVOLTA *(L-SP-PSd'Az)* chiede di tenere sospeso l'esame degli emendamenti 2.22 e 2.23 (testo 2).

Il relatore DELL'OLIO *(M5S)* chiede di valutare l'accantonamento della proposta 2.31.

Il senatore MANCA *(PD)*, in relazione alla proposta 2.32, fa presente che è allo studio un'ipotesi di riformulazione, e chiede pertanto di accantonarne l'esame.

Il senatore ERRANI *(Misto-LeU-Eco)* esprime perplessità sulla valutazione contraria, per profili di onerosità, dell'emendamento 2.32.

La senatrice LEZZI *(Misto)* osserva che, al riguardo, potrebbero fornire chiarimenti i senatori delle Commissioni riunite.

La senatrice CONZATTI *(IV-PSI)* ribadisce la richiesta di accantonamento della proposta 2.0.5.

La senatrice GALLICCHIO *(M5S)* chiede di sospendere l'esame della proposta 2.26, per consentire un supplemento di istruttoria.

La sottosegretaria SARTORE, in relazione agli emendamenti riferiti all'articolo 3, formula una valutazione non ostativa sulle analoghe proposta 3.1 e 3.2, alla luce della relazione tecnica pervenuta.

Sugli emendamenti 3.0.1, 3.0.2, 3.0.3, 3.0.4, 3.0.4 (testo 2) e 3.0.6 (*già* 2.0.6), esprime un avviso contrario per profili di onerosità o in assenza di relazione tecnica.

Con riguardo agli emendamenti relativi all'articolo 4, si pronuncia in senso contrario, per i profili finanziari, sulle proposte 4.1 (testo 2), 4.0.1, 4.0.9, 4.0.12, 4.0.13, 4.010, 4.0.11, 4.0.16 (*già* 3.0.5) e 4.0.16 (testo 2).

Chiede di valutare l'accantonamento degli emendamenti 4.0.2, 4.0.3 e 4.0.4, in attesa della verifica della relazione tecnica pervenuta, così come delle proposte 4.0.7 e 4.0.8.

Tra gli emendamenti non segnalati dal relatore, si pronuncia in senso contrario, in assenza di relazione tecnica, anche sulle proposte 4.0.5, in tema di contratti di riallineamento contributivo, 4.0.6 e 4.0.15.

Su sollecitazione della senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)*, il PRESIDENTE conferma che la Commissione bilancio, in sede consultiva, valuta i profili finanziari di tutti gli emendamenti, anche se dichiarati improponibili in sede referente.

Il senatore ERRANI *(Misto-LeU-Eco)* chiede di tenere sospeso l'esame dell'emendamento 4.0.1, di contenuto affine ad alcune delle proposte accantonate.

Sulla valutazione dell'emendamento 4.0.15, si svolge un breve dibattito, a cui prendono parte il PRESIDENTE, il relatore DELL'OLIO *(M5S)*, nonché le senatrici GALLICCHIO *(M5S)* e FERRERO *(L-SP-PSd'Az)*, e

all'esito del quale si conviene sull'espressione di un parere contrario, in assenza di una relazione tecnica necessaria a verificarne gli effetti finanziari.

La senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)* chiede l'accantonamento dell'emendamento 4.0.5.

Il PRESIDENTE dispone l'accantonamento degli emendamenti per i quali è stata richiesto il rinvio dell'esame.

Non essendovi ulteriori richiesta di intervento, il relatore DELL'OLIO *(M5S)* propone di esprimere il seguente parere sugli emendamenti: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti riferiti al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 1.2, 1.3, 1.14, 1.17, 1.19, 1.0.1, 2.7, 2.23, 2.25, 2.0.1, 2.0.2, 2.0.3, 3.0.1, 3.0.2, 3.0.3, 3.0.4, 3.0.4 (testo 2), 3.0.6 (già 2.0.6), 4.1 (testo 2), 4.0.6, 4.0.9, 4.0.10, 4.0.11, 4.0.12, 4.0.13, 4.0.15, 4.0.16 (*già* 3.0.5) e 4.0.16 (testo 2) (*già* 3.0.5).

Sull'emendamento 4.1 (testo 3), il parere è condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, alla sostituzione del comma 1-*bis* con il seguente: "1-*bis.* All'articolo 4, comma 6-*ter*, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: '6-*ter*. Al fine della più celere realizzazione degli interventi per la salvaguardia della Laguna di Venezia nell'intero territorio comunale, per gli anni dal 2020 al 2024, le risorse di cui al primo periodo, sono ripartite, per ciascun anno, nel modo seguente: euro 28.225.000,00 al Comune di Venezia, euro 5.666.666,66 al Comune di Chioggia, euro 1.775.000,00 al Comune di Cavallino-Treporti, euro 1.166.666,67 ciascuno al Comune di Mira e al Comune di Jesolo, nonché euro 500.000,00 a ciascuno dei Comuni di Musile di Piave, Campagna Lupia, Codevigo e Quarto D'Altino'".

Sul medesimo emendamento 4.1 (testo 3), il parere non ostativo è altresì condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, alla soppressione della restante parte della proposta emendativa.

Il parere è non ostativo sui restanti emendamenti, fatta eccezione per le proposte 1.3 (testo 2), 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 1.10, 1.11, 1.12, 1.13, 1.15, 1.18, 1.18 (testo 2), 1.20, 1.20 (testo 2), 1.21, 1.22, 1.22 (testo 2), 1.23, 1.25 (*già* 2.22 (testo 2)), 2.2, 2.2 (testo 2), 2.3, 2.3 (testo 2), 2.3 (testo 3), 2.4, 2.5, 2.6, 2.6 (testo 2), 2.9, 2.9 (testo 2), 2.16 (testo 2), 2.18 (testo 2), 2.19 (testo 2), 2.21, 2.21 (testo 2), 2.22, 2.23 (testo 2), 2.24, 2.24 (testo 2), 2.25 (testo 2), 2.26, 2.31, 2.32, 2.34, 2.0.4, 2.0.5, 2.13 (testo 2), 2.13 (testo 3), 2.30 (testo 2), 4.0.1, 4.0.2, 4.0.3, 4.0.4, 4.0.5, 4.0.7 e 4.0.8, sulle quali l'esame resta sospeso. L'esame è altresì sospeso su tutte le riformulazioni pervenute dopo le ore 14 di oggi.».

La rappresentante del GOVERNO esprime un parere conforme alla proposta.

Messa in votazione, la proposta di parere risulta approvata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(2329) ***Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro***

(Parere all'Assemblea sul testo e sugli emendamenti. Esame del testo. Parere non ostativo con presupposto. Rinvio dell'esame degli emendamenti)

Il senatore DELL'OLIO *(M5S)*, in sostituzione del relatore Marco Pellegrini, propone di ribadire all'Assemblea il parere sul testo appena espresso alle Commissioni riunite.

Non essendovi richieste di intervento, con l'avviso conforme del rappresentante del GOVERNO, verificata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

FINANZE E TESORO (6ª)

Martedì 3 agosto 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 85

Presidenza del Presidente
D'ALFONSO

Orario: dalle ore 15,10 alle ore 15,40

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria

266ª Seduta

Presidenza del Presidente
D'ALFONSO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Maria Cecilia Guerra.

La seduta inizia alle ore 15,45.

IN SEDE CONSULTIVA

(2117) ***COLLINA ed altri. – Misure per la tutela e lo sviluppo dell'artigianato nella sua espressione territoriale, artistica e tradizionale***
(Parere alla 10ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazione e condizione)

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

Il relatore DE BERTOLDI *(FdI)* richiama il contenuto dello schema di parere favorevole con una osservazione e una condizione, presentato, e pubblicato in allegato, nella seduta del 27 luglio scorso. In particolare si sofferma sulla condizione, relativa all'articolo 7, ritenendo che per le plusvalenze latenti derivanti dalla cessione d'azienda si debba prevedere un'imposta sostitutiva con aliquota agevolata e non un'esenzione fiscale totale.

Il sottosegretario Maria Cecilia GUERRA, informa che è in corso di redazione la relazione tecnica per la stima degli oneri finanziari legati alle misure previste dal provvedimento.

Si passa quindi alla votazione.

Nessuno chiedendo di intervenire in dichiarazione di voto, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, lo schema di parere favorevole con osservazione e condizione proposto dal relatore, posto ai voti, è approvato.

Il PRESIDENTE rileva l'unanimità dei consensi.

IN SEDE REDIGENTE

(1708) ***ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA – Disposizioni concernenti l'istituzione delle zone franche montane in Sicilia***
(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 28 luglio.

Il relatore FENU *(M5S)* ricorda di aver presentato nella seduta del 28 luglio quattro emendamenti che recepiscono le principali criticità e i suggerimenti contenuti nella documentazione trasmessa alla Commissione dalla Ragioneria generale dello Stato. Avverte quindi che sono ancora in corso interlocuzioni con il MEF e anticipa l'ipotesi della presentazione di ulteriori emendamenti sugli aspetti oggetto di approfondimenti tecnici.

Il sottosegretario Maria Cecilia GUERRA chiarisce che da parte del MEF è in corso la valutazione degli oneri relativi all'esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente per i primi cinque anni di attività delle attività produttive individuate dal disegno di legge.

Prende atto la Commissione.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(1712) ***SIRI ed altri. – Disposizioni in materia di utilizzo ed erogazione del rapporto di conto corrente***
(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 28 luglio.

Il relatore PEROSINO *(FIBP-UDC)* ricorda che dal Gruppo della Lega sono pervenute osservazioni sull'emendamento 1.100 a sua firma, presentato nel corso della seduta del 15 luglio scorso. In considerazione della necessità di conciliare al meglio le posizioni emerse, giudica indispensabile un confronto, anche informale, con i colleghi di quel Gruppo al fine di individuare la soluzione più idonea e condivisa.

Il PRESIDENTE invita le parti politiche a uno sforzo per valorizzare il lavoro svolto dalla Commissione e trovare una soluzione condivisa ad un problema reale, anche se non prevalente, che non si configuri tuttavia come un ingiustificato privilegio o un cedimento rispetto ai principi dell'ordinamento.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il PRESIDENTE avverte che, in considerazione dell'andamento dei lavori della Commissione, la seduta di domani mattina, già prevista alle ore 9, non avrà più luogo.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 15,55.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2117

La Commissione Finanze e tesoro, esaminato per le parti di competenza l'Atto Senato n. 2117,

premessa la condivisione degli obiettivi di tutela, valorizzazione e sviluppo dell'impresa artigiana artistico-tradizionale, esprime parere favorevole con la seguente osservazione:

in relazione all'articolo 3, la Commissione esprime apprezzamento per l'introduzione dell'imposta sostitutiva dell'IRPEF sulla locazione di immobili adibiti a laboratori per arti e mestieri, con aliquota del 10 per cento, suggerendo alla Commissione di merito di valutare la possibilità di estendere tale beneficio fiscale a tutte le piccole e medie aziende esercenti attività di impresa;

con la seguente condizione:

per quanto riguarda l'articolo 7, la Commissione chiede di tenere distinti il conferimento di azienda, in regime di piena neutralità fiscale in ragione dell'obiettivo apprezzabile di garantire la continuità aziendale, dalla cessione di azienda, i cui benefici fiscali previsti dal disegno di legge appaiono non calibrati e non omogenei con altri regimi fiscali applicabili, determinando un'esenzione fiscale a fronte di un concreto realizzo di plusvalenze: si suggerisce quindi di modificare il testo in relazione alla cessione a titolo oneroso, prevedendo di assoggettare ad un'imposta sostitutiva con aliquota agevolata le plusvalenze latenti derivanti dalla cessione, altrimenti assoggettate a una completa e indebita esenzione.

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7ª)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

252ª Seduta

Presidenza del Presidente
NENCINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione Barbara Floridia.

La seduta inizia alle ore 15,05.

IN SEDE CONSULTIVA

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 1ª Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il relatore RAMPI *(PD)* illustra, per le parti di competenza, il provvedimento in titolo, che reca misure urgenti in materia di cybersicurezza ed è diretto a rafforzare la protezione delle infrastrutture strategiche del Paese dagli attacchi *cyber*, che rappresentano una crescente minaccia a livello internazionale.

Ricorda che la sicurezza cibernetica del Paese costituisce uno degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): la cybersicurezza è infatti uno dei sette investimenti programmati nell'ambito della Digitalizzazione della pubblica amministrazione, che è il primo asse di intervento della componente 1 («Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA»), a sua volta compresa nella Missione 1 («Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo»). Dà quindi conto degli investimenti previsti, diretti alla creazione e al rafforzamento delle infrastrutture preposte alla protezione cibernetica del Paese.

Gli articoli da 1 a 4 del decreto-legge in esame definiscono il sistema nazionale di sicurezza cibernetica, che ha al suo vertice il Presidente del Consiglio dei ministri, cui è attribuita l'alta direzione e la responsabilità generale delle «politiche di cybersicurezza» e cui spetta l'adozione della relativa strategia nazionale, oltre che la nomina e la revoca del direttore generale e del vicedirettore generale della costituenda Agenzia per la cybersicurezza nazionale. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è poi istituito il Comitato interministeriale per la cybersicurezza (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cybersicurezza, composto dal Presidente del Consiglio, dall'Autorità delegata, ove istituita, e da nove ministri, tra cui il Ministro dell'università e della ricerca.

L'articolo 5 istituisce l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale a tutela degli interessi nazionali in tale ambito, anche ai fini della tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico. L'articolo 6 disciplina l'organizzazione dell'Agenzia, che è composta dal direttore generale, con competenze gestionali, e il collegio dei revisori dei conti, organo di controllo interno. Il direttore dell'Agenzia è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'ambito delle seguenti categorie, fra cui professori universitari di ruolo. Le funzioni dell'Agenzia sono disciplinate dall'articolo 7. Sul punto, segnala che l'Agenzia persegue obiettivi di eccellenza, supporta negli ambiti di competenza, mediante il coinvolgimento del sistema dell'università e della ricerca, nonché del sistema produttivo nazionali, lo sviluppo di competenze e capacità industriali, tecnologiche e scientifiche. A seguito di una modifica introdotta in prima lettura, a supporto di alcune delle funzioni dell'Agenzia, presso quest'ultima è istituito un Comitato tecnico-scientifico, con compiti di consulenza e di proposta, presieduto dal direttore generale e composto da altro personale della stessa Agenzia e da qualificati rappresentanti dell'industria, degli enti di ricerca, dell'accademia e delle associazioni del settore della sicurezza, designati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ai sensi dell'articolo 8 presso l'Agenzia è costituito, in via permanente, il Nucleo per la cybersicurezza, a supporto del Presidente del Consiglio dei ministri per gli aspetti relativi alla prevenzione e preparazione ad eventuali situazioni di crisi e per l'attivazione delle procedure di allertamento. Del Nucleo fanno parte, oltre al direttore generale dell'Agenzia o dal vice direttore generale da lui designato con funzione di presidente, tra gli altri, un rappresentante del Ministero dell'università e della ricerca. In base agli argomenti delle riunioni possono anche essere chiamati a partecipare anche rappresentanti di università o di enti e istituti di ricerca.

L'articolo 12 riguarda la disciplina del personale dell'Agenzia, che può avvalersi di un contingente di esperti, non superiore a cinquanta unità, composto da personale proveniente da pubbliche amministrazioni, con esclusione del personale delle istituzioni scolastiche. In caso di assunzione di professori universitari di ruolo o di ricercatori universitari confermati, è previsto che si applichino le disposizioni di cui all'articolo 12 del DPR

n. 382 del 1980, che disciplina l'autorizzazione ai professori universitari chiamati alla direzione di istituti e laboratori extrauniversitari di ricerca.

Si apre la discussione generale.

La senatrice SAPONARA *(L-SP-PSd'Az)* fa presente che, al di là dei limitati aspetti di competenza della Commissione, il tema della cybersicurezza riveste un ruolo di rilevante importanza per il Paese. Nell'osservare che l'impianto del provvedimento ruota intorno alla costituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza, facente capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, plaude alla disposizione, contenuta nell'articolo 14, che prevede il coinvolgimento del Parlamento sull'attività svolta dall'Agenzia medesima: al riguardo, ritiene che il Parlamento debba svolgere un effettivo ruolo di controllo. Auspica inoltre che siano evitate sovrapposizioni di compiti e di ruoli con altri organismi già preposti alla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Anche alla luce delle recenti notizie di attacchi informatici avvenuti al *server* della Regione Lazio, ritiene che l'Agenzia debba interloquire con enti territoriali, università, enti pubblici, nonché con i privati e le PMI. Da ultimo, si dichiara d'accordo con la proposta dell'Accademia della Crusca di italianizzare il termine «cybersicurezza» in «cibersicurezza».

Il senatore CANGINI *(FIBP-UDC)* si associa alla senatrice Saponara nel ritenere di grande rilievo il provvedimento in esame, anche alla luce della manifesta inadeguatezza tecnologica a difendere dati sensibili dimostrata da *server* istituzionali, come testimoniato purtroppo dalla vicenda che ha colpito quello della Regione Lazio. Giudica necessari controlli ferrei da parte dei servizi e delle Agenzie all'uopo costituite sull'uso dei dati da parte dei *server,* considerato che l'uso pervasivo dei dispositivi digitali fa sì che l'insieme di dati di ogni singolo individuo sia spesso racchiuso in file facilmente esposti a furti e soggetti al rischio di usi impropri. Anche in merito all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche, le cui registrazioni sono affidate a società private, occorre a suo giudizio una riflessione.

Non essendoci ulteriori richieste di intervento, il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale e cede la parola al relatore la formulazione della sua proposta di parere.

Il relatore RAMPI *(PD)* propone la formulazione della sua proposta di parere favorevole.

Il sottosegretario Barbara FLORIDIA esprime avviso conforme al relatore.

Non essendoci richieste di intervento in dichiarazione di voto, presente il prescritto numero di senatori, la proposta di parere favorevole è posta ai voti e approvata.

IN SEDE REFERENTE

(2305) ***Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti***, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

Il relatore PITTONI *(L-SP-PSd'Az)* illustra il provvedimento, d'iniziativa governativa e collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento del Senato, che è stato approvato in prima lettura dalla Camera lo scorso 18 giugno 2021. La finalità è quella di semplificare le procedure per l'abilitazione all'esercizio di alcune professioni regolamentate, attribuendo all'esame di laurea l'effetto abilitante. In tal modo, non essendo più necessario il superamento dell'esame di Stato, si riducono i tempi di inserimento dei laureati nel mercato del lavoro. Tale provvedimento si ricollega ad uno degli interventi di riforma indicati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Il disegno di legge si compone di 8 articoli. L'articolo 1, al comma 1, dispone che l'esame finale per il conseguimento delle lauree magistrali a ciclo unico in odontoiatria e protesi dentaria (classe LM-46), in farmacia e farmacia industriale (classe LM-13), in medicina veterinaria (classe LM-42), nonché della laurea magistrale in psicologia (classe LM-51) abilita all'esercizio delle professioni, rispettivamente, di odontoiatra, di farmacista, di medico veterinario e di psicologo. Il comma 2 stabilisce che, nell'ambito delle attività formative professionalizzanti previste per le richiamate classi di laurea magistrale, almeno 30 crediti formativi universitari sono acquisiti con lo svolgimento di un tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi di studio. Quanto alle specifiche modalità di svolgimento, valutazione e certificazione del tirocinio, esse sono individuate nell'ambito della disciplina delle citate classi e dei regolamenti didattici di ateneo dei relativi corsi di studio.

Con specifico riferimento alla professione di psicologo, ai sensi del comma 3, una parte delle richiamate attività formative professionalizzanti può essere svolta all'interno del corso di studio della laurea in scienze e tecniche psicologiche – classe L-24. Tale classe di laurea è conseguentemente adeguata a quanto previsto all'articolo 3, con specifico riferimento al tirocinio pratico-formativo.

L'articolo 2 stabilisce che l'esame finale per il conseguimento delle lauree professionalizzanti in professioni tecniche per l'edilizia e il territorio (classe LP-01), in professioni tecniche agrarie, alimentari e forestali (classe LP-02) e in professioni tecniche industriali e dell'informazione (classe LP-03) abilita all'esercizio delle professioni di geometra laureato, di agrotecnico laureato, di perito agrario laureato e di perito industriale laureato.

L'articolo 3 disciplina le modalità di adeguamento dei corsi di studio delle classi di laurea magistrale e di laurea professionalizzante richiamate agli articoli 1 e 2 in funzione dell'innovativo carattere abilitante del titolo di studio conseguito a seguito dei relativi esami finali. Il comma 1 prevede

che gli esami finali delle richiamate classi di laurea includono lo svolgimento di una prova pratica valutativa tesa ad accertare le competenze tecnico-professionali acquisite con il tirocinio svolto nell'ambito dei relativi corsi di studi. La commissione giudicatrice dell'esame finale è, a tal fine, integrata da professionisti di comprovata esperienza, designati dalle rappresentanze nazionali dell'ordine o del collegio professionale di riferimento. Il comma 2 demanda ad un decreto del Ministro dell'università e della ricerca, da adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge (ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 127/1997):

1) l'adeguamento della disciplina delle classi di laurea magistrale e di laurea professionalizzante interessate dal provvedimento in esame;

2) le modalità di svolgimento e di valutazione del tirocinio pratico-valutativo, compresa la determinazione dei crediti formativi universitari (CFU) di cui all'articolo 1, comma 2, della prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio, nonché la composizione paritetica della commissione giudicatrice. Su quest'ultimo aspetto, è richiesto il concerto con il Ministro vigilante sull'ordine o sul collegio professionale competente e il parere delle rappresentanze nazionali del medesimo ordine o collegio professionale. Specifica che sul richiamato decreto ministeriale non è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti (invece previsto ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge n. 127 del 1997). Il comma 3 dispone che le università siano tenute ad adeguare i propri regolamenti didattici di ateneo, per quanto attiene ai corsi di studio in esame, tramite lo strumento del decreto rettorale.

L'articolo 4 demanda ai regolamenti di delegificazione la possibilità di rendere abilitanti all'esercizio delle professioni regolamentate titoli universitari fra quelli per i quali è previsto l'accesso all'esame di Stato abilitante senza la necessità di svolgere un tirocinio *post lauream*. Sono pertanto escluse dall'ambito di applicabilità della citata disposizione le professioni (quali avvocato, notaio, commercialista, revisore legale) per le quali l'esame di Stato è preceduto da un tirocinio successivo alla laurea. Ai sensi del comma 1, ulteriori titoli universitari possono essere resi abilitanti, con i richiamati regolamenti, da emanare con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Quanto alla proposta, essa spetta al Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il richiamato Ministro vigilante. In tale procedura si prevede il coinvolgimento degli ordini o dei collegi professionali, i quali possono assumere l'iniziativa tramite specifica richiesta (da rivolgere al Ministro) o, se ciò non accede, devono obbligatoriamente essere sentiti nell'ambito della procedura di adozione dei regolamenti. Il comma 2 demanda ai richiamati regolamenti la disciplina: 1) degli esami finali, a conclusione di un corso di studi inclusivo di un tirocinio pratico-valutativo; 2) della modalità di svolgimento e di valutazione di una prova pratica valutativa, da tenersi nell'ambito dei richiamati esami finali, ai fini del conseguimento della laurea abilitante; 3) della composizione della commissione giudicatrice, all'interno della quale occorre assicurare la presenza di pro-

fessionisti di comprovata esperienza designati dagli ordini o dai collegi professionali o dalle relative federazioni nazionali.

Il comma 3 prevede che i regolamenti debbano provvedere: al riordino della disciplina dettata dai regolamenti di attuazione della riforma del settore universitario (di cui alla legge n. 4 del 1999) per adeguarla alle disposizioni di cui alla presente legge (comma 3, lettera *a)*); alla semplificazione delle modalità di svolgimento del tirocinio pratico-valutativo e della prova pratica valutativa (lettera *b)*); alla determinazione dell'ambito dell'attività professionale in relazione alle rispettive classi di laurea (lettera *c)*); all'eventuale istituzione o soppressione di apposite sezioni degli albi, ordini o collegi in relazione agli ambiti di cui alla lettera c), indicando i necessari raccordi con la più generale organizzazione dei predetti albi, ordini o collegi (lettera *d)*); a garantire uniformità dei criteri di valutazione del tirocinio e della prova pratica (lettera *e)*); a definire una composizione paritetica delle commissioni giudicatrici dell'esame finale (lettera *f)*).

Il comma 4 rimette ai medesimi decreti di delegificazione la ricognizione delle disposizioni che risultano abrogate dalla data di entrata in vigore dei medesimi regolamenti, in quanto incompatibili con essi e con la presente legge.

In analogia a quanto previsto, ai sensi dell'articolo 3, commi 2 e 3, con riferimento alle lauree rese abilitanti elencate agli articoli 1 e 2, il comma 5 rinvia:

1) l'adeguamento della disciplina delle classi dei titoli universitari individuati ai sensi del presente artico ad un decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro vigilante sull'ordine o sul collegio professionale competente (da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127);

2) l'adeguamento dei regolamenti didattici di ateneo da parte delle università a decreti rettorali (da adottare ai sensi dell'articolo 11, commi 1 e 2, della legge 19 novembre 1990, n. 341).

L'articolo 5 reca norme specifiche per l'esercizio delle professioni di chimico, fisico e biologo, introducendo per queste la previsione della laurea abilitante. Le richiamate professioni sono esercitate previo superamento dell'esame finale per il conseguimento delle rispettive lauree magistrali abilitanti. Nell'ambito delle classi di laurea si prevede lo svolgimento di un tirocinio pratico-valutativo e il superamento di una prova pratica valutativa (comma 1). Sulla base di quanto disposto al richiamato articolo 4, si procede all'adeguamento della disciplina delle richiamate classi di laurea magistrale nonché all'adeguamento dei regolamenti didattici di ateneo.

Gli articoli 6 e 7 recano disposizioni transitorie e finali. L'articolo 6 stabilisce, al comma 1, che la disciplina del carattere abilitante dell'esame finale delle lauree di cui agli articoli 3, 4 e 5 avrà decorrenza dall'anno accademico successivo a quello in corso alla data di adozione dei decreti rettorali cui è demandato l'adeguamento dei regolamenti didattici di ateneo ai sensi del disegno di legge in esame. Ciò vale anche per i corsi

di studio attivati dalle università statali e non statali legalmente riconosciute, comprese le università telematiche, previo accreditamento dei medesimi corsi di studio abilitanti. Il comma 2 contempla modalità semplificate di espletamento dell'esame di Stato per coloro che hanno conseguito o che conseguono i titoli di laurea previsti dal disegno di legge in base ai previgenti ordinamenti didattici (privi del carattere abilitante). A tal fine, le università sono tenute a riconoscere le attività formative professionalizzanti svolte durante il corso di studio o successivamente al medesimo. L'introduzione delle citate misure semplificate è demandata ad uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro vigilante sull'ordine o sul collegio professionale competente, sentite le rappresentanze nazionali del medesimo ordine o collegio. Invero la disciplina parrebbe non applicarsi alla laurea magistrale in pedagogia, tenuto conto che per essa sono previste specifiche disposizioni transitorie (all'articolo 7).

Tenuto conto che ai fini dell'attuazione delle disposizioni recate nel disegno di legge è centrale l'adeguamento dei regolamenti didattici, nel rispetto dell'autonomia universitaria, il comma 3 reca disposizioni dirette a contrastare eventuali forme di inerzia da parte degli atenei. Esso stabilisce infatti che per le università che non adeguano i regolamenti didattici entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti del Ministro dell'università e della ricerca adottati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e dell'articolo 4, comma 5, si procede alla sospensione dei finanziamenti, previsti da accordi di programma o da provvedimenti di attuazione della programmazione universitaria. I richiamati finanziamenti sono peraltro riattivati nel momento in cui le università, una volta adottati i predetti regolamenti, li inviano al Ministero dell'università e della ricerca.

Quanto all'articolo 7, esso reca una disciplina transitoria per gli studenti che hanno conseguito o conseguono la laurea magistrale in psicologia in base ai previgenti ordinamenti didattici non abilitanti. Al comma 1, si stabilisce che i richiamati studenti acquisiscono l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo previo superamento di un tirocinio pratico-valutativo e di una prova pratica valutativa. Quanto alla durata e alle modalità di svolgimento e di valutazione del tirocinio pratico-valutativo, nonché alle modalità di svolgimento e di valutazione della prova pratica valutativa, esse sono individuate con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute. Ai fini della valutazione del tirocinio di cui al presente comma, le università riconoscono le attività formative professionalizzanti svolte successivamente al corso di studi.

Al comma 2 si prevede che coloro che hanno concluso il tirocinio professionale (ai sensi della normativa vigente, ex articolo 52, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328) acquisiscono l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo previo superamento di una prova orale su questioni teorico-pratiche relative all'attività svolta durante il medesimo tirocinio professionale, nonché su aspetti di legislazione e deontologia professionale.

Le modalità di svolgimento e di valutazione della prova orale, nonché la composizione paritetica della commissione giudicatrice, sono stabilite con decreto del Ministro dell'università e della ricerca.

L'articolo 8 reca infine la clausola di invarianza finanziaria.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE ricorda che della procedura informativa che sta per iniziare sarà redatto il resoconto stenografico.

Prende atto la Commissione.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla condizione studentesca nelle università e il precariato nella ricerca universitaria: seguito e conclusione dell'esame. Approvazione del documento conclusivo (*Doc.* XVII, n. 5)

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 27 luglio.

Il relatore VERDUCCI *(PD)* ricorda i tratti salienti della sua proposta di documento conclusivo, presentata nella seduta del 27 luglio scorso, e le motivazioni delle conclusioni ivi formulate, che intendono consegnare alla Commissione alcuni elementi utili, soprattutto in funzione della discussione del disegno di legge n. 2285 e dell'esame della prossima legge di bilancio, in cui potrà svolgersi il dibattito sul rafforzamento del diritto allo studio. Presenta quindi e illustra una nuova proposta di documento conclusivo, pubblicata in allegato, che contiene alcune limitate integrazioni rispetto al testo precedente, alcune delle quali tengono conto delle osservazioni che la senatrice Corrado gli ha informalmente fatto pervenire, di cui dà conto.

Nessuno chiedendo di intervenire, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la nuova proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo è posta ai voti e approvata.

Il PRESIDENTE rileva che la Commissione si è espressa all'unanimità.

Il relatore VERDUCCI *(PD)* prende nuovamente la parola per formulare innanzi tutto un sentito ringraziamento al Presidente, a tutti i componenti della Commissione, agli Uffici e segnatamente al Servizio Studi. Esprime grande soddisfazione per l'approvazione del documento conclusivo, sottolineando come, sin dall'avvio dell'indagine conoscitiva, tutta la Commissione fosse consapevole della sua importanza e auspicando

che il documento possa da subito essere utile al rilancio effettivo del diritto allo studio, dell'università e della ricerca pubblica, mettendo questi temi al centro dell'agenda politica e del modello di sviluppo del Paese, nonché del dibattito pubblico.

Il PRESIDENTE dichiara quindi conclusa l'indagine conoscitiva.

La seduta termina alle ore 15,40.

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA CONDIZIONE STUDENTESCA NELLE UNIVERSITÀ E IL PRECARIATO NELLA RICERCA UNIVERSITARIA APPROVATO DALLA COMMISSIONE (*Doc.* XVII, N. 5)

Introduzione

La Commissione istruzione ha deliberato, in data 9 aprile 2019, lo svolgimento dell'indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 48 del regolamento del Senato, sulla condizione studentesca nelle università e il precariato nella ricerca universitaria.

La Commissione ha ottenuto l'autorizzazione della Presidenza del Senato sia allo svolgimento della stessa sia ad un'ampia pubblicità dei lavori mediante la trasmissione audiovisiva delle audizioni sul circuito interno, sul canale satellitare e sulla *web* tv, nonché tramite la redazione del resoconto stenografico mediante la trascrizione delle registrazioni audiovideo delle singole sedute.

Con la presente procedura conoscitiva, la Commissione ha inteso indagare le criticità del sistema universitario italiano, con particolare riferimento a due ambiti strategici: la condizione degli studenti e il precariato nella ricerca universitaria.

Il Capitolo I del presente documento è dedicato ad un rapido raffronto internazionale di tipo statistico che consente un inquadramento del sistema italiano nel contesto dei sistemi degli altri Paesi OCSE.

Per quanto riguarda il primo ambito dell'indagine, al quale è dedicato il Capitolo II, si è inteso delineare lo stato dell'arte del diritto allo studio a distanza di vent'anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che ha ridefinito i rapporti fra lo Stato e le regioni anche in tale ambito, e di quasi dieci anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n.68 del 2012[1], che, a tutt'oggi, costituisce la disciplina legislativa di riferimento in materia.

Nel far ciò, la Commissione adotta un'accezione ampia del diritto allo studio che, partendo dall'erogazione di provvidenze economiche e servizi diretti agli studenti meritevoli, ancorché privi di mezzi, copre anche altri aspetti che incidono sul benessere degli studenti, quali la qualità della didattica, l'assistenza sanitaria e il diritto di voto ai non residenti. Nell'indagine sono stati individuati i punti di forza e di debolezza del

[1] "Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6".

sistema, anche grazie ai preziosi contributi degli auditi, fra cui le rappresentanze studentesche, e vengono illustrate alcune proposte per un rafforzamento degli istituti.

Al precariato nella ricerca universitaria è dedicato il Capitolo III, che, a oltre dieci anni dalla legge n.240 del 2010[2], opera una disamina dei rapporti di lavoro e delle prospettive di coloro che si incamminano nel percorso professionale della ricerca e della docenza universitaria. A tal fine la Commissione ha fatto tesoro dei contributi e delle riflessioni degli auditi e ha acquisto elementi utili, anche funzionali all'esame del disegno di legge A.S. 2285, recante "Disposizioni in materia di attività di ricerca e di reclutamento dei ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca", approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, e dei disegni di legge ad esso connessi[3].

Nell'ambito dell'indagine sono intervenuti in audizione, in ordine cronologico:

- per l'Associazione studentesca Link, Francesco Pellas coordinatore e Ismail El Gharras rappresentante eletto nel Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari;
- per l'Associazione studentesca Azione Universitaria - Studenti per le libertà, Nicola D'Ambrosio consigliere nazionale degli studenti universitari 2016-2019, Claudio Barjami, consigliere nazionale degli studenti universitari 2019-2021 e Rosaria Lauro consigliere studentesco;
- per la Confederazione degli studenti, Mariachiara Pollola, rappresentante della Confederazione;
- per l'Unilab Svolta Studenti, Matteo Giugovaz, rappresentante dell'Unilab;
- per Vento di cambiamento-Fenix, Erminio Vincenzo Talia, coordinatore dell'Associazione, Edoardo Subiaco e Giuseppe Santangelo, membri del Senato Accademico dell'Università degli studi di Roma La Sapienza e Antonio Stalteri, consigliere nazionale degli studenti universitari;
- per l'Unione degli universitari (UDU), Enrico Gulluni, coordinatore nazionale e Raffaele Dubbioso, membro dell'esecutivo nazionale;
- per la Primavera degli Studenti, Daniele Tagliacozzo, membro del coordinamento nazionale e neo-eletto al Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU), Tommaso Ovoli, coordinatore di studenti alla Terza (associazione universitaria

[2] "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

[3] La Commissione istruzione, in data 6 luglio, ha avviato l'esame congiunto del richiamato A.S. 2285 e dei seguenti disegni di legge ad esso connessi: A.S. 1247, "Modifiche alla legge 3 luglio 1998, n. 210, in materia di dottorati di ricerca", d'iniziativa della senatrice Castelloni ed altri senatori; A.S. 1336, "Norme in materia di reclutamento, diritti e stato giuridico dei ricercatori universitari e dei dottori di ricerca", d'iniziativa dei senatori Verducci ed altri; A.S. 1369, "Disposizioni per l'estensione della durata dell'abilitazione scientifica nazionale e ai fini di reclutamento del personale docente delle università", d'iniziativa della senatrice Floridia ed altri senatori.

dell'Università Roma Tre aderente a Primavera degli Studenti) e Luigi Contessini, membro di Primavera degli studenti;

- per l'Associazione nazionale degli organismi per il diritto allo studio (ANDISU), il direttore generale di Er.Go, Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia Romagna e membro del Comitato esecutivo, Patrizia Mondin, il presidente di Disco Lazio, Ente regionale per il diritto allo studio e alla conoscenza del Lazio e membro del Comitato esecutivo, Alessio Pontillo e il delegato del Rettore del Politecnico di Milano per il diritto allo studio e la contribuzione studentesca, Maurizio Zani;
- per l'Ente nazionale per il diritto allo studio (Fondazione ENDISU), il presidente Maurizio Natali e il referente IT e progettazione europea della Fondazione, Andrea Baldin;
- per il Coordinamento liste per il diritto allo studio (CLDS), il rappresentante degli studenti al Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) e capogruppo del gruppo consiliare CLDS - Obiettivo Studenti, Andrea Milillo e il segretario Gianluca Porta;
- Luigi Chiapparino, presidente del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU);
- per la FLC CGIL, il segretario nazionale Giuseppe Di Lullo e il membro del centro nazionale Annunziato Russo;
- per la CISL Università, il segretario generale Francesco De Simone Sorrentino, il segretario nazionale Domenico Carlomagno e il segretario nazionale Olga Beffa;
- per la Federazione UIL Scuola RUA il dirigente sindacale Claudio Amicucci;
- per il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), Massimo Inguscio, presidente;
- per l'Associazione ricercatori a tempo determinato (ARTeD), Daniele Pinchera, segretario nazionale;
- per il Coordinamento nazionale ricercatori universitari (CNRU), Marco Merafina, Coordinatore Nazionale e Daniele Rinaldi, membro del Direttivo Nazionale;
- per la Rete 29 aprile, Ludovico Pernazza e Alessandro Pezzella;
- per i Precari del CNR, Giuseppe Mattioli, Marica Oliviero, Claudia Caddeo, Lorenzo Marconi, Francesco Cappelli e Giovanni Maria Sardi;
- per i Ricercatori del CNR, Vito Mocella;
- per l'Associazione Dottorandi e dottori di ricerca in Italia (ADI), Luca Dell'Atti, Segretario nazionale;
- per il Segretariato italiano giovani medici (SIGM), Luigi Cardia, Coordinatore del Dipartimento Medici Ricercatori e per il Comitato per la Valorizzazione del Dottorato, Fulvio Musto, Presidente;
- per il Consiglio universitario nazionale (CUN), il presidente Antonio Vicino;
- per la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), il componente della Giunta Francesco Ubertini;
- la dottoressa Federica Laudisa, ricercatrice IRES, ex membro dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario;

- il dottor Giuseppe De Biase, segretario generale della FIR CISL (Federazione innovazione e ricerca);
- la dottoressa Marcella Gargano, direttore generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio del Ministero dell'università e della ricerca;
- per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'assessore della Regione Toscana Alessandra Nardini, coordinatrice della Commissione istruzione, lavoro, innovazione e ricerca.

Nelle conclusioni si dà conto degli esisti dell'indagine e si formulano alcune proposte con riferimento agli ambiti di analisi.

Capitolo I - Il sistema italiano dell'istruzione terziaria in chiave comparata

Prima di entrare nel merito degli istituti oggetto dell'indagine conoscitiva e dei contributi conoscitivi acquisiti nel corso delle audizioni, si procede ad un inquadramento del sistema di istruzione terziaria italiana in una prospettiva internazionale comparata[4], al fine di trarre elementi per una prima valutazione dei punti di forza e di debolezza del sistema.

I.1 Livelli di istruzione

Il punto di partenza scelto per l'inquadramento è quello del livello di istruzione terziaria posseduto dalla popolazione adulta.

Nella Figura 1, nello specifico, sono messi a confronto i livelli di istruzione terziaria (colore arancione), di istruzione secondaria di secondo grado o post-secondaria ad orientamento generale o senza distinzione per orientamento (colore blu), di istruzione secondaria di secondo grado o post-secondaria ad orientamento professionalizzante (colore celeste) e di istruzione inferiore a quella secondaria di secondo grado (colore grigio).

[4] La principale fonte cui si è fatto ricorso per siffatta comparazione internazionale è OECD (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/69096873-en.

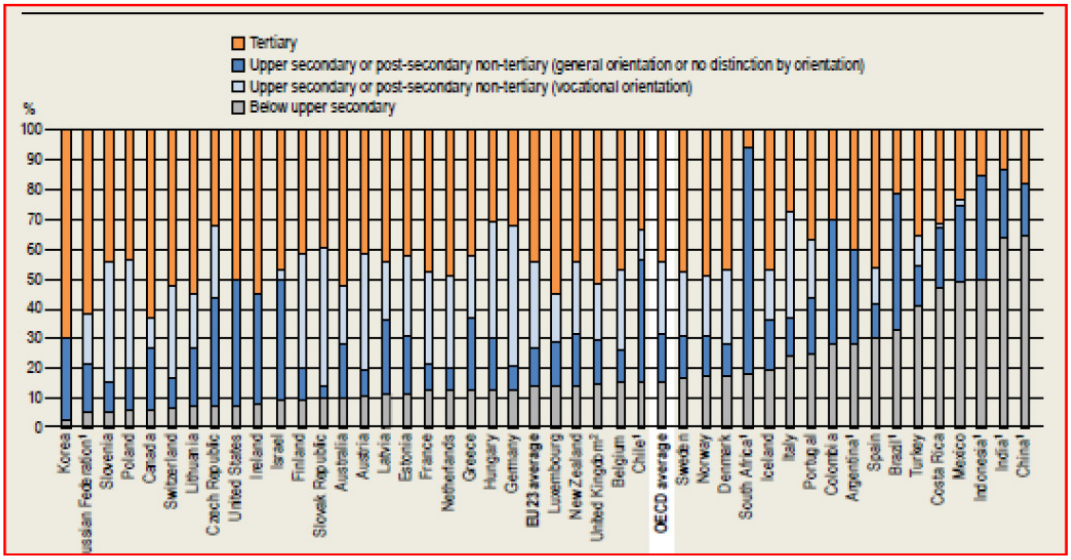


Figura 1 - Livello di istruzione degli adulti 25-34 anni nel 2019. Fonte OCSE (2020), pag. 44

Come si evince dalla Figura, circa il 45% degli adulti compresi tra i 25 e i 34 anni, considerando la media dei Paesi OCSE ("OCSE *average*"), possiede un'istruzione di tipo terziario. Analoga percentuale si registra con riguardo alla media dei Paesi dell'Unione europea considerati (cioè quelli contemporaneamente appartenenti all'OCSE, d'ora innanzi "EU23", si veda il valore "EU23 *average*").

Per quanto riguarda l'Italia, la percentuale di giovani adulti in possesso del livello di istruzione terziario è significativamente inferiore (è pari al 28%), ciò che suggerisce una minore capacità del sistema universitario e post universitario di attrarre giovani e di assicurare il completamento del percorso formativo.

Tale evidenza statistica pare in linea con quanto emerso dalle audizioni svolte nel corso della presente indagine conoscitiva. Al riguardo, il professor UMBERTINI, in rappresentanza della Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI), ha rilevato, nel proprio intervento, che "in termini di attrattività [..] il nostro sistema universitario non ha gli *standard* europei"[5].

[5] Si veda il resoconto stenografico della 195ª seduta della 7ª Commissione permanente del 27 ottobre 2020, pag.8.

I.2 Istruzione terziaria e occupazione

Al fine di comprendere l'efficacia di un sistema di istruzione terziario, occorre tener conto delle effettive *chances*, da parte dello studente che ha concluso il relativo ciclo di studi, di trovare un impiego. In proposito, si rinvia alla Figura 2 in cui si confrontano i tassi di occupazione dei giovani adulti a seconda del percorso formativo (più elevato) concluso.

I dati riportati nella Figura evidenziano che in media, nei Paesi OCSE, il tasso di occupazione è pari al 61% fra i giovani adulti (25-34 anni) che non possiedono neanche un'istruzione secondaria di secondo grado, al 78% fra coloro che sono in possesso di un'istruzione secondaria di secondo grado o post-secondaria (ma non di quella terziaria), e all'85% fra coloro che vantano un'istruzione di tipo terziario.

Invero occorre tener altresì presente che chi possiede livelli di istruzione bassi percepisce stipendi mediamente inferiori, si occupa di attività spesso di tipo routinario che possono essere in prospettiva oggetto di automazione, con conseguente crescita del rischio di disoccupazione, e più in generale risulta un soggetto più vulnerabile.

Rispetto alla correlazione positiva fra livello di istruzione e tasso di occupazione che si riscontra, in media, a livello di Paesi OCSE, in Italia essa è meno accentuata. Più precisamente il tasso di occupazione dei giovani adulti con istruzione terziaria, pari a quasi il 70%, è infatti inferiore, anche se di poco (e non superiore come ci si sarebbe potuti attendere), al tasso di occupazione dei giovani adulti che hanno concluso un ciclo di istruzione secondario di secondo grado o post-secondario ad orientamento professionale.

Lo scenario che si registra in Italia non trova molti riscontri negli altri Paesi OCSE: rispetto agli Stati con un tasso di occupazione comparabile a quello dell'Italia, analogie ci sono solo con la Repubblica Ceca, la Repubblica Slovacca e, in minor misura, con la Grecia. I richiamati dati lasciano intendere che il sistema di istruzione terziaria in Italia, oltre ad essere - come segnalato in precedenza - poco attrattivo, parrebbe essere meno efficace nell'assicurare le migliori competenze per il mercato del lavoro.

Invero, anche se si tratta di una constatazione che esula dall'ambito della presente indagine, è significativa anche la circostanza che l'Italia sia l'unico Paese fra quelli presi in esame in cui a coloro che non possiedono neanche un'istruzione secondaria di secondo grado è associato un tasso di occupazione superiore (anche in questo caso di poco) rispetto a coloro che hanno concluso positivamente un percorso formativo secondario di secondo grado di carattere generalista.

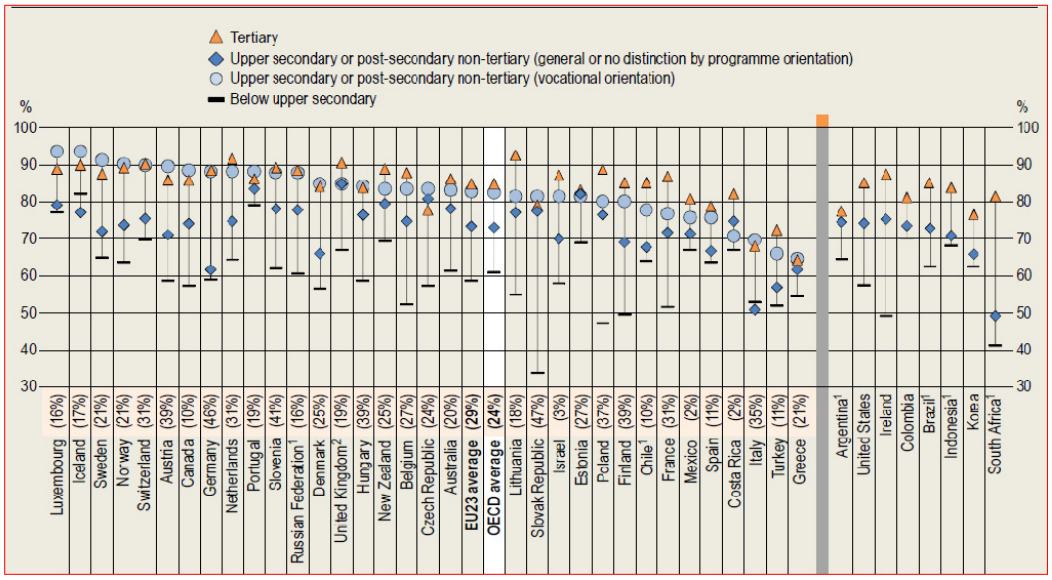


Figura 2 tassi di occupazione dei giovani adulti (25-34 anni) secondo il livello di istruzione. Fonte OCSE (2020), pag. 73

I.3 Spesa in istruzione terziaria

Proseguendo nell'inquadramento internazionale del sistema italiano, la Figura 3 dà conto della spesa complessiva in istruzione registrata nel 2017, distinguendo fra quella di livello terziario e le altre tipologie.

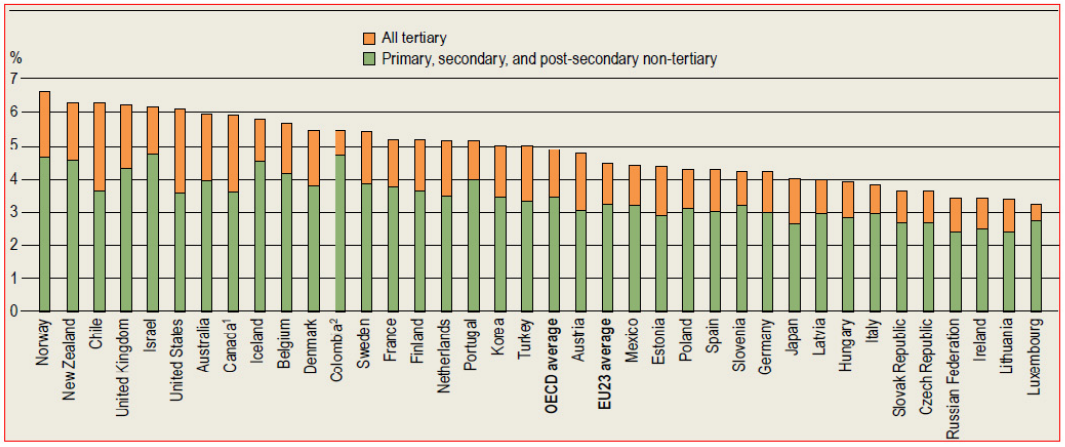


Figura 3 Spesa totale (inclusiva dei settori pubblico, privato e proveniente da fonti internazionali) in istruzione terziaria e non terziaria ***in % del PIL nel 2017. Fonte OCSE (2020), pag. 284***

Come si vede, in media i Paesi OCSE investono nell'istruzione il 4,9% del PIL, di cui circa l'1,5% in quella terziaria. Tali valori flettono solo leggermente considerando la media dei Paesi dell'Unione europea (EU23). Quanto all'Italia, essa (intesa come somma fra il settore pubblico e quello privato) investe meno della media dei Paesi OCSE in istruzione e, per quanto qui interessa, nell'istruzione terziaria: la spesa complessiva è infatti pari al 3,9%, di cui solo lo 0,9% è destinato all'istruzione terziaria.

Con specifico riguardo alla spesa in istruzione terziaria, la Figura 4 illustra le componenti pubblica e privata in percentuale del PIL.

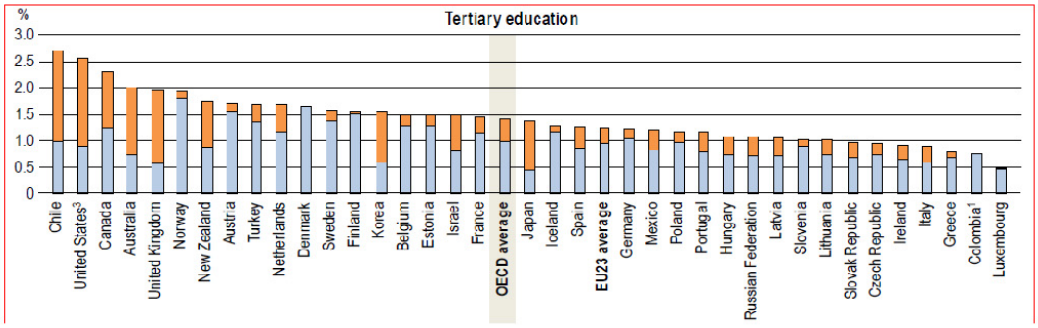


Figura 4 Spesa in istruzione terziaria con distinzione fra la componente pubblica (colore celeste) e quella privata (colore arancione) ***in % del PIL nel 2017. Fonte OCSE (2020), pag. 287***

A livello medio, la componente pubblica della spesa in istruzione terziaria nei Paesi dell'OCSE è pari all'1% del PIL, nei 23 Stati dell'Unione europea (EU23) è pari allo 0,9%, mentre in Italia è pari allo 0,6%. Pertanto, anche la quota di risorse pubbliche dirette nel settore dell'istruzione terziaria è al di sotto della media OCSE.

I.4 Tasse universitarie e sostegno al diritto allo studio

Un altro ambito rilevante di raffronto è il livello della tassazione universitaria nel settore terziario, che è riportato nella Figura 5, in cui si distingue fra master, lauree e lauree brevi.

Quanto al livello di tassazione complessivo, si registra ampia eterogeneità nei Paesi considerati: vi sono infatti alcuni Paesi OCSE (circa un terzo) in cui non sono previsti oneri a carico degli studenti: fra questi la Danimarca, la Finlandia, la Grecia, la Norvegia, la Repubblica Slovacca, la Slovenia e la Svezia. In altri Paesi gli oneri sono consistenti (ad esempio Inghilterra e Stati Uniti). Quanto all'Italia, essa detiene una posizione (l'undicesima) intermedia, con oneri attorno ai 2.000 dollari, che - pur essendo considerevolmente inferiori rispetto ad alcuni sistemi (ad esempio quelli di derivazione anglosassone) - risultano superiori rispetto a Paesi (fra cui Spagna, Francia, Germania, Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia) che, come evidenziano i confronti internazionali richiamati in precedenza, si distinguono per una capacità attrattiva maggiore, una migliore spendibilità della formazione acquisita nel mercato del lavoro e che investono maggiormente nel settore dell'istruzione terziaria. Il confronto suggerisce che il livello della tassazione universitaria italiana sia eccessivo avendo riguardo alle politiche adottate da altri Paesi europei.

Considerando la distinzione fra i percorsi formativi del terziario, emerge che, nel complesso, l'onere più elevato è sostenuto per i master, indi per la laurea e infine per la laurea breve. Invero tale distinzione è molto accentuata in alcune realtà (ad esempio negli Stati Uniti) e meno in altre (fra cui l'Italia).

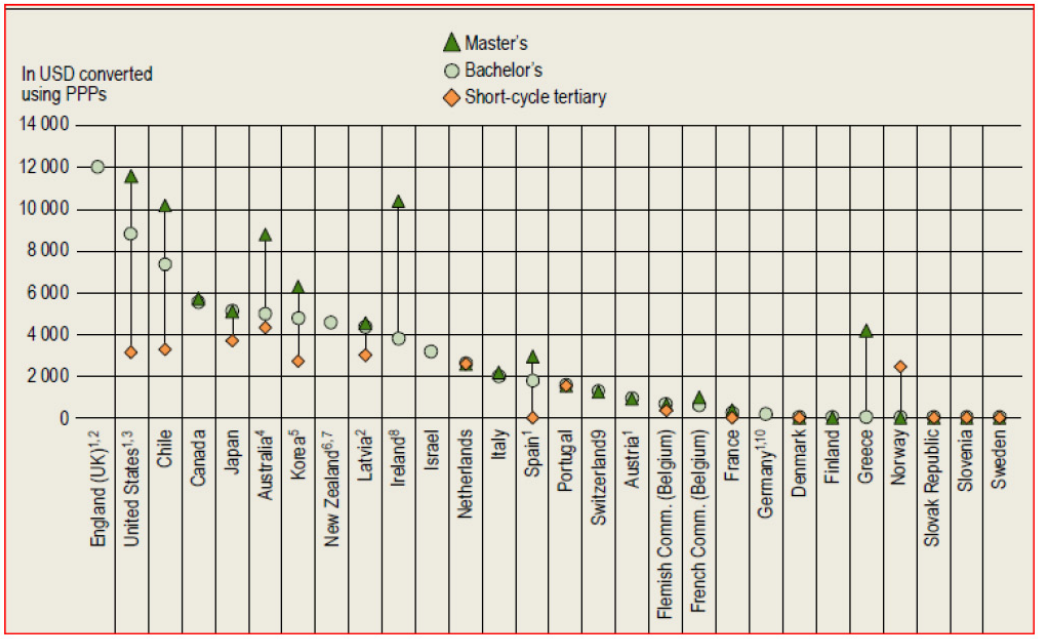


Figura 5 Media delle tariffe annuali corrisposte dagli studenti per l'istruzione terziaria con distinzione fra laurea breve, laurea e master nell'a.a. 2017/2018. Fonte OCSE (2020), pag. 323

Nella Figura 6 si confronta la quota di studenti che ha ricevuto un sostegno finanziario pubblico, in termini di borse di studio o di prestiti garantiti dallo Stato, nell'a.a. 2017/2018 e nell'a.a. 2007/2008. Ciò consente di verificare in quale direzione si siano mossi i sistemi di istruzione terziari nell'ultimo decennio.

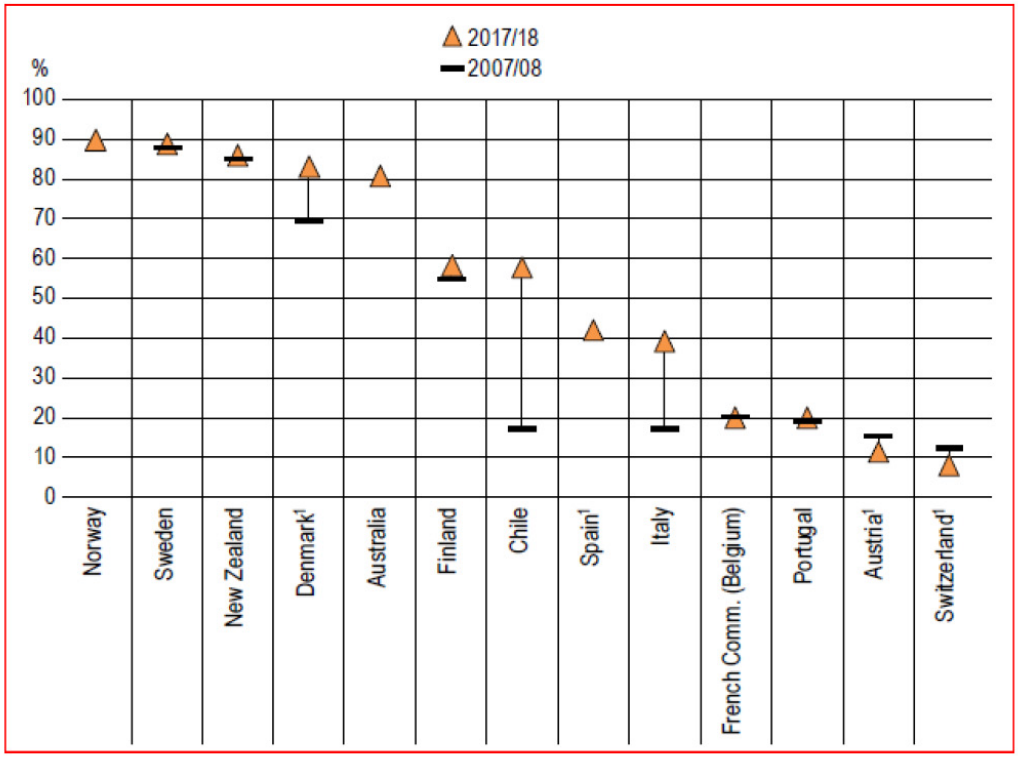


Figura 6 - quota degli studenti dell'istruzione terziaria che beneficiano di sostegno finanziario pubblico: confronto fra l'a.a. 2007/2008 e 2017/2018. Fonte OCSE (2020), pag. 328

Rispetto ai 13 Paesi di cui sono disponibili statistiche in proposito, l'Italia presenta nell'a.a. 2017/2018 un livello di sostegno superiore a quello assicurato in Belgio, Portogallo, Austria e Svizzera, ed inferiore a tutte le altre realtà considerate. Si segnala tuttavia che l'Italia è il Paese europeo che, rispetto all'a.a. 2007/2008, ha incrementato in modo più significativo la quota di studenti beneficiari. I dati evidenziano che il percorso intrapreso dall'Italia in termini di sostegno al diritto allo studio stia andando nella giusta direzione, anche se il *gap* con molti Paesi continua a sussistere.

Andando ad operare un raffronto rispetto alla tipologia di sostegno pubblico condotta su 22 Paesi (si veda la Figura 7), si nota che, in circa la metà, prevale lo strumento del prestito garantito o effettuato dal settore pubblico e, nell'altra, lo strumento dei sussidi diretti o borse di studio.

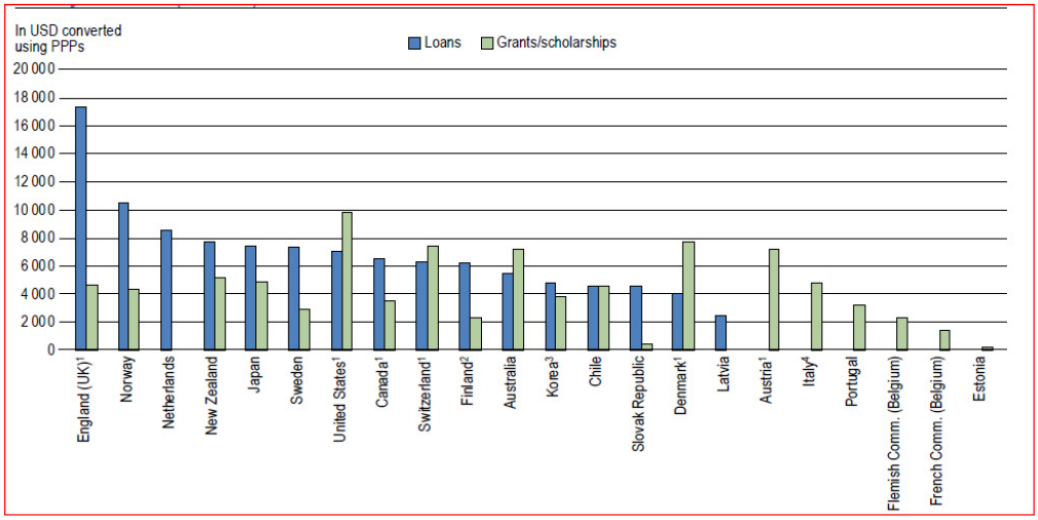


Figura 7*- Importi annuali medi ricevuti dagli studenti dell'istruzione terziaria sotto forma di borse di studio o prestiti pubblici: nell'a.a. 2017/2018. Fonte OCSE (2020), pag. 329*

Si nota che nei Paesi in cui prevale lo strumento del prestito, trova spazio (più o meno ampio) anche lo strumento delle sovvenzioni/borse di studio, con l'unica eccezione della Lituania.

Di contro, in numerosi Stati in cui prevale tale ultimo strumento, il ruolo dei prestiti è del tutto marginale o inesistente. É il caso dell'Italia, in cui il sostegno pubblico si esplica attraverso lo strumento delle borse di studio (fermo restando che, come si dirà nel seguente capitolo, nell'ordinamento è comunque previsto il c.d. prestito d'onore). Il raffronto internazionale suggerisce che in Italia potrebbe essere avviata una riflessione sull'opportunità di rafforzare il sostegno pubblico al diritto allo studio anche mediante lo strumento dei prestiti. In proposito, alcuni studi (si veda OCSE, 2020, pag. 329) ne evidenziano i vantaggi, ed in particolare la circostanza che con le medesime risorse pubbliche si può riuscire a raggiungere una platea ben più vasta di beneficiari, e gli aspetti negativi, e nello specifico la minore efficacia ad attrarre nel percorso di studi gli studenti che appartengono a nuclei con reddito particolarmente basso.

Lo strumento dei prestiti è assente anche in altri Paesi: Austria, Portogallo, Belgio, Estonia, Repubblica Slovacca.

I.5 Rapporto tra studenti e personale docente

Fra gli ambiti di raffronto internazionale pertinenti ai fini dell'indagine vi è il rapporto fra il numero di studenti e il personale docente. Come si vede dalla Figura 8, in cui è considerata la quasi totalità dei Paesi OCSE, i rapporti tra studenti e personale docente sono molto diversificati: si passa da realtà in cui tale rapporto è estremamente basso (4,4 in Lussemburgo, 9,4 in Norvegia, 10,1 in Svezia) sino a Paesi in cui esso è particolarmente elevato (27,7 Colombia, 27,3 in Indonesia e 25,1 in Turchia).

L'Italia si colloca fra i Paesi in cui detto rapporto è più elevato (20,3). Se si considerano esclusivamente i Paesi appartenenti all'Unione europea, tale rapporto è inferiore, peraltro di poco, solo all'Irlanda (20,4) e al Belgio (21). Rispetto alla maggior parte degli Stati, esso è, in alcuni casi anche di molto, superiore: in Germania (12), Spagna (12,3), Portogallo (14,3), Regno Unito (15,4) e Francia (16,8).

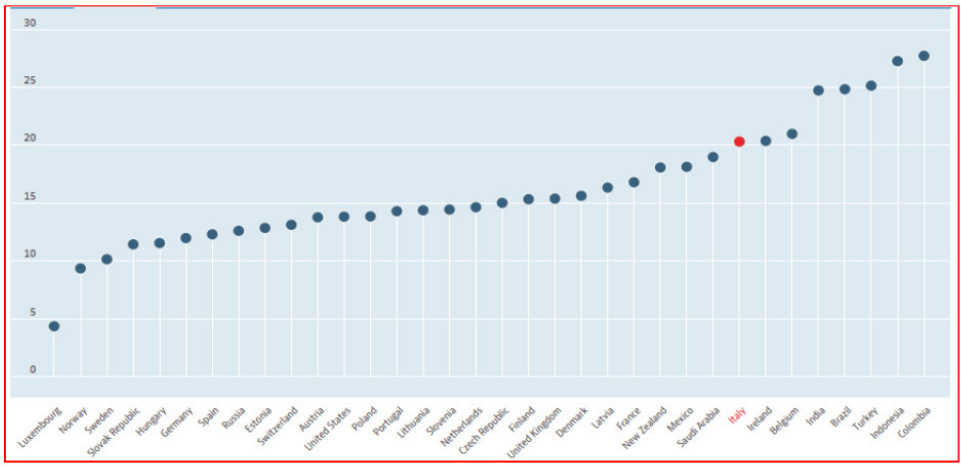


Figura 8 Rapporto fra studenti e personale docente nell'educazione terziaria nei Paesi OCSE (dati disponibili 2016- 2018). Fonte: rielaborazione su dati della Banca dati OCSE (2021) https://data.oecd.org/teachers/students-per-teaching-staff.htm

I dati appena richiamati lasciano supporre che in Italia sia necessario rafforzare il personale docente al fine di pervenire ad un rapporto studenti/docenti in linea con i principali Paesi europei.

I.6 Età media dei docenti

Proseguendo nel sintetico raffronto internazionale, un dato rilevante è costituito dall'età media dei docenti nel settore dell'istruzione terziaria.

La Figura 9 prende in considerazione la percentuale dei docenti con almeno 50 anni sul totale dei docenti nei Paesi OCSE considerati.

Come si evince dalla Figura 9, in Italia la quota di tali docenti costituisce il 55,6% del totale ed è la più elevata in assoluto. Volendo restringere il paragone ai principali Paesi dell'UE, in Germania tale rapporto è pari al 26,9%, in Olanda al 32,7%, nel Regno unito al 40,3%, in Spagna al 44,2% e in Portogallo al 44,5%.

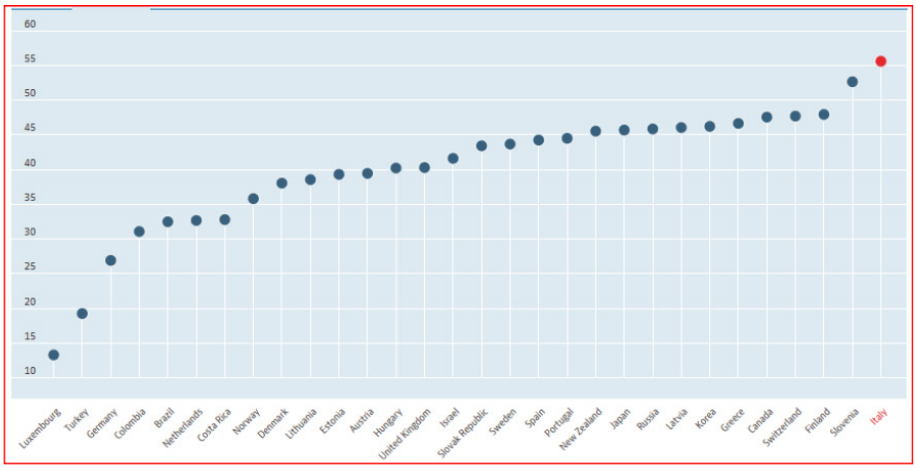


Figura 9 Rapporto fra docenti dell'istruzione terziaria con età pari o superiore ai 50 anni sul totale dei docenti nel medesimo Paese OCSE (dati disponibili 2016- 2018). Fonte: rielaborazione su dati della Banca dati OCSE (2021) https://data.oecd.org/teachers/teachers-by-age.htm#indicator-chart

Nella Figura 10 sono presi in considerazione i docenti con età inferiore ai 30 anni in rapporto al totale (individuati graficamente con dei pallini) e i docenti con età compresa tra i 30 e i 39 anni sul totale (rappresentati graficamente con dei rombi).

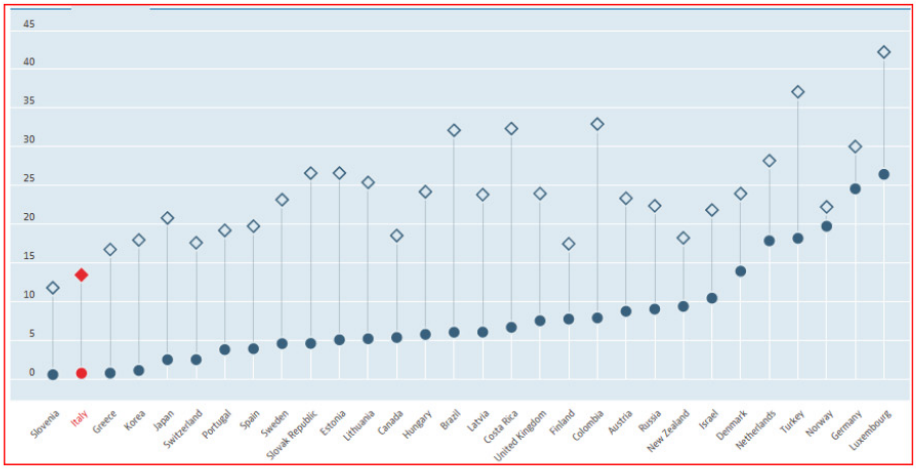


Figura 10 Rapporto fra docenti dell'istruzione terziaria con età inferiore ai 39 anni sul totale dei docenti nel medesimo Paese OCSE (dati disponibili 2016- 2018). I pallini rappresentano il rapporto tra docenti con meno di 30 anni sul totale, mentre i rombi il rapporto fra docenti di età compresa tra i 30 e i 39 sul totale. Fonte: rielaborazione su dati della Banca dati OCSE (2021) https://data.oecd.org/teachers/teachers-by-age.htm#indicator-chart

Come si evince dalla Figura, in Italia la quota di docenti con meno di trent'anni è estremamente bassa (0,8%) ed è la più bassa con la sola eccezione della Slovenia. É inferiore, fra l'altro, rispetto alla Germania (24,6%), alla Norvegia (19,8%), all'Olanda (17,9) e anche ad alcuni Paesi, per molti aspetti comparabili con l'Italia, in cui tale rapporto è decisamente inferiore alla media, come la Spagna (4%) e Portogallo (3,8%). Anche considerando i docenti di età compresa tra i 30 e i 39 anni, la situazione, in termini comparati, non muta. Il rapporto tra tali docenti e il totale è infatti pari a 13,5%, superiore solo a quello della Slovenia (11,8%) e inferiore, fra l'altro, a quelli di Germania (30%), Olanda (28,2%), Regno Unito (24%), Spagna (19,8) e Portogallo (19,2%).

I dati illustrati nella Figura 9 e nella Figura 10 restituiscono il quadro di un Paese con un personale docente nel settore dell'istruzione terziaria con età molto avanzata e con un sistema universitario che offre ai giovani molte meno opportunità professionali rispetto a quanto accade negli altri Paesi OCSE.

Capitolo II - La condizione dello studente

Partendo dal raffronto dei dati dei Paesi OCSE esaminati nel precedente capitolo, in cui si sono evidenziate alcune criticità del sistema di istruzione terziaria, a partire dalla sua minore attrattività nei confronti degli studenti, la Commissione ha ritenuto di dedicare uno dei due filoni dell'indagine conoscitiva alla condizione studentesca nelle università, con particolare riferimento al diritto allo studio (all'altro, relativo al precariato nella ricerca universitaria, è dedicato il successivo capitolo).

La condizione studentesca implica una visione complessiva del benessere dello studente e più in generale dello stato del mondo accademico, che nel presente capitolo sarà prevalentemente declinata con riferimento al diritto allo studio, sebbene non si esaurisca in quest'ultima. Sulla condizione studentesca influiscono infatti anche (e per alcuni versi soprattutto) la qualità della didattica e della docenza, nonché - più in generale - la capacità del sistema di istruzione terziaria di far acquisire agli studenti le conoscenze elevate e l'alta professionalità richieste da una società sempre più dinamica e competitiva. Sotto tale profilo appare pertanto strettamente connesso anche il tema del superamento del precariato e dell'esigenza di rendere più attrattiva la carriera universitaria nei confronti dei più capaci.

Con queste premesse, nel presente capitolo sono prese in esame le basi giuridiche, a partire dalla Costituzione italiana, su cui si fonda il diritto allo studio universitario; si illustrano i principali strumenti di cui beneficiano gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi; si dà conto delle novità normative degli ultimi anni e delle risorse effettivamente erogate; infine si analizzano le criticità del sistema e, facendo tesoro dei contributi conoscitivi emersi nel corso dell'indagine, si formulano alcune indicazioni per migliorare la condizione dello studente e rafforzare l'esercizio del diritto allo studio.

II.1 Il diritto allo studio universitario: *gli articoli 3 e 34 della Costituzione*

Il diritto allo studio universitario ha un solido fondamento nella Costituzione italiana ed in particolare negli articoli 3 e 34.

Quanto all'articolo 3, esso statuisce, al primo comma, la pari dignità sociale dei cittadini e la loro eguaglianza davanti alla legge e, al secondo comma, che alla Repubblica spetta il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Si tratta di principi che, pur avendo un carattere generale, impongono alla Repubblica, nelle sue componenti, la predisposizione di un sistema di istruzione aderente a tali principi.

Centrale per ogni ragionamento sul diritto allo studio è l'articolo 34 della Costituzione, che declina in favore degli studenti proprio i contenuti dell'articolo 3, stabilendo che: i) i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi (terzo comma); ii) e che la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (quarto comma).

L'articolo 34 riconosce dunque agli studenti capaci e meritevoli, a prescindere dalle condizioni economico-sociali loro o delle loro famiglie, il diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi, che includono pertanto i percorsi universitari e postuniversitari, e pone in capo alla Repubblica il preciso dovere di rimuovere, attraverso misure di sostegno anche di carattere economico, gli ostacoli che potrebbero impedire l'effettivo godimento di tale diritto.

Le misure di sostegno consistono in:

i) borse di studio;

ii) assegni famigliari;

iii) altre provvidenze. Per l'attribuzione di tali ultime misure[6], l'articolo 34 prevede che essa debba avvenire a seguito di un "concorso", sicché l'ampia discrezionalità demandata ai pubblici poteri nella definizione delle "altre provvidenze" è contemperata dalla necessaria previsione di una procedura selettiva per l'assegnazione delle stesse.

Sul punto la Corte costituzionale (si veda la sentenza n. 2 del 2013) chiarisce la portata del riferimento al "concorso", affermando che "[s]e la necessità del concorso rende legittima la previsione di forme di graduazione tra gli aventi diritto, esse devono tuttavia sempre avere un nesso con il bisogno e la meritevolezza dello studente".

Tale rilievo ha consentito alla Corte di dichiarare incostituzionale una legge della Provincia autonoma di Bolzano che aveva subordinato l'accesso alle prestazioni per il sostegno al diritto allo studio, con riferimento ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, al requisito della residenza quinquennale ininterrotta nel territorio provinciale.

Quanto all'espressione "capaci e meritevoli", essa deve essere intesa come diretta a disporre un sostegno in favore di coloro che, privi di mezzi, si impegnino negli studi con profitto. Pur spettando al legislatore definire in concreto le modalità per accedere ai benefici, la norma costituzionale, in combinato disposto con l'articolo 3 della Costituzione, si presta ad essere interpretata nel senso di favorire coloro che, se avessero goduto di una condizione economica e sociale migliore, avrebbero senz'altro proseguito con profitto gli studi, senza che se ne debba trarre la richiesta di capacità eccezionali. In caso contrario, il principio di eguaglianza sostanziale, cui mira la disposizione, sarebbe compromesso perché agli studenti privi di mezzi verrebbero richiesti risultati formativi superiori rispetto a quelli che si richiedono alla generalità degli studenti (cioè, ai sensi dell'art.33, quinto comma, della Costituzione il

[6] L'articolo 34, quarto comma, prevede che la "Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso". Poiché la Costituzione utilizza il genere femminile, affermando che sono "attribuite" e non che "sono attribuiti", parrebbe di poter escludere che la Costituzione imponga che anche le borse di studio e gli assegni alle famiglie debbano essere attribuiti per concorso. Di tale disposizione è stata tuttavia anche offerta un'interpretazione difforme, nel senso di subordinare al concorso l'erogazione di tutte le misure di sostegno (si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 2 del 2013).

superamento di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi).

Importanti contributi ermeneutici sono offerti dalla giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 274 del 1993, la Corte costituzionale - nel censurare una disposizione legislativa nella parte in cui escludeva il diritto alla pensione di reversibilità E.N.A.S.A.R.C.O. a favore dei figli maggiorenni infraventiseienni che avessero intrapreso un percorso di studi universitario, se in possesso di un reddito proprio, ancorché insufficiente per le necessità di vita e di mantenimento - offre un'interpretazione dell'art. 34, terzo comma, in cui si segnala la centralità del concetto di profitto e la discrezionalità del legislatore in ordine alla individuazione delle modalità di verifica del raggiungimento del profitto.

La richiamata disposizione costituzionale, ad avviso della Corte, riconosce il diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi ai "capaci e meritevoli", "la cui valutazione, come si ricava anche dai lavori preparatori della Costituzione, implica un riscontro relativamente al <profitto>. Ciò varrebbe ad escludere, fra l'altro, che la tutela finisca per incoraggiare i casi di tante formali iscrizioni seguite da un inadeguato (o nessuno) impegno". La Corte peraltro riconosce al legislatore ampi margini di discrezionalità nell'individuare la modalità con cui debba verificarsi il profitto, che può consistere nella mera frequenza (per la scuola media e professionale), l'iscrizione (per l'università) o un'effettiva dedizione (con riferimento alla disciplina di cui all'art.19 della legge n.191 del 1975, allora vigente, relativa al rinvio del servizio di leva per gli studenti universitari).

Sulla discrezionalità del legislatore, la Corte costituzionale (con la sent. n.359/1995) torna ad esprimersi, giudicando infondate le censure di costituzionalità della richiamata legge n.191/1975 (in relazione all'art.19, comma 5) che non consentiva ad uno studente iscritto all'università il rinvio del servizio di leva se avesse già ottenuto di ritardare il medesimo servizio di leva per più di due anni.

Occorre peraltro rilevare, utilizzando le parole della Corte costituzionale (sent. n.215/1987)[7], che l'obiettivo dell'art.34 è soprattutto quello di "garantire il diritto

[7] In tale occasione la Corte giudica illegittime talune disposizioni che non assicurano ai portatori di handicap l'effettività del diritto all'istruzione superiore, affermando che "capacità e merito vanno valutati secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione [..] ed il precludere ad essi l'inserimento negli istituti d'istruzione

all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona" e che in esso "l'accento è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza e che era perciò indispensabile dettare al riguardo espresse prescrizioni idonee a garantire l'effettività del principio di cui al primo comma".

II.2 Il riparto di competenze fra Stato, regioni e università

Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di diritto allo studio è definito dall'articolo 117 della Costituzione, nel testo risultante dalle modifiche introdotte con la riforma costituzionale del 2001.

Al fine di inquadrare gli elementi portanti dell'assetto costituzionale in materia di riparto di competenza nel diritto allo studio, pare opportuno un breve richiamo al riparto previsto nel testo originario della Costituzione.

a) Il riparto prima della riforma del Titolo V della Parte II (2001)

In precedenza, sin dal 1948, il diritto allo studio rientrava nell'ambio delle materie "beneficenza pubblica" e "assistenza scolastica" per le quali era prevista una competenza legislativa di tipo concorrente. Alle regioni infatti spettava la disciplina legislativa da esercitare nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato "sempreché le norme stesse non [..] [fossero] in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni" (art.117, primo comma).

Il primo provvedimento organico con cui il Legislatore ha dato attuazione al dettato costituzionale è stato approvato solo nella parte finale degli anni Settanta. Si tratta

---

superiore in base ad una presunzione di incapacità [..] significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione".

dell'art. 44 del DPR 616 del 1977 che disciplina il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari (primo comma). L'articolo prefigurava inoltre (al secondo comma) il conseguente trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni, dei beni e del personale delle opere universitarie (di cui all'art. 189 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, e successive modificazioni), poi disciplinato con il decreto-legge n.536 del 1979 che ha previsto che lo stesso avvenisse sulla base di specifici principi, fra cui in particolare il "rispetto dell'autonomia delle università degli studi garantita dall'articolo 33 della Costituzione" e i "limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato per rendere effettivo il diritto allo studio di cui all'articolo 34 della Costituzione".

Le regioni hanno indi disciplinato la materia, peraltro autonomamente ed in modo non omogeneo in assenza di una normativa statale di riferimento, poi intervenuta all'inizio degli anni Novanta (la legge n.390 del 1991, "Norme sul diritto agli studi universitari", v. il *box* che segue).

La prima legge-quadro sul diritto allo studio (legge n.390 del 1991)

La legge n.390 del 1991, adottata prima della riforma costituzionale del 2001 e non più vigente, ha introdotto una prima disciplina-quadro in attuazione degli articoli 3 e 34 della Costituzione, con l'obiettivo di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore e, in particolare, per consentire ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi" (art.1).

A tal fine ha definito il riparto delle competenze, attribuendo:

i) allo Stato le funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione in materia di diritto agli studi universitari;

ii) alle regioni gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione del diritto agli studi universitari;

iii) alle università il compito di organizzare i propri servizi, compresi quelli di orientamento e di tutorato, in modo da rendere effettivo e proficuo lo studio universitario.

In tale contesto, sono state previste forme sinergiche fra i richiamati attori istituzionali da perseguire anche mediante accordi e convenzioni per la realizzazione di specifiche attività.

La legge demanda ad un DPCM, da adottare con cadenza triennale e sentiti il Consiglio universitario nazionale e l'istituenda Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari, la definizione dei criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, nonché per la definizione delle relative procedure di selezione, ai fini dell'accesso ai servizi e del godimento degli interventi contemplati dalla medesima legge e non destinati alla generalità degli studenti, nonché le tipologie minime e i relativi livelli per la concreta realizzazione del diritto allo studio di competenza delle regioni. Quanto alle condizioni economiche, esse vanno individuate sulla base della natura e dell'ammontare del reddito imponibile e dell'ampiezza del nucleo familiare.

Fra gli strumenti individuati dalla legge si rammentano i prestiti d'onore (art.16), destinati a sopperire alle esigenze di ordine economico connesse alla frequenza degli studi, da rimborsare ratealmente, senza interessi, dopo il completamento o la definitiva interruzione degli studi; il Fondo per l'erogazione di

borse di studio finalizzate all'incentivazione ed alla razionalizzazione della frequenza universitaria (art.17). Inoltre la legge contemplava, fra le altre, norme per favorire la realizzazione di alloggi universitari, nonché la stipula di convenzioni fra Regioni e università per assicurare prestazioni sanitarie agli studenti all'interno delle università.

b) Il riparto nel testo vigente della Costituzione (art.117, secondo comma, lettera *m)*, e quarto comma)

Con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001) il diritto allo studio diviene di competenza esclusiva delle Regioni.

Nell'ambito del riparto delle competenze legislative sancito dall'art.117 della Costituzione, nel testo vigente, la materia non è compresa né fra gli ambiti di competenza esclusiva statale, né (come in precedenza) fra quelli di competenza concorrente. La titolarità del potere legislativo pieno spetta pertanto alle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'articolo 117, che reca una clausola di attribuzione residuale

a queste ultime della competenza legislativa sulle materie non elencate nei precedenti due commi. La Regione, nell'attuazione del richiamato diritto sociale, vanta anche una competenza in ordine all'organizzazione amministrativa, che legittima la stessa ad individuare le modalità operative, inclusa l'individuazione delle strutture a tal fine preposte.

Poiché tuttavia il diritto allo studio costituisce un diritto sociale, allo Stato permane la competenza (di tipo esclusivo) per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora innanzi LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il livello nazionale (art.117, secondo comma, lettera *m)*).

In quanto competenza trasversale, la stessa può essere esercitata in modo anche molto incisivo sino ad "invadere" alcune materie riservate alla competenza delle regioni. Essa deve tuttavia rispettare il principio della leale collaborazione e non può in ogni caso spingersi sino ad ingerirsi direttamente sull'assetto organizzativo e gestorio riservato alla potestà legislativa delle Regioni, "alle quali compete l'individuazione degli standard organizzativi e qualitativi degli enti operanti nel campo dei servizi educativi e di istruzione" (sent. n.87 del 2018, Considerato in diritto n.3.2).

Con specifico riferimento al principio di leale collaborazione, la giurisprudenza costituzionale ritiene necessario il suo rispetto nel momento in cui una disciplina statale si inserisce (ad esempio nel caso in cui si rinvenga l'esigenza di un intervento unitario secondo i canoni della c.d. chiamata in sussidiarietà[8]) in ambiti materiali caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali; e ciò vale anche con riguardo a normative statali sul diritto allo studio.

É stata pertanto ritenuta ammissibile la determinazione diretta da parte dello Stato (con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca) dei fabbisogni finanziari regionali ai fini del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la

[8] Si tratta di uno strumento teorico, di matrice giurisprudenziale (elaborato per la prima volta nella sent. n. 303 del 2003) che, sulla base del principio di sussidiarietà ricavabile dall'art.118 della Costituzione, consente di ritenere legittimo un intervento statale in ambiti che l'articolo 117 della Costituzione riserva formalmente alle regioni laddove sussista l'esigenza di soddisfare esigenze di carattere unitario, a cui non sono in grado di provvedere i livelli di governo regionali.

concessione delle borse di studio, che concorre (assieme ad altre fonti finanziarie) a rendere effettivo il diritto sociale che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, a condizione che essa sia frutto di un'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, non essendo sufficiente il mero parere (sent. n.87/2018, v.*infra*).

É stata altresì considerata legittima la previsione di un'erogazione di una prestazione relativa al diritto allo studio direttamente da parte dello Stato[9] in favore degli studenti che ne hanno diritto, nel presupposto che la chiamata in sussidiarietà sia "giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio" e che il coinvolgimento delle Regioni sia comunque garantito, nell'ottica della leale collaborazione, nella fase attuativa della disposizione tramite lo strumento dell'intesa.

Si veda in proposito la sentenza n. 87 del 2018, con la quale, fra l'altro, la Corte ha censurato la previsione normativa (art. 1, comma 271, della legge 11 dicembre 2016, n. 232), con cui era stata disposta l'istituzione di un unico ente per il diritto allo studio a livello regionale, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato «previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» , anziché «previa intesa» con la medesima Conferenza. La Corte ha censurato altresì l'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la «Fondazione Articolo 34», entro il 30 aprile di ogni anno, bandisca almeno 400 borse di studio nazionali «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché «d'intesa» con la medesima.

In attuazione del dettato costituzionale, la legge n.240 del 2010 ha delegato il Governo, tramite lo strumento del decreto legislativo alla revisione, fra l'altro, della

[9] Il riferimento è all'art. 1, comma 275, della L.n.232 del 2016, che demanda alla "Fondazione Articolo 34" il compito di bandire 400 borse di studio nazionali, sentita la Conferenza Stato-Regioni (sent. n.87/2018), dichiarato incostituzionale sul punto (si veda *infra* nel testo).

normativa di principio in materia di diritto allo studio, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore, e alla contestuale definizione dei LEP erogati dalle università statali (art.5, comma 1, lettera *d)*).

Nell'esercizio della delega si prevedeva il rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi (art.5, comma 6):

a) definire i LEP, anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, tali da assicurare gli strumenti ed i servizi, quali borse di studio, trasporti, assistenza sanitaria, ristorazione, accesso alla cultura, alloggi, già disponibili a legislazione vigente, per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti dell'istruzione superiore e rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e personale che limitano l'accesso ed il conseguimento dei più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi;

b) garantire agli studenti la più ampia libertà di scelta in relazione alla fruizione dei servizi per il diritto allo studio universitario;

c) definire i criteri per l'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano del Fondo integrativo per la concessione di prestiti d'onore e di borse di studio, di cui all'articolo 16, comma 4, della legge 2 dicembre 1991, n. 390 (v.*supra*);

d) favorire il raccordo tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le università e le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti al fine di potenziare la gamma dei servizi e degli interventi posti in essere dalle predette istituzioni, nell'ambito della propria autonomia statutaria;

e) prevedere la stipula di specifici accordi con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per la sperimentazione di nuovi modelli nella gestione e nell'erogazione degli interventi;

f) definire le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti universitari e le caratteristiche peculiari delle stesse.

Dando seguito alla delega legislativa, il Governo ha adottato il decreto legislativo n. 68 del 2012, cui è dedicato il successivo paragrafo.

II.3 La disciplina legislativa in materia di diritto allo studio: il d.lgs. n. 68 del 2012

Lo strumento normativo cardine del diritto allo studio è costituito dal d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, di revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega contenuta nella richiamata legge n.240 del 2010.

L'articolo 3, nel definire le attribuzioni in materia, in linea con il precetto costituzionale prefigura un sistema integrato di strumenti e servizi al quale partecipano:

i) lo Stato, cui spetta la determinazione dei LEP;

ii) le regioni, che esercitano la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio per la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio di tale diritto, che include la facoltà di integrare la gamma degli strumenti e dei servizi definita dal d.lgs. (all'articolo 6). In tale contesto normativo, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome esercitano le proprie competenze in materia ai sensi dei rispettivi statuti (che come noto sono fonti di rango costituzionale) e delle norme di attuazione dei medesimi statuti;

iii) le università e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, che, nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci, sono chiamate a svolgere attività ancillari al diritto allo studio: organizzando i propri servizi, compresi quelli di orientamento e di tutorato, al fine di realizzare il successo formativo degli studi; promuovuendo le attività di servizio di orientamento e tutorato delle associazioni e cooperative studentesche e dei collegi universitari legalmente riconosciuti; agevolando la frequenza ai corsi, nonché lo studio individuale, anche mediante l'apertura in ore serali e nei giorni festivi di biblioteche, laboratori e sale studio; sostenendo attività culturali, sportive e ricreative, incluse quelle autogestite dagli studenti; curando l'informazione circa le possibilità offerte per lo studio e la formazione, al fine di

favorire la mobilità anche internazionale degli studenti e promuovendo interscambi di studenti con università italiane e straniere; pubblicizzando gli interventi in materia di diritto allo studio.

Gli ulteriori contenuti del d.lgs. sono illustrati nell'ambito dei seguenti paragrafi, in cui sono descritti gli strumenti del diritto allo studio.

II.4 Gli strumenti del diritto allo studio

II.4.1 Borse di studio

Si tratta del principale strumento per la realizzazione del diritto allo studio, disciplinato dagli articoli 7, 8 e, nelle more della definizione dei LEP, 18 del D.lgs. 68/2012.

Ai sensi dell'art.7, le borse di studio rientrano nell'ambito dei LEP da assicurare in modo uniforme sul territorio nazionale. L'importo *standard* della borsa andrebbe pertanto quantificato sulla base dei costi che occorre effettivamente sostenere per gli studi universitari tenendo conto anche delle differenziazioni territoriali.

I richiamati costi devono riguardare le spese per il materiale didattico, per il trasporto, per la ristorazione, per l'alloggio, nonché per la frequenza ad eventi culturali.

La spesa standard è quantificata avendo riguardo a studenti il cui nucleo familiare abbia un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) fino al 20 per cento superiore al limite massimo previsto dai requisiti di eleggibilità per l'accesso alla borsa di studio, computata su undici mesi.

Per accedere alla borsa occorre il possesso di specifici requisiti, sia di merito che di condizione economica, la cui definizione è demandata ad un decreto del Ministro

dell'università e della ricerca[10] (art.8), non ancora adottato. La norma legislativa, in termini di requisiti di merito, stabilisce che questi debbano anche tener conto della durata normale del corso di studi; mentre in termini di condizione economica occorre avere riguardo all'indicatore della situazione economica equivalente e della situazione economica del territorio in cui ha sede l'università o l'istituzione di alta formazione artistica, musicale e coreutica. Sono inoltre previste modalità integrative di selezione, quali l'Indicatore della situazione economica all'estero (ISEE estero) e l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente (ISPE).

Sebbene la disciplina in esame assimili a tutti gli effetti l'erogazione delle borse ad una prestazione sociale in ordine alla quale allo Stato spetta la definizione del livello delle prestazioni che deve essere garantito su tutto il territorio, l'art.7, comma 1, secondo periodo, specifica che la concessione delle borse di studio è assicurata "nei limiti delle risorse disponibili". In tal modo la disposizione ammette implicitamente la possibilità che la prestazione sociale, che dovrebbe essere garantita a tutti gli aventi diritto, non lo sia qualora le risorse finanziarie non siano sufficienti.

Tale vincolo determina un vero e proprio ribaltamento della *ratio* sottesa alla disciplina sui LEP, per la quale le risorse finanziarie dovrebbero essere individuate a valle (e non a monte) della determinazione dei fabbisogni effettivi della popolazione studentesca una volta definiti i livelli minimi di prestazione che si ritiene debbano essere necessariamente assicurati in modo uniforme sul territorio.

La Corte costituzionale non è stata chiamata a giudicare la fondatezza di censure riferite alla disposizione in questione, in cui si prevede che la concessione delle borse di studio è assicurata nei limiti delle risorse a disposizione. Ciò premesso, occorre segnalare che, nella sentenza n. 275/2016, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di

[10] Il provvedimento avrebbe dovuto essere adottato, con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato - Regioni e Province autonome, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari, entro un anno dalla data di entrata in vigore del D.lgs. 68/2012. Il medesimo decreto avrebbe dovuto disciplinare sia l'importo della borsa, sia i criteri e le modalità di riparto del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio.

una legge della regione Abruzzo nella parte in cui prevedeva che “solo nei limiti delle disponibilità finanziarie” si potesse soddisfare il diritto allo studio degli studenti disabili. In quell'occasione ha affermato che "[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

Il d.lgs. 68/2012 ha peraltro previsto una disciplina transitoria, la cui operatività, come noto, si è protratta sino ad oggi, vista la perdurante mancata definizione dei LEP.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 18 (come modificato dall'art. 2, comma 2-*ter*, del d.l. n. 104/2013), nelle more della completa definizione dei LEP e di quanto previsto dal d.lgs. n. 68/2011 di attuazione del federalismo fiscale, al fabbisogno finanziario necessario per garantire gli strumenti ed i servizi per il pieno successo formativo a tutti gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, che presentino i requisiti di eleggibilità, si provvede attraverso:

i) il fondo integrativo statale (FIS) per la concessione delle borse di studio, da assegnare in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle regioni;

ii) il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio (articolata in tre fasce di reddito);

iii) le risorse proprie delle regioni (ulteriori rispetto alla richiamata tassa regionale), che devono essere di ammontare almeno pari al 40 per cento dell'assegnazione relativa al FIS.

Nel corso dell'indagine è stata fermamente stigmatizzata (in particolare da EL GHARRAS, STALTERI, D'AMBROSIO, GIUGOVAZ, GULLUNI, MONDIN, CHIAPPARINO, LAUDISA, DE SIMONE SORRENTINO, VICINO) la richiamata disposizione relativa ai cosiddetti "idonei non beneficiari", ossia come detto studenti che pur avendo titolo, ai sensi della disciplina vigente, alla borsa di studio, se la vedono negare in ragione dell'insufficienza complessiva delle risorse stanziate, situazione che - come è stato osservato - rappresenta un *unicum* del nostro Paese nell'area OCSE.

A tal proposito, la Commissione, nel condividere l'opportunità di riconsiderare tale disciplina per il suo carattere per alcuni aspetti elusivo del dettato costituzionale (art.34, terzo comma) che attribuisce a tutti gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, evidenzia con particolare favore il consistente incremento del Fondo integrativo statale registrato negli ultimi anni a partire dalla scorsa legislatura che ha sia, nella sostanza, attenuato (sebbene non eliminato) in modo significativo il fenomeno degli idonei non beneficiari, sia, più in generale, accresciuto la platea degli studenti beneficiari della borsa di studio. Tale fenomeno è stato illustrato dalla dott.ssa LAUDISA[11], la quale ha ricordato che il FIS è quasi duplicato negli ultimi dieci anni e che il problema dell'idoneo non beneficiario, a livello nazionale, è oggi molto contenuto, sebbene, a livello regionale, continuino a sussistere elementi di criticità.

Si veda in proposito la Tabella 1, in cui si rappresenta il numero delle borse di studio attribuite agli studenti nel sistema di istruzione terziario a partire dall'a.a. 2015/2016 sino a quello 2019/2020:

Anni	Università		Istituti AFAM	Altro	TOTALE BORSE	TOTALE IDONEI
	Corsi di laurea	Corsi post-laurea				
2015/2016	131.240	875	4.789	4.129	141.033	150.504
2016/2017	160.128	915	6.032	4.044	171.119	178.609
2017/2018	179.441	916	6.794	3.783	190.934	195.797
2018/2019	195.068	1.008	7.931	3.731	207.738	213.321
2019/2020	209.900	912	9.017	3.470	223.299	228.787
var. % 2015/2016 - 2019/2020	59,9%	4,2%	88,3%	-16,0%	58,3%	52,0%

Tabella 1 - Numero di borse di studio assegnate e numero di studenti idonei (la differenza è data dagli idonei non beneficiari) - Fonte Miur - "Il diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020), aprile 2021, pag.7

Come si evince dall'ultima riga della tabella, la differenza in percentuale fra il numero delle borse erogate fra il primo e l'ultimo degli anni considerati è pari al 58,3%, cioè l'incremento delle borse è pari a poco meno del 60%. Il fenomeno è peraltro

[11] Si veda il resoconto stenografico della seduta n.218 della Commissione, pagg.4 e seguenti.

particolarmente accentuato nei corsi degli istituti AFAM, in cui il numero delle borse assegnate si è accresciuto di oltre l'88 per cento. Quanto al numero degli idonei non beneficiari in rapporto al totale degli idonei, esso si è ridotto drasticamente, passando dal 6,29% nell'a.a. 2015/2016 al 2,4% nell'a.a.2019/2020.

Si tratta di un *trend* di assoluto rilievo, che sottende un impegno delle Istituzioni nei confronti del diritto allo studio. Nella valutazione complessiva dell'efficacia dello strumento in esame, come si avrà modo di tornare nel prosieguo del documento, occorrerebbe tuttavia avere riguardo anche ad altri aspetti, quali in particolare l'adeguatezza sia dell'importo delle borse, sia dei livelli reddituali e patrimoniali delle famiglie degli studenti richiesti per l'accesso al sostegno pubblico.

Nella Tabella 2 si riporta la distribuzione regionale delle sole borse di studio erogate dalle università (che come si evince dalla tabella precedente rappresentano circa il 94% del totale delle borse erogate). Nella settima colonna è riportato il rapporto percentuale fra il numero dei borsisti ed il totale degli idonei e pertanto un valore pari al 100% implica l'assenza di idonei non beneficiari. É ciò che accade in 16 regioni, mentre in altre 3 detta percentuale è prossima al 100% e in una (in Molise) è comunque pari al 93%. Solo in Sicilia si registra una criticità significativa, in quanto il 25,5% degli aventi diritto non percepiscono la borsa.

Regione	N. idonei	N. Borse conoscesse	% rispetto a tipologia di studente			% di copertura rispetto ad idonei	% borsisti rispetto a iscritti regolari	Spesa	
			in sede	pendo-lare	fuori sede			Totale (migliaia di euro)	Euro per beneficiario
Piemonte	13.108	13.108	15,6	36,5	47,9	100,0	14,2	39.368	3.025
Valle d'Aosta	146	146	51,4	16,4	32,2	100,0	17,3	294	2.228
Lombardia	23.971	23.779	18,7	35,5	45,7	99,2	10,1	72.728	3.324
Provincia Aut. di Trento	2.097	2.097	10,5	25,3	64,2	100,0	15,7	7.649	3.314
Provincia Aut. di Bolzano	1.009	1.009	10,7	51,2	38,1	100,0	31,7	1.904	1.887
Veneto	13.520	13.341	23,3	41,7	35,0	98,7	15,4	41.344	3.345
Friuli-Venezia Giulia	5.291	5.291	17,7	41,4	40,9	100,0	22,4	15.539	2.939
Liguria	3.175	3.175	26,1	29,5	44,3	100,0	13,6	7.850	2.684
Emilia-Romagna	21.225	21.225	33,6	12,3	54,1	100,0	16,3	71.636	3.530
Toscana	13.639	13.639	10,3	21,4	68,3	100,0	16,9	41.945	3.279
Umbria	4.326	4.326	22,0	20,9	57,1	100,0	22,1	15.212	3.503
Marche	5.051	5.051	4,3	13,8	81,9	100,0	14,6	20.372	3.846
Lazio	19.687	19.687	19,0	16,5	64,4	100,0	11,1	66.145	3.714
Abruzzo	5.615	5.615	30,8	19,1	50,2	100,0	17,7	15.462	2.936
Molise	771	717	19,9	50,8	29,3	93,0	14,3	2.273	2.870
Campania	22.250	22.250	23,8	68,9	7,3	100,0	18,5	100.423	5.141
Puglia	17.587	17.587	15,4	64,8	19,8	100,0	29,6	54.404	3.290
Basilicata	1.180	1.180	36,9	39,2	24,0	100,0	29,3	3.095	2.341
Calabria	10.245	10.197	11,0	23,2	65,8	99,5	37,3	33.163	3.777
Sicilia	20.841	16.366	29,6	45,8	24,6	78,5	21,3	31.836	2.154
Sardegna	10.114	10.114	22,4	25,2	52,4	100,0	36,8	32.900	3.820
ITALIA	214.848	209.800	20,8	36,4	43,7	97,7	18,6	676.642	3.483

Tabella 2 - Numero di borse di studio assegnate e numero di studenti idonei per regione nell'a.a. 2019/2020- Fonte: "Il diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020), aprile 2021, pag.7, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica - MUR

Nel corso delle audizioni è stata rilevata un'ulteriore criticità collegata a differenze territoriali anche con riguardo alla definizione di soglie reddituali, con particolare riferimento al calcolo dell'ISEE e dell'ISPE (fra gli altri, D'AMBROSIO, STALTERI, LAUDISA). Sul punto è stato espresso l'auspicio di un maggiore coordinamento delle procedure per l'erogazione delle borse ed è stato avanzato il suggerimento di prevedere un'unica piattaforma online per la richiesta di borse di studio (LAUDISA).

Al riguardo, la disomogeneità territoriale è stata messa in relazione con i diversi modelli di *governance* degli enti del diritto allo studio (CHIAPPARINO[12]). In particolare, alcune Regioni si distinguono per un'accentuata decentralizzazione, a livello di singoli atenei (è il caso della Lombardia); altre sono caratterizzate dalla presenza di enti regionali unici. Sul punto il Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) si è espresso in favore di maggiore unitarietà nel modello di *governance* degli enti regionali e, soprattutto, della necessità di assicurare un'efficace

[12] Si veda il resoconto stenografico della 119ª seduta della Commissione del 26 novembre 2019, pag.4.

rappresentanza studentesca all'interno degli stessi, a salvaguardia della corretta rappresentazione delle esigenze degli studenti.

Al fine di rendere ancora più efficace lo strumento, è stata richiamata l'attenzione sulla duplice esigenza (MONDIN[13]):

i) da un lato, di assicurare la stabilità in ordine alle risorse su cui le regioni o gli enti che lo gestiscono possono contare, anche al fine di consentire una maggiore tempestività nell'erogazione della borsa. Sul punto si segnala una valutazione positiva, a questi fini, da parte della Corte dei Conti[14] circa l'impatto del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n.798 del 2017 che, grazie alla semplificazione delle procedure e degli strumenti, ha consentito di effettuare il riparto del FIS entro la fine dell'esercizio finanziario di riferimento (novembre/dicembre) e, quindi, in concomitanza con l'inizio dell'anno accademico negli anni presi in considerazione (2017, 2018 e 2019);

ii) dall'altro, di prevedere un'efficacia pluriennale dell'assegnazione della borsa di studio, ferma restando la verifica dell'impegno dello studente nel proprio percorso di studio, evitando la logica della graduatoria annuale.

L'eterogeneità territoriale non è stata peraltro stigmatizzata solo con riferimento all'erogazione delle borse di studio: come si avrà modo di precisare anche in seguito, è stato affermato che essa può determinare sperequazioni con riguardo alla fruibilità effettiva del diritto allo studio, sì da rendere necessaria una disciplina quadro nazionale (RUSSO), che peraltro il legislatore già ha dettato prevedendo la determinazione dei LEP, di cui appare prioritaria l'adozione (fra gli altri, DE SIMONE SORRENTINO[15]).

Nel corso dell'indagine è stata anche segnalata l'opportunità di un approfondimento sotto il duplice aspetto dell'adeguatezza delle soglie reddituali che consentono l'accesso alle borse di studio e dell'entità delle stesse. Al riguardo la CONFERENZA DELLE REGIONI[16]: i) sottolinea che le soglie reddituali e patrimoniali fissate annualmente dal

---

[13] Si veda il resoconto stenografico della 112ª seduta della Commissione del 24 ottobre 2019, pag.6.
[14] Corte dei Conti "Il Finanziamento delle borse di studio: Il Fondo integrativo borse di studio", deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato 23 dicembre 2020, n.16/2020/G, pagg.65 e 112.
[15] Si veda il resoconto stenografico della 121ª seduta della Commissione del 27 novembre 2019, pag.9.
[16] Si veda la documentazione depositata nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 4 maggio 2021.

MUR sono eccessivamente basse (secondo il DM n.65 del 2020 il livello ISEE deve essere inferiore a 23.626,32 euro e quello ISPE deve essere inferiore a 51.361,58 euro). Al riguardo, si aggiunga che le soglie ISEE e ISPE effettivamente applicate differiscono da Regione a Regione e questo costituisce, come sottolineato nel corso della procedura informativa, un elemento ulteriore di criticità del sistema; ii) l'importo delle borse di studio è eccessivamente contenuto rispetto ai costi effettivamente sostenuti dagli studenti, che spesso sono costretti a svolgere attività lavorative che ne rallentano il percorso formativo.

Circa il tema della frammentazione regionale nell'erogazione delle prestazioni, va segnalata la volontà, nelle more dell'attuazione dei LEP, di migliorare il livello di partecipazione e coinvolgimento dei soggetti coinvolti, che ha condotto alla costituzione[17] di un apposito Tavolo tecnico per lo studio, l'analisi e l'individuazione dei fabbisogni finanziari regionali, composto da 4 rappresentanti del MUR (allora MIUR), 6 rappresentanti della Conferenza delle Regioni, 2 rappresentanti del MEF ed 1 rappresentante dell' ANDISU. Gli esiti di tale sinergia sono stati raccolti nel decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 11 ottobre 2017, prot. n. 798, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con cui si è provveduto a definire i criteri per la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali e la conseguente ripartizione ed erogazione del Fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio (FIS). Allo scadere del triennio di vigenza di detto decreto interministeriale, il tavolo, nuovamente convocato al fine di verificare l'attuazione del medesimo decreto tre anni, ha formulato specifiche proposte che sono state recepite nel decreto interministeriale MUR-MEF n. 853/2020 che ha vigenza triennale a partire dall'anno 2020 e, comunque, fino all'emanazione dei decreti attuativi di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 68/2012.

[17] Con decreto del Capo del Dipartimento del MIUR 29 marzo 2017, n. 662.

• ***Il Fondo Integrativo Statale***

Il Fondo integrativo statale (FIS) è uno degli strumenti finanziari, ai sensi dell'art.18 del d.lgs. 68/2012, attraverso cui si mira ad assicurare il pieno successo formativo degli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi. Invero esso è stato inizialmente istituito dalla l. n. 390/1991 (art. 16, comma 4) come strumento finanziario diretto alla concessione dei prestiti d'onore per il merito e, solo in un secondo tempo, il suo ambito è stato esteso al finanziamento delle borse di studio[18]. L'obiettivo di tali interventi era quello di assicurare la copertura delle spese di mantenimento durante il corso di laurea, nelle diverse sedi.

A lungo la disciplina di riferimento è stata dettata dal d.p.c.m. del 9 aprile 2001[19], che disponeva, fra l'altro, che il contributo venisse ripartito fra le regioni sulla base dei seguenti criteri: a) il 50 per cento in proporzione alla spesa destinata alla concessione delle borse di studio da parte delle Regioni, delle Province autonome ed eventualmente delle università e delle istituzioni per l'alta formazione artistica e musicale, erogate agli studenti iscritti alle università con sede legale nel territorio regionale, per l'anno accademico in corso, allo svolgimento di attività a tempo parziale degli studenti presso gli organismi regionali di gestione ed alla erogazione di contributi per la mobilità internazionale degli studenti nell'esercizio finanziario di riferimento; b) il 35 per cento in proporzione al numero di idonei nelle graduatorie per la concessione delle borse di studio nell'anno accademico in corso. Gli studenti fuori sede sono pesati con un parametro pari a 2; c) il 15 per cento in proporzione al numero di posti alloggio, in gestione diretta o indiretta, degli organismi regionali di gestione effettivamente disponibili (art.16). Ogni regione era penalizzata nel caso in cui avesse ridotto l'ammontare delle proprie risorse destinate al diritto allo studio, fermo restando il principio secondo cui nessun ente territoriale poteva ricevere un importo del fondo statale inferiore all'80 per cento di quello dell'anno prima.

Dopo l'intervento del d.lgs. 68/2012 e nelle more dell'emanazione del decreto ivi previsto (all'articolo 7, comma 7), la richiamata legge n.232/2016, all'art.1, comma 271, ha, da un lato, ribadito che il riparto del Fondo deve avvenire in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle regioni e, dall'altro, ha demandato ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione dei fabbisogni finanziari regionali.

Il decreto interministeriale n. 798 dell'11 ottobre 2017 definisce il fabbisogno finanziario regionale e le modalità di riparto del FIS.

Il fabbisogno deriva dalla sommatoria dei seguenti addendi (art.1): i) il prodotto fra il numero medio (annuale) di studenti idonei nel precedente triennio e l'importo minimo della borsa come definito dal d.P.C.m. 9 aprile 2001 (distinguendo fra studenti in sede, pendolari e fuori sede); ii) il prodotto fra la media dei posti letto assegnati nel triennio accademico a studenti fuori sede idonei alla borsa e l'incremento figurativo per i servizi di alloggio determinato nella misura standard di 1.100 euro per ciascun posto; iii) il contributo per la mobilità internazionale destinato a studenti idonei alla borsa di studio che siano stati in mobilità nell'ambito del programma ERASMUS o di altri programmi internazionali nella misura standard di 750 euro *pro capite* e in termini percentuali pari al 4% della media degli studenti idonei negli ultimi tre anni accademici; iv) il contributo per la media degli studenti con disabilità non inferiore al 66% degli ultimi tre anni accademici, determinato nella misura standard corrispondente al doppio della borsa minima per la relativa erogazione di servizi, distinguendo fra studenti in sede, pendolari e fuori sede.

Ai fini della ripartizione del FIS, il fabbisogno finanziario "netto" delle Regioni è determinato sottraendo dal fabbisogno finanziario complessivo il gettito standard della tassa regionale per il diritto allo studio (pari ad un importo di 140 euro per studente iscritto).

Il fabbisogno finanziario così calcolato è coperto:

- per il 71,43% dal FIS in proporzione al fabbisogno stesso;
- per il 28,57% dalle risorse proprie delle Regioni, le quali sono tenute a contribuire in misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione del FIS.

---

[18] L'art. 1, comma 89, della l. n. 662/1996 ("Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) ha stabilito che il fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore, istituito dalla legge n. 390 del 1991, potesse essere "destinato anche alle erogazioni di borse di studio di cui all'articolo 8" della legge n.390 del 1991.

[19] Recante "Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, ai sensi dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390".

Nell'accezione delle risorse proprie rientrano gli importi effettivamente erogati dalle regioni nell'anno accademico precedente per borse di studio, le ulteriori erogazioni monetarie, incluse quelle per contributi per mobilità internazionale, per servizi agli studenti con disabilità, nonché per servizi di alloggio (nella misura standard di 1.100 euro per posto letto).

Quanto al riparto del FIS, esso è effettuato per il 95% in proporzione ai fabbisogni finanziari netti delle Regioni e per il 5% sulla base della quota premiale. Qualora tuttavia l'incidenza complessiva della spesa per studenti idonei sostenuta dall'insieme delle Regioni che accedono alla quota premiale superi: il 50% del totale della spesa per studenti idonei sostenuta da tutte le Regioni, la percentuale di quota premiale del FIS sarà pari al 10%; il 60% del totale della spesa per studenti idonei sostenuta da tutte le Regioni, la percentuale di quota premiale del FIS sarà pari al 15%.

La quota premiale spetta alle sole Regioni che impiegano risorse proprie (alla data del 30 aprile dell'anno del riparto) in misura superiore al 40% dell'assegnazione del FIS registrata nell'anno precedente.

Si segnala peraltro che le risorse del Fondo sono direttamente attribuite al bilancio dell'Ente regionale erogatore dei servizi per il Diritto allo Studio, per la concessione di borse di studio.

Il FIS è allocato sul capitolo 1710 dello stato di previsione del Ministero.

Nell'ambito delle risorse del FIS confluiscono, ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 104/2013, anche il 3% delle risorse che l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata versa nel Fondo unico di giustizia (FUG) ai sensi dell'art.48, comma 1, del Codice delle leggi antimafia di cui al d.lgs. n.159 del 2011.

Tale disposizione rimasta dapprima inattuata in ragione del complicato meccanismo procedurale, ha determinato un incremento del FIS pari a 20.851 euro nel 2020. Si veda in proposito il decreto direttoriale n.138 del 4 dicembre 2020 (ventiseiesimo capoverso della parte motiva) di riparto del FIS per la concessione delle borse di studio riferito all'anno 2020.

La Tabella 3 illustra l'andamento del FIS dal 2012 al 2019.

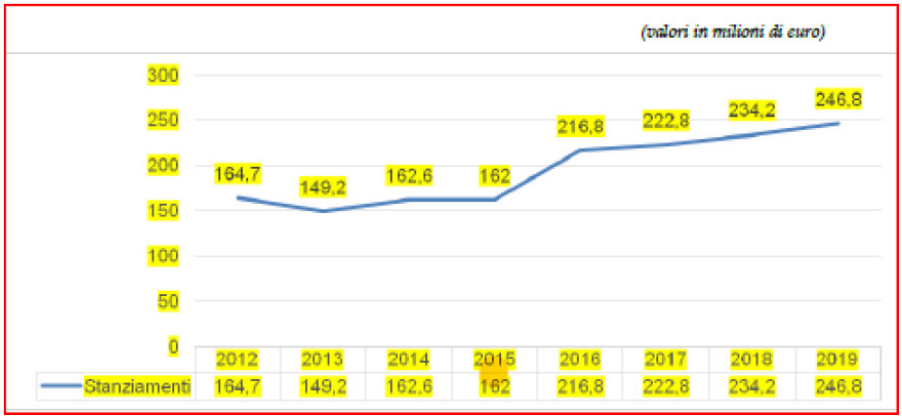


Tabella 3. Andamento degli stanziamenti del FIS dal 2012 al 2019. Fonte: Corte dei Conti "Il Finanziamento delle borse di studio: Il Fondo integrativo borse di studio", deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato 23 dicembre 2020, n.16/2020/G, pag.65

Come si evince dalla Tabella 3, a partire dal 2013 gli stanziamenti del Fondo sono cresciuti in maniera considerevole sino a raggiungere i quasi 247 milioni nel 2019 (+65,4%).

Nel periodo successivo il *trend* di crescita si è persino ulteriormente rafforzato. Il Fondo in commento è stato infatti più di recente incrementato ai sensi:

- 31 milioni di euro per il 2020 ai sensi dell'articolo 1, comma 265, della legge 160/2019 (legge di bilancio 2020);

- 40 milioni di euro per il 2020 ai sensi dell'art. 236, comma 4, del decreto-legge 34/2020.

Tali risorse sono state destinate nello specifico incremento è stato finalizzato a in via prioritaria a sostenere: i) "gli ordinari interventi delle regioni in favore degli studenti che risultano idonei ai benefici per il diritto allo studio"; ii) "a sostenere gli eventuali ulteriori interventi promossi dalle regioni, una volta soddisfatti gli idonei, in favore degli studenti che, in conseguenza della emergenza epidemiologica da Covid-19, risultino esclusi dalle graduatorie regionali per carenza dei requisiti di eleggibilità collegati al merito".

- 70 milioni di euro, a decorrere dall'a.a. 2021 (ciò che rende permanente l'incremento stabilito per il 2020) ai sensi dell'articolo 1, comma 519, della legge n.178 del 2020).

Ai sensi del capitolo 1710 dello stato di previsione del MUR, per ciascuna delle annualità dal 2021 al 2023, le risorse appostate nel FIS sono pari 307.814.548[20].

• Le altre fonti finanziarie: i) la tassa regionale per l'iscrizione ai corsi di laurea

La tassa regionale per il diritto allo studio è prevista dall'art. 18, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. 68/2012, come uno dei tre pilastri finanziari per garantire gli strumenti ed i servizi per il pieno successo formativo attraverso l'erogazione delle borse di studio. La medesima disposizione fa rinvio alla disciplina di cui all'art.3, commi 20-23, della legge n.549/1995 (peraltro in parte modificata dal medesimo d.lgs.), con cui era stata introdotta tale tassa[21], definita quale tributo proprio delle Regioni e delle Province autonome.

La tassa è corrisposta dagli studenti per l'iscrizione ai corsi di studio delle università statali e legalmente riconosciute, degli istituti universitari e degli istituti superiori di grado universitario che rilasciano titoli di studio aventi valore legale alla Regione o alla Provincia autonoma nella quale l'università o l'istituto hanno la sede legale.

I predetti enti territoriali (ai sensi dell'art.18, comma 8, del d.lgs. 68/2012) stabiliscono l'importo della tassa articolandolo in 3 fasce e la legge stabilisce che la misura minima:

i) è pari a 120 euro per la fascia più bassa della tassa, che riguarda coloro che presentano una condizione economica non superiore al livello minimo dell'Isee corrispondente ai requisiti di eleggibilità per l'accesso ai LEP del diritto allo studio;

ii) è pari a 140 euro per la fascia intermedia, che interessa coloro che presentano un Isee compreso fra il livello minimo ed il doppio del medesimo livello minimo;

iii) è pari a 160 euro per la fascia più alta, che concerne coloro che presentano un Isee superiore al doppio del livello minimo.

In ogni caso la tassa per il diritto allo studio non può superare le 200 euro.

Quella in esame costituisce la principale fonte di finanziamento delle borse di studio.

• Le altre fonti finanziarie: ii) le risorse proprie delle regioni

Le risorse proprie delle regioni (ulteriori rispetto al gettito della tassa per il diritto allo studio) costituiscono il terzo strumento finanziario per assicurare l'erogazione delle borse di studio. Ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera *c)*, del d.lgs. 68/2012, è previsto che le risorse proprie devono contribuire almeno per il 40 per cento dell'assegnazione relativa al FIS. L'art.3 del citato decreto interministeriale n.798 dell'11 ottobre 2017 sui fabbisogni finanziari regionali stabilisce che per "risorse proprie delle Regioni" si devono intendere le risorse destinate alla erogazione di strumenti e servizi agli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi idonei al conseguimento della borsa di studio, al netto del gettito derivante dalla tassa regionale e della quota del FIS ricevuta nell'anno precedente. La disposizione aggiunge che occorre tenere conto degli importi effettivi relativi all'anno accademico precedente a quello di utilizzo del FIS, riferiti:

- al valore complessivo delle borse concesse in denaro ed eventuali servizi;

---

[20] Si veda il decreto del 30 dicembre 2020 di ripartizione in capitoli delle unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023.

[21] La tassa veniva istituita contestualmente all'abolizione, disposta al comma 19, del contributo suppletivo di cui all'articolo 4 della legge 18 dicembre 1951, n. 1551 e della quota di compartecipazione del 20 per cento degli introiti derivanti dalle tasse di iscrizione di cui al comma 15 dell'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

- alle erogazioni monetarie per i contributi di mobilità internazionale;
- ad altre erogazioni monetarie;
- ad erogazioni in servizi agli studenti con disabilità;
- alle erogazioni in servizi di alloggio (nella misura standard di 1.100,00 euro per ciascuno dei posti letto concessi a studenti fuori sede idonei alla borsa).

II.4.2 Graduazione della contribuzione studentesca

Il citato d.lgs. n.68/2012, all'articolo 9, dispone la graduazione dell'importo dei contributi per la frequenza ai corsi di livello universitario delle università statali e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica in ragione della condizione economica degli studenti. Circa la disciplina dei medesimi contributi si rinvia alla scheda di approfondimento.

• ***La disciplina sulla contribuzione degli studenti***

Gli studenti dei corsi di laurea e di laurea magistrale delle università statali, ai sensi dell'articolo 1, comma 252, della legge n.232 del 2016, contribuiscono alla copertura dei costi dei servizi didattici, scientifici e amministrativi mediante un contributo onnicomprensivo annuale, anche differenziato tra i diversi corsi di laurea e di laurea magistrale, da versare all'università alla quale sono iscritti, comprensivi dei contributi per attività sportive, ma non dell'imposta di bollo e della tassa regionale per il diritto allo studio.

In precedenza erano previsti (ai sensi del d.P.R. n.306/1997) una tassa di iscrizione annuale (fissa) e contributi universitari (determinati autonomamente dalle università), graduati in relazione alle condizioni economiche dell'iscritto.

L'importo del contributo onnicomprensivo annuale è stabilito da ciascuna università statale con proprio regolamento sulla contribuzione studentesca[22], che è adottato nel rispetto dei criteri di equità, gradualità e progressività, nonché delle disposizioni sulla c.d. *no tax area* (v. *supra*). Tutti gli studenti, ad eccezione di coloro che ne sono esonerati[23], sono tenuti al pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio.

Fatti salvi il contributo onnicomprensivo annuale, le imposte erariali ed eventuali contributi per i servizi prestati su richiesta dello studente per esigenze individuali, il comma 260 impone alle università statali il divieto di poter istituire ulteriori tasse o contributi a carico degli studenti, fino al rilascio del titolo finale di studio.

Si segnala che la contribuzione studentesca nel complesso non può eccedere il 20 per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato (art.5 del d.P.R. n.306/1997). Ai fini della verifica del superamento di detto limite non vengono computati i contributi dovuti dagli studenti

[22] Il medesimo regolamento stabilisce il contributo annuale dovuto dagli iscritti ai corsi o scuole di specializzazione (comma 262, secondo periodo).

[23] Ai sensi dell'articolo 3, comma 22, della l. 549/1995, sono esonerati dal pagamento gli studenti beneficiari delle borse di studio e dei prestiti d'onore (di cui alla legge 2 dicembre 1991, n. 390), nonché gli studenti risultati idonei nelle graduatorie per l'ottenimento di tali benefici.

frequentanti le scuole di specializzazione, nonché gli importi della contribuzione studentesca dovuti dagli studenti internazionali e dagli studenti iscritti oltre la durata normale dei rispettivi corsi di studio (fuori corso).

Con specifico riferimento alla contribuzione di tale ultima categoria di studenti (fuori corso), ai sensi dell'articolo 1-*bis* del citato d.P.R., essa può essere incrementata dalle università secondo limiti e criteri individuati con decreto annuale del Ministro dell'università e della ricerca, sulla base dei principi di equità, progressività e redistribuzione e tenendo conto degli anni di ritardo rispetto alla durata normale dei rispettivi corsi di studio, del reddito familiare ISEE, del numero degli studenti appartenenti al nucleo familiare iscritti all'università e della specifica condizione degli studenti lavoratori. L'incremento non può comunque oltrepassare il doppio dei limiti stabiliti per gli studenti in corso, o limiti inferiori se lo studente presenta un ISEE familiare inferiore a 150.000 euro. Tali incrementi sono destinati, in misura pari almeno al 50%, a integrare le risorse disponibili per le borse di studio e, per la parte residua, a finanziare altri interventi di sostegno al diritto allo studio.

L'esonero totale dalla contribuzione è riconosciuto in favore:

i) degli studenti che presentino i requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa di studio;

ii) degli studenti con disabilità, in quanto portatori di handicap ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della l. n.104 del 1992, o con un'invalidità pari o superiore al sessantasei per cento;

iii) degli studenti costretti ad interrompere gli studi a causa di infermità gravi e prolungate limitatamente al periodo in cui perdura l'infermità;

iv) degli studenti stranieri beneficiari di borsa di studio annuale del Governo italiano nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo e degli accordi intergovernativi culturali e scientifici e dei relativi programmi esecutivi.

È attribuita peraltro la facoltà alle Istituzioni e alle università statali di prevedere, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio e con il vincolo di tener conto della condizione economica dello studente, la concessione di esoneri totali o parziali dalla tassa di iscrizione e dai contributi universitari, con riferimento a a) studenti con disabilità con invalidità inferiore al sessantasei per cento; b) studenti che concludano gli studi entro i termini previsti dai rispettivi ordinamenti con regolarità nella acquisizione dei crediti previsti nel piano di studi; c) studenti che svolgano una documentata attività lavorativa.

II.4.3 La *no tax area*

La richiamata disciplina sulla graduazione della contribuzione studentesca è stata recentemente completata dall'introduzione della cosiddetta *no tax area,* che dispone l'esonero dalla contribuzione universitaria degli studenti che presentano contemporaneamente requisiti reddituali (della famiglia di appartenenza) e di merito.

Nello specifico, l'art. 1, commi 255 e 256, della l. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) esonera totalmente dal contributo onnicomprensivo annuale (oltre agli studenti già esonerati dal pagamento di ogni contribuzione ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 68/2012), anche gli studenti che rispettano tutti i seguenti criteri:

a) appartengono a un nucleo familiare il cui ISEE[24] è inferiore o eguale a 13.000 euro[25] (a partire dall'a.a. 2020/2021 la soglia è stata elevata, in via amministrativa, a 20.000 euro, v. *infra*);

b) sono iscritti all'università di appartenenza da un numero di anni accademici inferiore o uguale alla durata normale del corso di studio, aumentata di uno;

c) abbiano conseguito un numero minimo di crediti formativi. Più precisamente occorre che abbiano ottenuto, nel caso di iscrizione al secondo anno accademico, entro la data del 10 agosto del primo anno, almeno 10 crediti formativi universitari; ovvero abbiano conseguito nel caso di iscrizione ad anni accademici successivi al secondo, nei dodici mesi antecedenti la data del 10 agosto precedente la relativa iscrizione, almeno 25 crediti formativi.

Per gli studenti appartenenti:

i) a un nucleo familiare il cui ISEE sia superiore a 13.000 euro (a partire dall'a.a. 2020/2021 la soglia è stata elevata, in via amministrativa, a 20.000 euro, v. *infra*) e

---

[24] Ai sensi del comma 262, nel caso di studenti aventi la cittadinanza di Stati non appartenenti all'Unione europea, e non residenti in Italia, per i quali risulti inapplicabile il calcolo dell'ISEE del nucleo familiare di appartenenza, l'importo del contributo onnicomprensivo annuale è stabilito dalle singole università statali (anche in deroga ai criteri individuati nei commi da 255 a 258).

[25] Tale criterio è necessario e sufficiente per l'esonero nel caso di studenti iscritti al primo anno accademico.

inferiore o pari a 30.000 euro, a condizione che (se iscritti negli anni successivi al primo) soddisfino i requisiti di cui alle lettere *b)* (sull'iscrizione) e *c)* (sul possesso di un numero di crediti formativi minimo), il contributo onnicomprensivo annuale non può superare il 7 per cento della quota di ISEE eccedente 13.000 euro (comma 257);

ii) a un nucleo familiare il cui ISEE sia inferiore a 30.000 euro, a condizione che soddisfino il requisito di cui alla lettera c) (sul possesso di un numero di crediti formativi minimo) anche se non quello di cui alla lettera *b)*, il contributo onnicomprensivo annuale è pari ad almeno 200 euro e comunque non può superare quello determinato ai sensi del precedente capoverso, aumentato del 50 per cento.

I richiamati limiti di importo ISEE, ai sensi del comma 264, sono aggiornati con cadenza triennale a decorrere dall'a.a. 2020/2021.

Va peraltro aggiunto che in sede di legge di bilancio 2017 è stata altresì attribuita la facoltà al regolamento sulla contribuzione studentesca di poter disporre, nel rispetto dei richiamati principi della disciplina della *no tax area* e del principio di equilibrio di bilancio di ciascuna università statale, fra l'altro, eventuali ulteriori casi di esonero o graduazione del contributo onnicomprensivo annuale, per specifiche categorie di studenti, individuate in relazione alla carriera universitaria individuale o alla particolare situazione personale.

Un'ulteriore forma di esonero dal pagamento delle tasse o contributi a favore dell'università è riconosciuta agli studenti dei corsi di dottorato di ricerca che non siano beneficiari di borsa di studio (comma 262).

Ai sensi del comma 267, le disposizioni in commento trovano applicazione nei confronti delle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, chiamate ad adeguare i propri regolamenti in materia di contribuzione studentesca.

In sede di riparto del Fondo per il finanziamento ordinario delle università - FFO (di cui all'articolo 5 della legge n.537 del 1993) e del Fondo in favore delle richiamate Istituzioni si tiene conto del numero degli studenti esonerati dal pagamento di ogni contribuzione e del numero di quelli esonerati dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale.

Come anticipato, la platea dei beneficiari dell'esonero totale e parziale dal contributo dovuto dagli studenti universitari e dagli studenti AFAM**, c.d. no tax area, è stato esteso dapprima in via temporanea con il decreto-legge n.34 del 2020** e, successivamente, reso stabile con la legge n. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021). L'art. 236, comma 3, ha a tal fine stanziato risorse, ai periodi primo e secondo, pari a 165 milioni di euro del FFO (tali disposizioni sono state attuate dal DM 26 giugno 2020, n.234) e, ai periodi terzo e quarto, 8 milioni per il fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica statali (in attuazione è intervenuto il DM 14 luglio 2020, n. 295).

In sede attuativa le richiamate risorse hanno consentito al Ministro di incrementare, in via amministrativa, la platea dei beneficiari della *no tax area*: i) incrementando il numero degli studenti beneficiari dell'esonero totale dal contributo onnicomprensivo annuale, innalzando la soglia ISEE delle relative famiglie; ii) ad incrementare l'entità dell'esonero parziale dal medesimo contributo degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con ISEE, compreso tra 20.001 e 30.000 euro. Si veda la seguente Tabella.

ISEE (X)	% Riduzione del contributo onnicomprensivo annuale rispetto a importo massimo dovuto ai sensi l. 232/2016
20.000<X≤22.000	80%
22.000<X≤24.000	50%
24.000<X≤26.000	30%
26.000<X≤28.000	20%
28.000<X≤30.000	10%

Tabella 4 Riduzione del contributo onnicomprensivo annuale previsto in sede di attuazione del d.l. 34 del 2020 - Fonte: DM 26 giugno 2020, n.234 e DM 14 luglio 2020, n. 295

Ai sensi dei richiamati decreti ministeriali alle università e alle istituzioni è chiesto in relazione alle condizioni specifiche in cui queste ultime si troveranno ad operare nel prossimo anno accademico, ad accordare priorità all'ampliamento dei beneficiari dell'esonero totale (andando oltre la soglia dei 20.000 euro di ISEE) e/o ad un ulteriore incremento dell'entità dell'esonero, fermo restando il principio di gradualità

dell'esonero in relazione alla situazione economica del nucleo familiare dello studente[26].

Tali misure, previste e finanziate per il 2020, **sono state portate a regime dalla citata legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, comma 518)** che, a tal fine ha incrementato il FFO di 165 milioni di euro annui a decorrere dal 2021 e il fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni AFAM di 8 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2021.

A distinti decreti ministeriali sono demandata l'individuazione delle modalità di definizione di tali esoneri da parte delle istituzioni universitarie e delle istituzioni AFAM , nonché dei criteri di riparto delle risorse tra le stesse istituzioni.

La Tabella 5 fornisce alcune utili indicazioni circa il numero di studenti che beneficiano di un esonero totale dal pagamento della contribuzione universitaria nelle tipologie di ateneo considerate (statali, non statali telematici, non statali con esclusione di quelli telematici) e il *trend* registrato nel triennio di riferimento.

Anno	Statali	Non statali telematici	Non statali esclusi telematici
2016/2017	13,2	18,5	7,5
2017/2018	25,1	22,9	9,0
2018/2019	27,4	20,1	9,7
variazione % 2016/2017 - 2018/2019	107,4%	9,0%	28,4%

Tabella 5 - Percentuale degli studenti beneficiari di un esonero totale dalla contribuzione sul totale degli iscritti per tipologia di ateneo - Fonte "La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2018-2019", agosto 2020, pag.9, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica.

[26] Nei richiamati decreti si chiede agli atenei e alle istituzioni AFAM di accordare priorità, in relazione alle condizioni specifiche, altresì: i) all'esonero totale o parziale di specifiche categorie di studenti individuate in relazione alla particolare situazione economica personale, tenuto conto della carriera universitaria individuale; ii) all'esonero parziale, per gli studenti, con Indicatore ISEE comunque non superiore a 30.000 euro, non in possesso del requisito di essere iscritti all'università di appartenenza da un numero di anni accademici inferiore o uguale alla durata normale del corso di studio, aumentata di uno tenuto (v.*supra*) ovvero per ulteriori categorie di studenti con situazioni personali diverse.

Come si evince dalla tabella, la quota di studenti che fruiscono dell'esonero totale dalla contribuzione è aumentato in modo molto significativo negli atenei statali, in cui essa è più che raddoppiata. Anche negli altri atenei si è registrato un incremento della stessa, ma in misura più contenuta (specie in quelli telematici). Da questi dati si evince come lo strumento della *no tax area* concorra in maniera decisiva al rafforzamento del diritto allo studio.

Analoghe considerazioni si possono tendenzialmente trarre dai dati sugli esoneri parziali riportati nella seguente tabella.

Anno	Statali	Non statali telematici	Non statali esclusi telematici
2016/2017	8,0	39,1	7,4
2017/2018	12,1	35,7	6,4
2018/2019	10,7	32,5	6,4
variazione % 2016/2017 - 2018/2019	35,1%	-16,9%	-13,5%

Tabella 6 - Percentuale degli studenti beneficiari di un esonero parziale dalla contribuzione sul totale degli iscritti per tipologia di ateneo Fonte "La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2018-2019", agosto 2020, pag.10, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica.

Dalla Tabella 6 emerge un significativo incremento della platea degli studenti beneficiari dell'esonero parziale negli atenei statali nel triennio di riferimento (pari a poco più del 35%), mentre si registra un *trend* opposto negli altri atenei. Anche in questo caso i dati sono in linea con le finalità della disciplina introdotta con la legge di bilancio per il 2017.

La Tabella 7 consente inoltre alcune prime riflessioni circa l'impatto della disciplina della c.d. *no tax area* sul richiamato *trend*, come detto in crescita, del numero di studenti beneficiari dell'esonero totale dal contributo unico. La tabella dà conto degli studenti esonerati (in numero assoluto e in percentuale agli iscritti) distinguendo, nel triennio considerato, le motivazioni dell'esonero (*no tax area*; accesso o idoneità alla borsa di studio; altro).

Motivazione di esonero totale	2016/2017			2017/2018			2018/2019		
	valori assoluti	% rispetto iscritti	% rispetto esonerati	valori assoluti	% rispetto iscritti	% rispetto esonerati	valori assoluti	% rispetto iscritti	% rispetto esonerati
NO-TAX Area (L. 232/16)				137.128	9,6	38,0	127.787	8,9	32,2
Beneficiari e idonei borse studio (d.lgs. 68/12) (1)	144.300	10,2	77,7	158.619	11,1	43,9	171.950	11,9	43,4
Studenti con disabilità (d.lgs. 68/12) (2)	12.189	0,9	6,6	14.014	1,0	3,9	15.701	1,1	4,0
Altre motivazioni	29.138	2,1	15,7	51.172	3,6	14,2	80.830	5,6	20,4
TOTALE	185.717	13,1	100,0	360.933	25,2	100,0	396.358	27,5	100,0
variazione % rispetto all'a.a. precedente				94,3%	92,3%		9,8%	9,2%	
variazione % 2016/2017 - 2018/2019							113,4%	109,9%	

Tabella 7 - Studenti dei corsi di laurea esonerati totalmente dalle tasse negli Atenei statali, per motivazione di esonero negli a.a. 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019 - Fonte "La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2018-2019", agosto 2020, pag.11, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica.

Come si evince dalla Tabella 7, la quota degli studenti che beneficiano dell'esonero per ragioni diverse dalla *no tax area* nel triennio, in rapporto agli iscritti, rimane tendenzialmente stabile. In particolare, la quota più rilevante, relativa ai beneficiari delle borse di studio, passa dal 10,2% nell'a.a. 2016/2017, all'11,1% nell'a.a. 2017/2018 all'11% nel 2018/2019.

Pertanto il contributo principale all'incremento della quota dei beneficiari sul totale è attribuibile agli effetti della disciplina sulla *no tax area*.

A conclusioni per molti aspetti analoghe si giunge con riferimento agli istituti AFAM. La Tabella 8 consente di tracciare l'evoluzione, nel medesimo triennio accademico di riferimento, con riguardo alla percentuale degli studenti beneficiari di un esonero totale o di un esonero parziale dalla contribuzione sul totale degli iscritti negli istituti AFAM.

Tipologia di istituto	2016/2017	2017/2018	2018/2019	variazione % 2016/17 - 2018/19
		Studenti esonerati totalmente		
Accademie di Belle Arti	15,4	36,9	29,3	89,8%
Acc. Naz. Arte Drammatica e Danza	9,3	23,0	24,9	166,5%
Conservatori di musica	7,5	22,2	21,7	191,0%
Istituti Sup. per le Industrie Artistiche	16,3	23,2	20,7	26,9%
TOTALE	**11,9**	**29,9**	**25,7**	**116,3%**
		Studenti esonerati parzialmente		
Accademie di Belle Arti	5,4	3,7	3,5	-36,2%
Acc. Naz. Arte Drammatica e Danza	19,6	8,6	11,2	-42,9%
Conservatori di musica	14,0	7,9	7,0	-49,9%
Istituti Sup. per le Industrie Artistiche	4,5	3,4	0,0	-100,0%
TOTALE	**9,3**	**5,6**	**5,1**	**-45,8%**

Tabella 8 - Percentuale degli studenti beneficiari di un esonero totale e parziale dalla contribuzione sul totale degli iscritti negli istituti AFAM statali - Fonte "La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2018-2019", agosto 2020, pag.17, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica.

Come si ricava dalla precedente tabella, nel triennio di riferimento la quota di studenti totalmente esonerati è più che raddoppiata, passando dall'11,9% al 25,7%. In termini relativi il contributo maggiore è ascrivibile ai conservatori, in cui tale quota risulta quasi triplicata, anche se è ancora nelle Accademie di Belle arti che si registra la quota più elevata di esoneri totali (pari a poco meno di un terzo degli iscritti).

A differenza di quanto accade negli atenei, la quota degli studenti AFAM che beneficia di riduzione delle tasse risulta significamene in calo (-45,8%).

Prendendo in esame le motivazioni dell'esonero totale (si veda la tabella seguente) si evince che circa la metà (il 47,3%) degli studenti che beneficiano dell'esonero totale nell'a.a. 2018/2019 (e persino il 54,7% nell'anno prima) risulta esentato in quanto appartenente alla *no tax area*.

Motivazione di esonero totale	2016/2017			2017/2018			2018/2019		
	valori assoluti	% rispetto iscritti	% rispetto esonerati	valori assoluti	% rispetto iscritti	% rispetto esonerati	valori assoluti	% rispetto iscritti	% rispetto esonerati
NO-TAX Area (L. 232/16)	-	-	-	8.144	16,4	54,7	6.236	12,1	47,3
Beneficiari e idonei borse studio (d.lgs. 68/12) (1)	4.712	9,0	81,1	5.421	10,9	36,4	5.895	11,5	44,7
Studenti con disabilità (d.lgs. 68/12) (2)	500	1,0	8,6	630	1,3	4,2	657	1,3	5,0
Altre motivazioni	595	1,2	10,2	692	1,4	4,6	394	0,8	3,0
TOTALE	5.807	11,9	100,0	14.887	29,9	100,0	13.182	25,7	100,0
variazione % rispetto all'a.a. precedente				156,4%	151,9%		-11,5%	-14,2%	
variazione % 2016/2017 - 2018/2019							127,0%	116,3%	

Tabella 9 - Studenti dei corsi AFAM statali esonerati totalmente dalle tasse, per motivazione di esonero negli a.a. 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019 - Fonte "La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2018-2019", agosto 2020, pag.18, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica.

La Tabella 10, nella quale si prendono in considerazione gli istituti AFAM non statali, mostra che nel medesimo periodo la percentuale degli studenti esonerati totalmente e parzialmente dalle tasse rimane sostanzialmente invariata.

Tipologia di istituto	2016/2017	2017/2018	2018/2019	variazione % 2016/17 - 2018/19
	Studenti esonerati totalmente			
Accademie legalm. riconosciute	1,9	2,1	1,9	-0,5%
Istituti superiori di studi musicali	6,3	8,0	7,5	19,5%
Ist. autorizzate a rilasciare titoli AFAM (art.11 DPR 8.7.2005, n.212)	0,9	0,3	0,4	-55,1%
TOTALE	2,2	2,2	2,0	-10,0%
	Studenti esonerati parzialmente			
Accademie legalm. riconosciute	17,1	20,4	20,7	21,3%
Istituti superiori di studi musicali	9,5	7,7	6,7	-29,3%
Ist. autorizzate a rilasciare titoli AFAM (art.11 DPR 8.7.2005, n.212)	8,8	7,2	6,4	-27,2%
TOTALE	13,2	13,6	12,9	-2,2%

Tabella 10 - Percentuale degli studenti beneficiari di un esonero totale e parziale dalla contribuzione sul totale degli iscritti negli istituti AFAM non statali - Fonte "La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2018-2019", agosto 2020, pag.18, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica.

Nel corso delle audizioni è stata richiamata l'importanza dell'istituto della *no tax area* (fra gli altri MONDIN, LAUDISA), in quanto ha consentito un incremento delle iscrizioni, contribuendo in modo significativo all'inversione del *trend* di calo delle immatricolazioni registrato a partire dall'a.a. 2003/2004 (si veda la Figura 11).

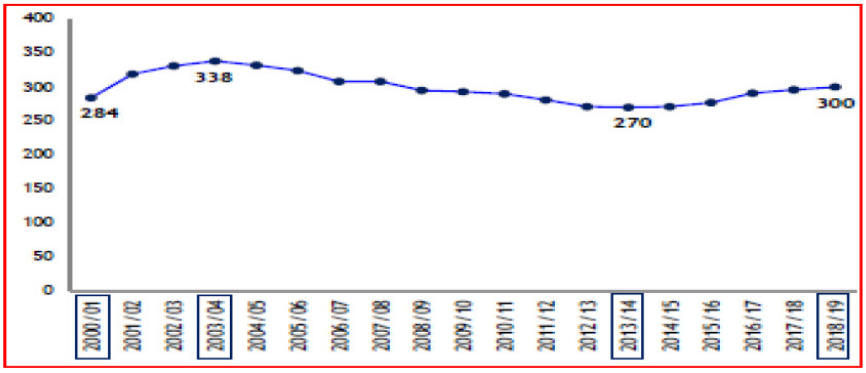


Figura 11 - Immatricolati nel sistema universitario italiano negli a.a. 2000/01-2018/19. Alalaurea Rapporto 2020, pag. p.22, .

Considerando l'apprezzamento nei confronti della misura, nel corso delle audizioni è stata segnalata l'opportunità di ampliare la platea dei beneficiari, tramite un incremento delle soglie reddituali (fra gli altri, RUSSO[27], VICINO[28]), ciò che avvicinerebbe l'Italia agli altri Paesi europei in cui l'accesso all'istruzione avviene a costi più contenuti o senza alcun onere a carico degli studenti (LAUDISA[29]). In tal modo si favorirebbe la prosecuzione degli studi e l'acquisizione di competenze e qualificazioni richieste dal tessuto produttivo (CHIAPPARINO[30]), a beneficio di un più rapido inserimento degli studenti nel mondo del lavoro.

Tale richiesta è stata fortemente sostenuta da parte degli studenti. Al riguardo sia lo stesso CHIAPPARINO[31], a nome del CNSU[32], sia i rappresentanti della Primavera degli studenti hanno avanzato la proposta di innalzare il valore ISEE per l'esenzione totale a 23.000 euro.

---

[27] Si veda il resoconto stenografico della 121ª seduta della Commissione del 27 novembre 2019, pag.6.
[28] Si veda il resoconto stenografico della 195ª seduta della Commissione del 27 ottobre 2020, pag.6.
[29] Si veda il resoconto stenografico della seduta n.218 della Commissione, pagg.10 e 11.
[30] Si veda il resoconto stenografico della 119ª seduta della Commissione del 26 novembre 2019, pag.9.
[31] Si veda il resoconto stenografico della 119ª seduta della Commissione del 26 novembre 2019, pag.9.
[32] Si veda la documentazione consegnata nel corso della 103ª seduta della Commissione, pag.7.

II.4.3 Prestito d'onore

Si tratta di uno strumento di sostegno al diritto allo studio (inclusivo della concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi e della corresponsione delle quote degli interessi) - concesso in favore degli studenti in possesso dei requisiti di merito - la cui gestione è affidata alle Regioni, alle Province autonome, alle università e agli istituti AFAM, nei limiti delle rispettive disponibilità di bilancio, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato - Regioni e Province autonome (art.3, comma 5, d.lgs. 68/2012).

Ai medesimi soggetti è altresì affidata la concessione di un prestito d'onore aggiuntivo (rispetto alla borsa di studio e di importo non superiore alla medesima) agli studenti in una fase avanzata del percorso di studi e in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla borsa di studio. A beneficiare del prestito con modalità agevolate di restituzione, sono, nello specifico, gli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale e di dottorato, nonché gli iscritti dal quarto anno dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico.

Allo stato non risulta che il richiamato decreto interministeriale sia stato emanato.

II.4.4 Servizi abitativi

Fra i principali interventi di competenza degli enti regionali per il diritto allo studio si segnalano i servizi abitativi, che si distinguono fra posti alloggio assegnati direttamente ai beneficiari e contributi per l'alloggio.

Tipologia di intervento	Università Corsi di laurea	Universitàorsi post-laurea	Istituti AFAM	Altro	Totale
Posti alloggio	34.517	472	1.349	50	36.388
Contributi-alloggio	4.337	23	200	0	4.560
Totale	38.854	495	1.549	50	40.948

Tabella 11 - Numero di interventi per i servizi abitativi nell'a.a. 2019- Fonte: "Il diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020", aprile 2021, pag.13 - Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica - MUR

I principali beneficiari di tali misure (pari ad oltre i due terzi del totale) sono gli studenti fuori sede che già ricevono la borsa di studio o che sono stati dichiarati idonei non beneficiari. I restanti sono altri studenti iscritti, studenti Erasmus e coloro che fruiscono dell'alloggio ad uso foresteria.

Come segnalato nella citata pubblicazione del MUR 2021, il numero dei posti-alloggio disponibili si è ridotto nel 2020 (di circa 3.000 unità) per via degli effetti della pandemia da COVID-19, ed in particolare della necessità di assegnare stanze doppie per uso singolo, con una perdita di circa 3.000 posti.

Al fine di affrontare le criticità abitative degli studenti, nell'ambito delle misure adottate in relazione all'emergenza sanitaria, si segnalano i rimborsi dei canoni dei contratti di locazione corrisposti dagli studenti universitari per la durata dello stato di emergenza da Covid-19.

Il d.l. 34/2020 (all'articolo 29, comma 1-*bis*) ha destinato una quota (pari a 20 milioni di euro) del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione nell'anno 2020 per il rimborso del canone dei contratti di locazione stipulati da studenti, con ISEE non superiore a 15.000 euro e residenti in luogo diverso rispetto a quello dove è ubicato l'immobile locato, per tutto il periodo dello stato di emergenza.

Analoga agevolazione è stata disciplinata anche per il 2021. La legge di bilancio 2021 (la n.178/2020), all'articolo 1, commi 526 e 527, ha istituito nello stato di previsione del MUR un Fondo, con una dotazione paria 15 milioni per il 2021, finalizzato alla corresponsione di un contributo per le spese di locazione abitativa in favore degli studenti fuori sede (iscritti alle università statali) appartenenti ad un nucleo familiare con un ISEE non superiore a 20.000 euro e residenti in luogo diverso rispetto a quello dove è ubicato l'immobile locato.

In sede di manovra economica per il 2021, sono state altresì stanziati:

- 5 milioni di euro per gli anni 2021, 2022 e 2023 a titolo di incentivi per la valorizzazione delle Università a vocazione collegiale da ripartire tra le università

statali che gestiscono, anche attraverso appositi enti strumentali, i collegi universitari (articolo 1, comma 523);

- 4 milioni di euro per l'anno 2021 a titolo di incremento dello stanziamento destinato alle residenze universitarie statali e ai collegi di merito accreditati (articolo 1, comma 522).

Al di là degli interventi di carattere emergenziale, a livello normativo è prevista una forma di cofinanziamento da parte dello Stato per interventi volti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari ai sensi della legge n.338 del 2000[33].

In attuazione di tale disposizione, il Ministero allora competente (il MIUR) ha nel tempo emanato una serie di bandi ministeriali, l'ultimo dei quali (il quarto) risalente al 28 novembre 2016 (D.M. n. 937 del 28 novembre 2016).

Nel corso delle audizioni è stata richiamata l'importanza di tale strumento normativo e di proseguire nella sua attuazione "secondo la linea seguita negli ultimi anni" (DE SIMONE SORRENTINO[34]): esso ha infatti contribuito specie nell'arco degli ultimi quattordici anni ad un incremento di circa 14.000 posti letto, fermo restando che il ritardo con gli altri Paesi europei è ancora ampio; inoltre la legge ha definito standard e caratteristiche delle residenze universitarie, assicurando in tal modo "un equilibrato bilanciamento tra il comfort abitativo della stanza e del posto letto e gli spazi dedicati ad aspetti attinenti alla formazione e alle attività ricreative" (MONDIN[35]).

Nel frattempo, in attesa di una maggiore offerta di residenze, sarebbe importante rafforzare lo strumento del contributo per le locazioni (LAUDISA).

Il cofinanziamento statale si colloca nell'ambito di un'attività sinergica fra i soggetti chiamati ad erogare servizi di diritto allo studio, che è attualmente disciplinata dal richiamato d.lgs. 68/2012. Quest'ultimo interviene, agli articoli 13 e seguenti, prevedendo la collaborazione fra Stato, Regioni, Province autonome, Università e

---

[33] "Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari".
[34] Si veda il resoconto stenografico della 121ª seduta della Commissione del 27 novembre 2019, pag.9.
[35] Si veda il resoconto stenografico della 112ª seduta della Commissione del 24 ottobre 2019, pag.6.

Istituzioni per il potenziamento dell'offerta abitativa nazionale, "al fine di garantire il soddisfacimento della domanda degli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi", e per la programmazione integrata della disponibilità di alloggi pubblici e privati, anche mediante specifici accordi con le parti sociali, i collegi universitari (art.13, comma 2).

Il medesimo articolo 13 disciplina i requisiti in presenza dei quali le strutture ricettive sono qualificate come strutture residenziali universitarie (al comma 2), stabilisce che queste ultime si differenziano tra loro in base alle funzioni ospitate, ai servizi erogati ed alle modalità organizzative e gestionali adottate (comma 3) e le suddivide in:

a) collegi universitari, consistenti in strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, con servizi alberghieri connessi, funzioni formative, culturali e ricreative;

b) residenze universitarie, ossia strutture ricettive, dotate di spazi polifunzionali, idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, anche con servizi alberghieri, strutturate in maniera tale che siano ottemperate entrambe le esigenze di individualità e di socialità. A tali funzioni possono essere aggiunte funzioni di carattere formativo e ricreativo, ritenute più idonee per la specificità di ciascuna struttura.

Gli utenti delle strutture, ai sensi dell'art. 14, sono:

i) gli studenti universitari cui è destinata la prevalenza delle giornate di presenza (su base annua);

ii) eventualmente anche i dottorandi, borsisti, assegnisti, docenti e altri esperti coinvolti nell'attività didattica e di ricerca (con la facoltà di stabilire una contribuzione alle spese differenziata);

iii) soggetti diversi al fine di un uso più efficiente delle strutture residenziali, in particolare nei periodi di chiusura estiva, e ferma restando la priorità da accordare agli studenti.

I servizi abitativi sono assicurati dai collegi universitari, strutture legalmente riconosciute a carattere residenziale, che assicurano a ciascuno studente servizi educativi, di orientamento e di integrazione dei servizi formativi e che sostengono gli studenti meritevoli, anche se privi di mezzi (art.15).

I collegi, ai fini del riconoscimento legale con decreto del MUR, devono, fra l'altro, disporre di strutture ricettive dotate di spazi polifunzionali ed infrastrutture idonee allo svolgimento di funzioni residenziali, con connessi servizi alberghieri, di attività formative, culturali e ricreative, concepite con alti standard qualitativi (art.16)[36].

La Tabella 12 illustra il numero di alloggi offerti dai collegi statali (si tratta della Scuola Normale Superiore, della Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna e del Collegio Fratelli Cairoli di Pavia), pari a 1.256, e il numero di alloggi offerti dai 16 collegi di merito, pari a 3.861.

Studenti	Collegi statali		Collegi di merito	
	Corsi di laurea	Corsi post-laurea	Corsi di laurea	Corsi post-laurea
Candidati presenti alla prova di ammissione	1.981	1.830	5.391	355
Studenti idonei	584	528	2.419	226
Studenti ammessi	232	338	1.210	140
Studenti confermati dall'anno precedente	344	342	2.411	100
TOTALE STUDENTI OSPITI	576	680	3.621	240

Tabella 12 - Numero di candidati, studenti idonei, studenti ammessi, studenti confermati nell'anno precedente e totale ospiti nei collegi nell'a.a. 2019/2020 - Fonte: "Il diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020), aprile 2021, pag.7, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica - MUR

La Tabella 13 offre un quadro delle tipologie di intervento forniti dai collegi statali e dai collegi di merito relativi al sostegno agli alloggi e ad ulteriori interventi afferenti al diritto allo studio.

[36] È altresì prevista, dall'art.17 del d.lgs. 68/2012, una specifica procedura per l'ottenimento dell'accreditamento in cui il collegio di merito, riconosciuto da almeno cinque anni, deve dimostrare di possedere requisiti e standard minimi a carattere istituzionale, logistico e funzionale. L'accreditamento del collegio universitario di merito è condizione necessaria per la concessione del finanziamento statale.

Tipologia di intervento	Collegi statali		Collegi di merito		TOTALE
	Corsi di laurea	Corsi post-laurea	Corsi di laurea	Corsi post-laurea	
Posti alloggio assegnati gratuitamente	536	1	289	39	865
Posti alloggio a tariffa agevolata	16	1	2.737	183	2.937
Posti alloggio a retta intera	44	2	626	1	673
Contributi assegnati per alloggio esterno	47	314	0	0	361
Prestiti agevolati	0	0	7	7	14
Mobilità internazionale	107	126	113	10	356
Attività di collaborazione a tempo parziale	88	0	226	1	315
Altri sussidi erogati	578	313	276	45	1.212
TOTALE	1.416	757	4.274	286	6.733

Tabella 13 - Numero di interventi nei collegi, per tipologia – a.a. 2019/2020 - Fonte: "Il diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020), aprile 2021, pag.17, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica - MUR

Nell'ambito delle misure di sussidio offerte, nei Collegi statali risulta centrale l'assegnazione di posti-alloggio gratuiti, mentre minore è il peso dei posti a tariffa agevolata e dei contributi per alloggio esterno; nei Collegi di merito è invece prevalente la misura dei posti alloggio a tariffa agevolata, con un ruolo meno significativo dei posti-alloggio gratuiti e dei contributi per alloggio esterno.

Nel corso delle audizioni, il tema degli alloggi a disposizione degli studenti fuori sede è stato indicato come una delle principali criticità nel diritto allo studio (fra gli altri, GULLUNI, TAGLIACOZZO). Al riguardo, è stata richiamata l'attenzione sia sull'inadeguatezza dell'offerta complessiva (STALTERI), anche in termini comparativi con altri Paesi europei, sia sulle differenze che si riscontrano a livello territoriale (EL GHARRAS[37]).

Tale criticità è stata condivisa dalla CONFERENZA DELLE REGIONI[38] che riconosce come "[g]li alloggi destinati ai borsisti fuori sede coprono una parte ancora esigua della domanda" (su 101.000 fuori sede sono solo 29.000 gli alloggi assegnati) e sollecita continuità nel finanziamento della legge n.338 del 2000. Peraltro, in attesa dello svolgimento del prossimo bando, suggerisce che si proceda a destinare risorse ai

[37] Si veda il resoconto stenografico della 82ª seduta della Commissione, pagine 4 e seguenti.
[38] Si veda la documentazione depositata nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 4 maggio 2021.

progetti presentati nell'ultimo bando, non finanziati, procedendo allo scorrimento della graduatoria.

È stato inoltre rilevato (STALTERI[39]) che i bandi degli enti regionali per il diritto allo studio universitario sono spesso tardivi (e l'alloggio viene messo a disposizione quando l'attività universitaria è già iniziata con evidente penalizzazione specie degli studenti del primo anno) e che l'alloggio eventualmente assegnato è talvolta anche molto distante dall'ateneo.

Anche il sostegno economico fornito per la locazione di alloggi privati viene ritenuto in molti casi inadeguato alla luce delle condizioni di mercato, specie in talune realtà (GULLUNI[40]), e anche tale prestazione strumentale al diritto allo studio presenta significative divergenze a livello territoriale (EL GHARRAS).

L'indicazione che emerge è duplice: per un verso, è necessario rafforzare le risorse nell'edilizia universitaria da impiegare per l'acquisizione di nuovi immobili o per la riqualificazione di strutture pubbliche non più in uso; per l'altro, è irrinunciabile la definizione dei LEP affinché l'eventuale difformità nell'erogazione di servizi connessi al diritto allo studio possa essere consentita, anche in questo ambito, solo per prestazioni ulteriori rispetto a quelle ritenute minime. Tale ultima posizione è stata ritenuta centrale anche da parte delle Regioni (CONFERENZA DELLE REGIONI).

Al riguardo, si segnala che nell'ambito del PNRR, si prevede l'intervento di riforma denominato "Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti" (M4-C1-R.1.7), per la cui realizzazione sono destinate risorse pari a complessivi 960 milioni di euro, a partire dal 2022 sino al 2026. L'intervento mira ad incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di nuove strutture di edilizia universitaria attraverso la copertura anticipata, da parte del MUR, degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione delle strutture stesse. L'obiettivo è quello di triplicare i posti per gli studenti fuorisede, portandoli da 40.000 a oltre 100.000 entro il 2026.

---

[39] Si veda il resoconto stenografico della 103ª seduta della Commissione, pag. 5.
[40] Si veda il resoconto stenografico della 106ª seduta della Commissione del 1 ottobre 2019, pag. 4.

II.4.5 Misure di carattere fiscale per il diritto allo studio

L'ordinamento prevede le seguenti misure di carattere fiscale dirette a favorire il diritto allo studio:

a) detrazioni dei canoni di locazione per studenti fuori sede

Nello specifico, ai sensi dell'art. 15, comma 1, lettera i-*sexies*), del DPR 917/1986, sono detraibili (per un importo non superiore a 2.633 euro):

- i canoni di locazione sostenuti dagli studenti iscritti ad un corso di laurea presso un'università ubicata in un comune distante da quello di residenza almeno 100 chilometri e, comunque, in una provincia diversa, corrisposti per unità immobiliari situate nello stesso comune in cui ha sede l'università o in comuni limitrofi. Occorre che detti contratti siano stipulati con enti per il diritto allo studio, università, collegi universitari legalmente riconosciuti, enti senza fine di lucro e cooperative;
- i canoni derivanti da contratti di locazione e di ospitalità ovvero da atti di assegnazione in godimento stipulati, ai sensi della normativa vigente nello Stato in cui l'immobile è situato, dagli studenti iscritti a un corso di laurea presso un'università ubicata nel territorio di uno Stato membro dell'UE o, a determinate condizioni, in uno degli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo.

b) esenzione IVA per servizi di vitto e alloggio

L'art. 2-*bis* del d.l. 50/2017 ha incluso nel novero delle operazioni esenti dall'IVA i servizi di vitto e alloggio forniti agli studenti universitari dagli istituti per il diritto allo studio universitario.

Nello specifico, con una novella recante un'interpretazione autentica dell'art. 10, primo comma, n. 20), del DPR 633/1972, la norma ha chiarito che tra le operazioni esentate dall'IVA che riguardano prestazioni "didattiche di ogni genere [..] rese da istituti o scuole riconosciuti da pubbliche amministrazioni e da enti del Terzo settore

di natura non commerciale" sono "compresi anche i servizi di vitto e di alloggio resi in favore degli studenti universitari dagli istituti o enti per il diritto allo studio universitario istituiti dalle regioni".

II.4.6 Monitoraggio sull'attuazione del diritto allo studio

Ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. 68/2012, è stata prevista l'istituzione, con decreto ministeriale, dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario, al quale sono demandati i seguenti compiti:

- creare un sistema informativo, correlato a quelli delle Regioni e delle Province autonome, per il monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni recate dal d.lgs., anche attraverso una banca dati dei beneficiari delle borse di studio;
- procedere ad analisi, confronti e ricerche sui criteri e le metodologie adottate, con particolare riferimento alla valutazione dei costi di mantenimento agli studi, nonché sui risultati ottenuti;
- presentare al Ministro proposte per migliorare l'attuazione del principio di garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché una relazione annuale sull'attuazione del diritto allo studio a livello nazionale.

L'Osservatorio è un organismo coordinato, nelle sue attività, dalla Direzione generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario ed è composto da rappresentanti del MUR, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, delle Regioni e delle Province autonome, del Consiglio nazionale degli studenti universitari, della Conferenza dei rettori delle università italiane, del Convegno permanente dei direttori e dei dirigenti dell'università, dei collegi legalmente riconosciuti o ad essi equiparati, e da esperti del settore.

È peraltro prevista la trasmissione al Parlamento, con cadenza triennale, di un rapporto sull'attuazione del diritto allo studio, che non risulta allo stato effettuata.

II.4.7 Ulteriori misure per il diritto allo studio

Nel corso delle audizioni è emersa l'esigenza, condivisa dalla Commissione, di una visione complessiva del *welfare* studentesco, che non si limiti ad esaurire il diritto allo studio in pochi strumenti, fra cui quello, seppur cruciale, della borsa di studio. Sotto tale profilo, è stato evidenziato come la condizione studentesca sia fortemente collegata anche alla possibilità di accedere ad altri istituti, fra cui:

a) Assistenza sanitaria

L'art.7, comma 6, del d.lgs. n.68 del 2012 stabilisce che i "livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria sono garantiti a tutti gli studenti iscritti ai corsi, uniformemente sul territorio nazionale" e che gli "studenti fruiscono dell'assistenza sanitaria di base nella regione o provincia autonoma in cui ha sede l'università o istituzione di alta formazione artistica, musicale e coreutica cui sono iscritti, anche se diversa da quella di residenza". Per quanto riguarda il tema dei costi, essi sono compensati tra le regioni e le province autonome, nell'ambito delle vigenti procedure che disciplinano la mobilità sanitaria.

Nonostante l'esplicito dettato normativo, nel corso delle audizioni è stata segnalata l'inattuazione della disposizione, con conseguente penalizzazione specie degli studenti fuori sede.

Le disposizioni vigenti subordinano l'assistenza sanitaria nel luogo di studio alla contestuale cancellazione (anche temporanea, per un periodo compreso tra i tre e i dodici mesi) dell'iscrizione al proprio medico di base del comune di residenza.

Le sollecitazioni emerse nell'indagine mirano essenzialmente: a riconoscere agli studenti fuori sede l'assistenza sanitaria, a tal fine consentendo agli stessi la possibilità di richiedere l'assistenza di un medico di base per il periodo di studio, in modo di poter usufruire del medico di base in entrambi i luoghi (TAGLIACOZZO[41]); o, in alternativa,

[41] Si veda il resoconto stenografico della 106ª seduta della Commissione del 1 ottobre 2019, pag. 7.

a potenziare i presidi sanitari all'interno dei singoli atenei, sul modello degli atenei di Bologna e di Salerno (D'AMBROSIO[42]).

Sul tema ha espresso il proprio avviso anche la CONFERENZA DELLE REGIONI[43]: nel riconoscere che la possibilità di mantenere nel comune di residenza il proprio medico di base è un'esigenza particolarmente sentita dagli studenti fuori sede i quali, in genere, conservano un forte legame con i luoghi di origine, avverte che, allo stato, "ciò si tradurrebbe in una duplicazione dei costi di assistenza sanitaria". Ritiene pertanto opportuno un approfondimento al fine di individuare un meccanismo di riparto dei costi per l'assistenza sanitaria.

b) Estensione del diritto di voto agli studenti fuori sede

Nel corso delle audizioni è stata segnalata altresì l'esigenza di rafforzare le agevolazioni tariffarie per il trasporto finalizzato a raggiungere il comune di residenza in occasione di tornate elettorali e di introdurre la facoltà di voto nel comune in cui si effettuano gli studi (D'AMBROSIO[44]).

Tale richiesta è argomentata con lo spirito dell'articolo 3 della Costituzione, ed in particolare dell'impegno della Repubblica alla rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (STALTERI[45]).

c) Potenziamento del servizio di ristorazione

Altra criticità segnalata nel corso delle audizioni riguarda l'inadeguatezza del servizio di ristorazione universitaria e, in proposito, è stato auspicato il potenziamento dei servizi-mensa (fra gli altri, GIUGOVAZ[46]).

---

[42] Si veda il resoconto stenografico della 82ª seduta della Commissione del 18 giugno 2019, pag. 7.
[43] Si veda la documentazione depositata nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione il 4 maggio 2021.
[44] Si veda il resoconto stenografico della 82ª seduta della Commissione del 18 giugno 2019, pag. 7.
[45] Si veda il resoconto stenografico della 103ª seduta della Commissione del 24 settembre, pag. 6.
[46] Si veda il resoconto stenografico della 103ª seduta della Commissione del 24 settembre, pag. 7.

d) Partecipazione a programmi internazionali e in particolare all'Erasmus

Nel corso dell'indagine è stata sottolineata l'importanza di una proiezione internazionale, attraverso la partecipazione degli studenti a programmi di studio all'estero, ed *in primis* al programma Erasmus. In proposito, è stata rilevata in primo luogo l'inadeguatezza dei sostegni finanziari, che rendono in taluni casi insostenibili i costi per gli studenti meno abbienti. Al riguardo, è stato sostenuto l'adeguamento delle borse di studio collegate a detti progetti internazionali.

Le iniziative dirette a favorire il *Welfare* internazionale non si esauriscono peraltro con il potenziamento del sostegno economico. È stata in proposito richiamata l'attenzione sull'esigenza di una maggior flessibilità dei piani di studio universitari (fra cui GIUGOVAZ), al fine di rendere più agevole il riconoscimento dei crediti acquisiti all'estero, che potrebbe rendere più attrattiva l'esperienza di studio internazionale.

Inoltre, si è richiamata l'importanza di talune iniziative da attuare in sinergia con altri Paesi, come ad esempio la Carta europea dello studente che consente agli studenti in mobilità "l'accesso diretto a servizi di base come biblioteche, lavanderie e fotocopiatrici" e persino a "servizi erogati da soggetti non accademici, come per esempio trasporti pubblici o eventi culturali, senza richiedere adempimenti amministrativi da parte dello studente presso l'ateneo di iscrizione[47].

e) Mobilità interna

Nel corso delle audizioni è emersa altresì l'opportunità di favorire la mobilità fra le università italiane, parallelamente a quella internazionale, in un'ottica di arricchimento delle opportunità formative e di crescita dello studente. Si è pertanto chiesto di promuovere un programma per la durata almeno semestrale, indicato con il neologismo "Irasmus" (POLLOLA[48]), evocativo del più noto programma europeo di scambi internazionale (Erasmus).

Al di là dell'esigenza generalizzata di un miglioramento della didattica per rendere la formazione acquisita più coerente con le richieste del mondo del lavoro (v.*infra*),

[47] Si veda il resoconto stenografico della 112ª seduta della Commissione del 24 ottobre 2019, pag.9.
[48] Si veda il resoconto stenografico della 103ª seduta della Commissione del 24 settembre, pag. 11.

sono state segnalate le specifiche criticità nell'inserimento degli studenti nel mondo del lavoro specie nelle regioni meridionali, dovute alle difficoltà da parte degli atenei con sede in tali territori di attivare sinergie con il mondo del lavoro (con tirocini, incubatori di impresa e *spin off*) (CHIAPPARINO[49]).

Nel complesso, è stata poi rilevata l'opportunità di un rafforzamento degli strumenti che favoriscono l'incontro fra l'offerta di lavoro e la domanda del settore produttivo, come ad esempio il portale AlmaLaurea (GIUGOVAZ[50]).

Nell'ambito delle proposte dirette ad accelerare l'entrata nel mercato del lavoro, si registra anche la posizione di chi ha messo in dubbio l'utilità di continuare a prevedere esami di Stato per l'accesso a determinate professioni (POLLOLA[51]).

f) Potenziamento della didattica

Come anticipato, la qualità della didattica è centrale nella condizione studentesca intesa in senso lato e, in proposito, il superamento della precarietà dell'occupazione universitaria e la conseguente maggiore attrattività della professione docente - oggetto del terzo capitolo del presente Documento - rivestono un ruolo rilevante.

Oltre a tale aspetto, ancorché ad esso almeno in parte correlata, nel corso delle audizioni si è posta l'esigenza di promuovere una didattica trasversale e multidisciplinare, che sia in grado di preparare lo studente a meglio comprendere e affrontare la complessità della società contemporanea, attraverso ad esempio l'introduzione di corsi di laurea misti o percorsi formativi sul modello del c.d. Minor[52] (GIUGOVAZ)[53].

Più in generale, è stato chiesto di rafforzare il Fondo per il finanziamento ordinario (FFO) - che costituisce il principale strumento con cui lo Stato contribuisce alle spese per il funzionamento e per le attività istituzionali delle università, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle

---

[49] Si veda il resoconto stenografico della 119ª seduta della Commissione del 26 novembre 2019, pag.6.
[50] Si veda il resoconto stenografico della 103ª seduta della Commissione del 24 settembre, pag. 8.
[51] Si veda il resoconto stenografico della 103ª seduta della Commissione del 24 settembre, pag. 8.
[52] Si tratta di percorsi tematici interdisciplinari dedicati a specifici temi (di particolare rilievo) che possono essere intrapresi in aggiunta al corso di laurea e che sono riconosciuti con un titolo aggiuntivo.
[53] Si veda il resoconto stenografico della 103ª seduta della Commissione del 24 settembre, pag. 10.

strutture universitarie e per la ricerca scientifica[54] - e di riconsiderare l'efficacia dei meccanismi premiali nel riparto dello stesso. Tali meccanismi infatti, se da un lato, hanno il pregio di incentivare la qualità, dall'altro finiscono per accrescere le risorse delle università che si caratterizzano per livelli di qualità elevata, "lasciando indietro gli atenei maggiormente in difficoltà" (CHIAPPARINO)[55]. In altri termini, "[i]l sistema meritocratico attivato con la legge n.240 del 2010 ha premiato chi aveva di più"(DE SIMONE SORRENTINO[56]), con un impatto negativo sugli altri atenei, specie alla luce dei tagli al FFO registrati proprio negli anni successivi all'introduzione di tale disciplina.

Con specifico riferimento all'area medica, è stata infine segnalata l'inadeguatezza del numero dei contratti di formazione medica specialistica per l'accesso alle scuole di specializzazione di area sanitaria. Essi creano, nello specifico, una grave condizione di "imbuto formativo" (CARDIA)[57], che potrebbe attenuarsi se aumentasse il numero di scuole accreditate, tenuto conto che un mero aumento del numero di iscritti oltre il limite della capienza delle scuole sarebbe controproducente.

---

[54] Cfr., al riguardo, il paragrafo III.3.4.
[55] Si veda il resoconto stenografico della 119ª seduta della Commissione del 26 novembre 2019, pag.5.
[56] Si veda il resoconto stenografico della 121ª seduta della Commissione del 27 novembre 2019, pag.17.
[57] Si veda il resoconto stenografico della 193ª seduta della Commissione del 21 ottobre 2020, pagg.10-11.

Capitolo III - Il precariato nella ricerca universitaria

III.1 Personale della carriera universitaria

L'art. 33, sesto comma, della Costituzione dispone che "le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

Come asserito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 22 del 1996, l'autonomia oggetto di tale disposizione non attiene allo stato giuridico dei professori universitari, i quali sono legati da rapporto di impiego con lo Stato e sono di conseguenza soggetti alla disciplina che la legge statale ritiene di adottare (tale orientamento è stato confermato nella più recente sent. n. 310 del 2013).

In particolare, le disposizioni relative ai docenti universitari - dipendenti dello Stato il cui rapporto di lavoro è disciplinato con norme pubblicistiche - sono riconducibili alla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *g)*, Cost., attribuita alla competenza esclusiva statale. Alla medesima materia è stata ricondotta dalla dottrina anche l'organizzazione del sistema della ricerca in enti.

La ricerca scientifica è altresì ricompresa tra gli ambiti di competenza concorrente, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Al riguardo, tuttavia, la Corte costituzionale, nella sent. n. 423 del 2004, ha evidenziato che essa "deve essere considerata non solo una ‘materia', ma anche un ‘valore' costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati".

La Corte ha pertanto ritenuto ammissibile un intervento "autonomo" statale "in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una ‘riserva di

legge' statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie".

In coerenza con la qualificazione dell'università quale luogo di apprendimento e di elaborazione critica delle conoscenze, che opera combinando in modo organico ricerca e didattica (art. 1 della legge n. 240 del 2010), il personale della carriera universitaria svolge, per disposizione di legge, attività di ricerca scientifica e attività didattica.

Le figure della carriera universitaria (professori, ricercatori e altre figure) sono prese in considerazione, nel presente paragrafo, con riferimento a quanto previsto dalla normativa vigente in relazione alle modalità di loro reclutamento, all'attività da essi svolta, alla progressione nella carriera.

I rapporti di lavoro dei professori e dei ricercatori universitari, a tempo indeterminato o determinato, sono stati esclusi dalla contrattualizzazione del pubblico impiego dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ai sensi del quale "il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari, a tempo indeterminato o determinato, resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai princìpi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 42"[58].

Sulla base della normativa vigente, il rapporto di lavoro del personale docente universitario è a tempo indeterminato esclusivamente per i professori ordinari e associati che vengono assunti nell'organico accademico (docenti di ruolo) e per i ricercatori a tempo indeterminato assunti prima della data di entrata in vigore della

[58] La legge n. 168 del 1989, di istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, al titolo II (articoli 6-9), reca disciplina dell'autonomia delle università e degli enti di ricerca. I princìpi di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 421 del 1992 sono stati dettati per l'adozione di decreti legislativi diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività.

riforma del sistema universitario introdotta dalla legge n. 240 del 2010 (i quali appartengono, dunque, a un ruolo ad esaurimento: cfr. il paragrafo III.1.2).

Con tutte le altre figure della carriera universitaria l'università instaura un rapporto di impiego a tempo determinato.

III.1.1. Professori di ruolo

Sono professori di ruolo i professori universitari di I fascia (ordinari) e i professori universitari di II fascia (associati).

Costituisce requisito necessario per l'accesso alla I e alla II fascia dei professori l'abilitazione scientifica nazionale (ASN), istituita e disciplinata dall'art. 16 della legge n. 240 del 2010.

Il conseguimento dell'ASN non rappresenta, tuttavia, un titolo di idoneità né dà alcun diritto relativamente al reclutamento in ruolo o alla promozione presso un'università al di fuori delle procedure previste dagli articoli 18 e 24, commi 5 e 6, della medesima legge n. 240[59].

Ai fini della partecipazione ai procedimenti di chiamata di cui agli articoli 18 e 24, commi 5 e 6, della legge n. 240 (cfr. la Tabella 14), la durata dell'ASN è di nove anni decorrenti dalla data del rilascio del titolo (art. 16, comma 1, della legge n. 240 del 2010, come modificato dall'art. 5, comma 1, lett. *a)*, del decreto-legge n. 126 del 2019, il quale ha previsto l'applicazione di tale più lungo termine anche ai titoli di ASN conseguiti precedentemente alla data della sua entrata in vigore).

---

[59] Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 240 del 2010, le procedure per il conseguimento dell'ASN sono svolte in relazione a settori concorsuali definiti secondo criteri di affinità e raggruppati in macrosettori concorsuali (con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 30 ottobre 2015, n. 855, sono stati rideterminati i macrosettori e i settori concorsuali). Ciascun settore concorsuale può essere articolato in settori scientifico-disciplinari. Per ciascun settore concorsuale è stata prevista l'istituzione di una Commissione nazionale per l'abilitazione alle funzioni di professore universitario di I e di II fascia, di durata biennale (art. 6 del regolamento di disciplina delle procedure per il conseguimento dell'ASN, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 95 del 2016).

I criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'ASN - distinti per le funzioni di professore di I e di II fascia - tengono conto della qualificazione scientifica del candidato, delle pubblicazioni scientifiche, dei titoli, ai sensi di quanto previsto dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 7 giugno 2016, n. 120.

Il reclutamento dei professori di ruolo è effettuato sulla base delle procedure illustrate in dettaglio nella Tabella 14 che segue.

In sintesi, sono previste: una procedura di valutazione aperta comparativa (*ex* art. 18 della legge n. 240 del 2010); una procedura di valutazione interna, da parte dell'università in cui prestano servizio, riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B e, transitoriamente, ai ricercatori a tempo indeterminato del ruolo ad esaurimento (rispettivamente art. 24, commi 5 e 6, della legge n. 240 del 2010); una procedura di chiamata diretta, che non prevede la pubblicazione di un bando da parte dell'ateneo, ma una proposta nominativa che l'ateneo rivolge direttamente al Ministro dell'università e della ricerca, il quale concede o rifiuta il nulla osta alla nomina, previo parere, in taluni casi, della Commissione per l'ASN (*ex* art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005)[60].

Il regime di impegno dei professori universitari di ruolo di I e di II fascia può essere a tempo pieno o a tempo definito, su loro opzione.

I professori universitari hanno l'obbligo di svolgere: **i)** attività didattica e di servizio agli studenti, inclusi l'orientamento e il tutorato, nonché attività di verifica dell'apprendimento, quantificata annualmente in non meno di 350 ore per coloro che hanno optato per il regime di tempo pieno e in non meno di 250 ore per coloro che hanno optato per il regime di tempo definito (rispetto a un totale di, rispettivamente,

[60] Si ricorda che la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018), all'art. 1, comma 788, ha abrogato le disposizioni istitutive del "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta" (art. 1, commi 207-212, della legge di bilancio per il 2016), destinato al reclutamento per chiamata diretta di professori universitari, selezionati tra studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico, secondo procedure che sarebbero state definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri mai intervenuto.

1.500 e 750 ore, previste quale quantificazione figurativa delle attività annue di ricerca, di studio e di insegnamento); **ii)** attività di ricerca e di aggiornamento scientifico (art. 6, commi 1 e 2, della legge n. 240).

MODALITÀ DI RECLUTAMENTO DEI PROFESSORI DI I E II FASCIA		
Tipo di procedura e fonti	**Soggetti ammessi**	**Elementi di valutazione**
Procedura comparativa ai fini della chiamata nel ruolo dei **professori di I e di II fascia** ex art. 18 e art. 29, comma 8, della l. 240/2010 (disciplina specifica stabilita dai regolamenti di ateneo adottati *ex* l. 168/1989 nel rispetto di princìpi della Carta europea dei ricercatori[61])	**1.** Studiosi in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN) **2.** Studiosi in possesso dell'idoneità conseguita ai sensi della legge 3 luglio 1998,n.210 [62] **3.** Professori di I e di II fascia già in servizio **4.** Studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando[63]	**Valutazione comparativa** delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica
Procedura interna di valutazione (da parte dell'università in cui prestano servizio) ai fini della **chiamata**	Sono **sottoposti di diritto** alla procedura i titolari di contratto di ricercatore a tempo determinato di cui all'art. 24,	**Valutazione interna** che si svolge in conformità agli standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale

[61] Raccomandazione della Commissione dell'11 marzo 2005 riguardante la Carta europea dei ricercatori e un codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori.

[62] Sulla base dell'art. 29, comma 8, della legge n. 240 del 2010, nei procedimenti di chiamata dei professori di cui all'articolo 18, l'idoneità conseguita ai sensi della legge 3 luglio 1998, n. 210 (conseguita, cioè, nelle procedure di valutazione comparativa relative a professori associati e ordinari successivamente non nominati in ruolo) è equiparata all'ASN limitatamente al periodo di durata della stessa (corrispondente a tre anni, decorrenti dalla data del provvedimento di accertamento della regolarità formale degli atti della commissione che li ha proposti, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *g)*, della medesima legge n. 210).

[63] Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 662 del 1° settembre 2016 è stata definita la tabella di corrispondenza tra posizioni accademiche italiane ed estere di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *b)*, della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Le corrispondenze garantiscono (anche) l'applicazione dell'art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005.

nel ruolo di professore di II fascia *ex* art. 24, comma 5, della l. 240/2010	comma 3, lett. *b)*, della l. 240/2010, che abbiano conseguito l'ASN, nel terzo anno del contratto (con facoltà dell'università di anticipare la valutazione a dopo il primo anno del contratto)	individuati con apposito regolamento di ateneo nell'ambito dei criteri fissati con DM del 4 agosto 2011[64] (ai sensi del quale la valutazione riguarda l'attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti nonché le attività di ricerca svolte dal ricercatore). Nel caso di anticipazione della valutazione al primo anno di contratto, è richiesto lo svolgimento di una prova didattica
Procedura interna di valutazione (da parte dell'università in cui prestano servizio) ai fini della **chiamata nel ruolo di professore di I e di II fascia** *ex* art. 24, comma 6, della l. 240/2010. La procedura è prevista transitoriamente **fino al 31 dicembre 2021** (decimo anno successivo alla data di entrata in vigore della l. 240/2010[65])	**L'università può sottoporre** alla procedura i professori di II fascia e i ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università medesima, che abbiano conseguito l'ASN	**Valutazione interna** che si svolge in conformità agli standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale individuati con apposito regolamento di ateneo nell'ambito dei criteri fissati con DM del 4 agosto 2011 (cfr. *supra*)
Chiamata **diretta per la copertura di posti di professore ordinario e associato** ex art. 1, comma 9, primo periodo, della l. 230/2005	**1.** Studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario da almeno un triennio, che ricoprono una posizione accademica	L'ateneo formula la proposta al Ministro dell'università e della ricerca il quale concede o rifiuta il nulla osta alla nomina, previo parere della Commissione per l'ASN (il parere non è richiesto nella

[64] Recante "Criteri per l'individuazione degli standard qualitativi, riconosciuti a livello internazionale, per la valutazione, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 24, comma 5, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, dei ricercatori titolari dei contratti".

[65] A seguito della proroga del termine intervenuta con l'art. 5 del decreto-legge n. 126 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159 del 2019.

	equipollente in istituzioni universitarie o di ricerca estere **2.** Studiosi che abbiano già svolto, per chiamata diretta autorizzata dal Ministero dell'università e della ricerca nell'ambito del programma di rientro dei cervelli, un periodo di almeno tre anni di ricerca e di docenza nelle università italiane e conseguito risultati scientifici congrui rispetto al posto per il quale ne viene proposta la chiamata. **3.** Studiosi che siano risultati vincitori nell'ambito di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione, identificati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, sentiti l'ANVUR e il CUN, finanziati dall'UE o dal Ministero dell'università e della ricerca[66]	ipotesi di cui al punto 3, qualora la chiamata sia effettuata entro 3 anni dalla vincita del programma)
Chiamata **diretta per la copertura di posti di professore ordinario**, *ex* art. 1, comma 9, secondo periodo, della l. 230/2005	Studiosi di chiara fama[67]	L'ateneo formula la proposta al Ministro dell'università e della ricerca il quale concede o rifiuta il nulla osta alla nomina, previo parere della Commissione per l'ASN

Tabella 14 - Modalità di reclutamento dei professori di I e II fascia

[66] Per l'identificazione dei programmi di ricerca, cfr. il paragrafo III.2.4.

[67] Sulla base del decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 25 luglio 1997, la copertura di posti di professore ordinario mediante chiamata di eminenti studiosi, italiani o stranieri, impone il possesso di almeno uno dei seguenti requisiti: occupare, da almeno un triennio, analoga posizione in università straniere; essere stati insigniti di altri riconoscimenti scientifici in ambito internazionale; aver ricoperto per almeno un triennio incarichi direttivi in qualificati istituti di ricerca internazionali.

III.1.2. Ricercatori a tempo indeterminato e ricercatori con contratto a tempo determinato

Ricercatori a tempo indeterminato

A seguito della legge n. 240 del 2010 (art. 29, comma 1), la copertura dei posti di ricercatore (al pari di quelli di professore e di assegnista di ricerca) deve essere effettuata esclusivamente con le procedure di cui alla medesima legge n. 240, tra le quali non è prevista l'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato[68] (è stato fatto salvo un periodo transitorio, fino all'adozione dei regolamenti di ateneo, durante il quale le università hanno potuto continuare ad avvalersi delle disposizioni previgenti).

Pertanto il ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato, assunti prima della data di entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, è un ruolo ad esaurimento[69].

I ricercatori a tempo indeterminato possono accedere a procedure di trasferimento tra sedi universitarie, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 210 del 1998.

I trasferimenti assicurano la valutazione comparativa dei candidati secondo criteri generali predeterminati e adeguate forme di pubblicità della procedura.

Il trasferimento è effettuato esclusivamente su domanda degli interessati e dopo tre anni accademici di loro permanenza in una sede universitaria (anche qualora in aspettativa obbligatoria per situazioni di incompatibilità, ai sensi dell'articolo 13, primo comma, numeri da 1) a 9), del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382).

---

[68] Già la legge n. 230 del 2005 aveva limitato l'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato alla copertura dei posti banditi non oltre il 30 settembre 2013 (art. 1, commi 7 e 22).

[69] Le modalità di accesso al ruolo di ricercatore a tempo indeterminato erano state, da ultimo, disciplinate dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009, il quale aveva stabilito che, nelle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei ricercatori bandite successivamente alla data di entrata in vigore del decreto medesimo, la valutazione comparativa venisse effettuata sulla base dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati, ivi compresa la tesi di dottorato, discussi pubblicamente con la commissione, utilizzando parametri, riconosciuti anche in ambito internazionale, individuati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Consiglio universitario nazionale. Dopo tre anni dalla immissione in ruolo, i ricercatori venivano sottoposti a un giudizio di conferma da parte di una commissione nazionale e, nel caso di giudizio favorevole, erano immessi nella fascia dei ricercatori confermati (art. 7 della legge n. 28 del 1980). In tale ruolo - nel quale potevano optare per il regime di impegno a tempo pieno o a tempo definito - erano destinati a restare fino all'eventuale passaggio ad altra posizione accademica o comunque fino alla cessazione del servizio per limiti di età.

Ricercatori con contratto a tempo determinato

I ricercatori a tempo determinato svolgono attività universitaria sulla base di un rapporto contrattuale regolato dalla legge n. 240 del 2010.

La legge n. 240 prevede due figure di ricercatore a tempo determinato:

- Il ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera *a)* (cd. di tipo A), titolare di contratto di durata triennale, prorogabile, per una sola volta, per ulteriori due anni, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte, effettuata sulla base di modalità, criteri e parametri definiti con decreto del Ministro dell'università e della ricerca. Il decreto ministeriale n. 242 del 24 maggio 2011 ha disposto che la valutazione ai fini della proroga del contratto abbia ad oggetto l'adeguatezza dell'attività di ricerca e didattica svolta in relazione a quanto stabilito nel contratto che si intende prorogare[70].
  La posizione del ricercatore di tipo A corrisponde a un passaggio intermedio fra la posizione del titolare di assegno di dottorato o di post-dottorato e la carriera accademica, e può aprire l'accesso alla posizione di ricercatore di tipo B.

- Il ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera *b)* (cd. di tipo B), titolare di contratto triennale[71], riservato ai candidati: **i)** che hanno usufruito dei contratti di cui alla lettera *a)* (cfr. punto precedente); **ii)** che hanno conseguito l'ASN alle funzioni di professore di I o di II fascia; **iii)** che sono in possesso del titolo di specializzazione medica; **iv)** che, per almeno tre anni anche non consecutivi, hanno usufruito di assegni di ricerca ai sensi dell'articolo 51, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449[72] o di assegni di ricerca di cui all'articolo 22 della legge n. 240 del 2010 (cfr. *infra*), o di borse post-dottorato ai sensi dell'articolo 4 della legge 30 novembre 1989, n. 398[73], ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri; **v)** che hanno usufruito per almeno tre anni dei contratti a tempo determinato stipulati ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 230 del 2005[74] (*ex* art. 25, comma 9, della legge n. 240).

---

[70] Recante "Criteri e parametri per la valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte dai titolari dei contratti di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a), della legge n. 240/2010".

[71] Il contratto è "non rinnovabile" (come precisato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 165/2020). Il titolare del contratto di tipo B può chiedere, entro la scadenza del contratto, la proroga dello stesso per un periodo non superiore a quello del congedo obbligatorio di maternità.

[72] L'art. 51, comma 6, è stato abrogato dall'art. 29, comma 11, della legge n. 240 del 2010.

[73] L'art. 4 è stato abrogato dall'art. 29, comma 11, della legge n. 240 del 2010.

[74] L'art. 1, comma 14, della legge n. 230 del 20105 - abrogato dall'art. 29, comma 11, della legge n. 240 del 2010 - prevedeva che le università, per lo svolgimento di attività di ricerca e di didattica integrativa, potessero stipulare (previo espletamento di procedure di valutazione comparativa) contratti di diritto privato a tempo determinato con soggetti in possesso del titolo di dottore di ricerca o equivalente, conseguito in Italia o all'estero, o, per le facoltà di medicina e chirurgia, del diploma di scuola di specializzazione, ovvero con possessori di laurea specialistica e magistrale o altri studiosi, comunque in possesso di una elevata qualificazione scientifica. Tali contratti erano di durata massima triennale e potevano essere rinnovati per una durata complessiva di sei anni.

Nella Tabella 15 si propone un quadro riassuntivo delle tre tipologie di ricercatori con riferimento alle modalità di accesso alla posizione, alla disciplina dell'attività svolta dai ricercatori, alle possibilità di progressione di carriera.

Dalla Tabella 15 sono escluse le procedure di chiamata diretta dei ricercatori *ex* art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005, illustrate nel paragrafo III.2.4.

	Ricercatori a tempo indeterminato (ruolo ad esaurimento)	**Ricercatore a tempo determinato di tipo B** (art. 24, co. 3, lett. *b)*, l. 240/2010)	**Ricercatore a tempo determinato di tipo A** (art. 24, co. 3, lett. *a)*, l. 240/2010)
PROCEDURE DI ACCESSO	Con la legge n. 240/2010 **è venuta meno la procedura per l'accesso al ruolo**. Sono ammessi a **procedure di trasferimento tra sedi universitarie** *ex* art. 3 della l. 210/1998 (cfr. *supra*).	**Tipo di procedura** Procedure pubbliche di selezione disciplinate con regolamento di ateneo	**Tipo di procedura** Identica al ricercatore di tipo B
		Candidati ammessi Procedura riservata a determinate categorie di candidati (cfr. *supra*), tra cui coloro che sono stati ricercatori a tempo determinato di tipo A	**Candidati ammessi** Sono ammessi alle procedure coloro che sono in possesso del titolo di dottore di ricerca o titolo equivalente, ovvero, per i settori interessati, del diploma di specializzazione medica, nonché di eventuali ulteriori requisiti definiti nel regolamento di ateneo
		Valutazione Valutazione preliminare di titoli, curriculum e produzione scientifica; discussione pubblica con la commissione in	**Valutazione** Identica al ricercatore di tipo B

		merito a titoli e produzione scientifica; prova orale per l'accertamento della conoscenza della lingua straniera	
	Regime di impegno a tempo pieno o a tempo definito (su opzione).	Identico al ricercatore a tempo indeterminato	Identico al ricercatore di tipo B
ATTIVITÀ	Svolgono **attività di ricerca** e di aggiornamento scientifico e, sulla base di criteri e modalità stabiliti con regolamento di ateneo, sono tenuti a riservare annualmente a **compiti di didattica integrativa** e di servizio agli studenti, inclusi l'orientamento e il tutorato, nonché ad attività di verifica dell'apprendimento, **fino a un massimo di 350 ore** in regime di tempo pieno **e fino a un massimo di 200 ore** in regime di tempo definito (art. 6, comma 3, della legge n. 240).	Svolgono **attività di ricerca**, **di didattica**, **di didattica integrativa** e di servizio agli studenti. Il **contratto** stabilisce, sulla base dei regolamenti di ateneo, le modalità di svolgimento delle attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti nonché delle attività di ricerca. L'impegno annuo complessivo per lo svolgimento delle **attività di didattica**, di didattica integrativa e di servizio agli studenti è **pari a 350 ore** per il regime di tempo pieno e **a 200 ore** per il regime di tempo definito.	Identiche al ricercatore di tipo B

	Ai ricercatori a tempo indeterminato (che hanno svolto tre anni di insegnamento ai sensi dell'articolo 12 della legge 19 novembre 1990, n. 341[75]) **sono affidati**, con il loro consenso e fermo restando il loro inquadramento, **corsi e moduli curriculari** compatibilmente con la programmazione didattica definita dai competenti organi accademici, con la conseguente attribuzione del **titolo di professore aggregato** per l'anno accademico in cui essi svolgono tali corsi e moduli[76] (art. 6, comma 4, della l. 240/2010).		
PROGRESSIONE	**Inquadramento nel ruolo di professore** **1.** Qualora in possesso dell'ASN, possibilità di **partecipazione alla procedura comparativa** per la chiamata nel ruolo dei **professori di I o di II**	**Inquadramento nel ruolo di professore** **1.** Al **terzo anno** di contratto (salva facoltà dell'università di anticipare la valutazione a **dopo il primo anno** di	Ammessi alla procedura di **selezione per ricercatore a tempo determinato di tipo B**

[75] L'art. 12 della legge n. 341 del 1990 è stato abrogato dalla legge n. 230 del 2005; tuttavia l'art. 11, comma 2, del decreto-legge n. 81 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 127 del 2007, ne ha previsto l'applicazione anche per l'anno accademico 2007-2008.

[76] Con riferimento a tale previsione (affidamento di corsi e moduli curriculari), ai ricercatori a tempo indeterminato sono equiparate altre figure della carriera universitaria (professori incaricati stabilizzati, assistenti universitari del ruolo ad esaurimento, tecnici laureati) per le quali l'art. 50 del DPR n. 382 del 1980 ("Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica") ha disposto l'inquadramento a domanda, previo giudizio di idoneità, nel ruolo dei professori associati.

	fascia ex art. 18 della legge 240/2010. **2.** Qualora in possesso dell'ASN di professore di I o di II fascia e fino al 31 dicembre 2021, **l'università** in cui prestano servizio **può ammetterli alla procedura di valutazione interna**, ai fini della chiamata nel ruolo di **professore di I o di II fascia** (art. 24, comma 6, della l. 240/2010). La valutazione si svolge in conformità ai criteri per l'individuazione degli standard qualitativi, riconosciuti a livello internazionale, definiti con DM 4 agosto 2011.	contratto[77]), se in possesso dell'ASN, **sono sottoposti di diritto alla valutazione interna** ai fini della chiamata nel ruolo di **professore II fascia**. La valutazione si svolge in conformità ai criteri per l'individuazione degli standard qualitativi, riconosciuti a livello internazionale, definiti con DM 4 agosto 2011. In caso di anticipazione della valutazione a dopo il primo anno di contratto, è richiesto lo **svolgimento di una prova didattica**. **2.** Qualora in possesso dell'ASN, possibilità di **partecipazione alla procedura comparativa** per la chiamata nel ruolo dei professori di I o di II fascia ex art. 18 della legge 240/2010.	

[77] Tale facoltà è stata introdotta dall'art. 19, comma 1, lett. *f)*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

		Valutazione del contratto come titolo preferenziale Il contratto non dà luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli; tuttavia l'espletamento del contratto costituisce titolo preferenziale nei concorsi per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.	**Valutazione del contratto come titolo preferenziale** Identica al ricercatore di tipo B

Tabella 15 Raffronto fra le tre tipologie di ricercatori con riferimento alle modalità di accesso alla posizione, alla disciplina dell'attività svolta dai ricercatori, alle possibilità di progressione di carriera

III.1.3. Figure non strutturate a tempo determinato

I dati[78]

Oltre al personale docente di ruolo e ai ricercatori a tempo determinato, nell'università italiana sono presenti diverse altre figure che collaborano alle attività di ricerca e di docenza.

Come emerge dai dati riportati nella Tabella 16, riferita alle università statali, il ricorso a tali figure si è intensificato nel corso degli anni.

[78] La consistenza del personale docente e l'andamento delle assunzioni costituiscono oggetto di una apposita sezione (cfr. il paragrafo III.3.3). Tuttavia si è ritenuto opportuno anticipare in questa sezione alcuni dati relativi alle figure non strutturate impiegate nella docenza universitaria al fine di un migliore inquadramento della loro posizione.

ALTRE FIGURE PROFESSIONALI

Anni	Docenti (attività formative)	Personale in attività di tutorato	Assegnisti di ricerca	Collaboratori di ricerca	Collaboratori linguistici	TOTALE
2016	9.919	4.083	13.549	8.172	1.494	37.217
2017	11.501	6.048	13.606	8.961	1.477	41.593
2018	14.009	7.362	13.568	9.680	1.444	46.063
2019	8.717	4.244	13.930	10.821	1.427	39.139

Tabella 16 Figure professionali nell'università ulteriori rispetto ai ricercatori Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MUR

La categoria più rappresentata è costituita dagli assegnisti di ricerca, i quali hanno raggiunto nel 2019 le 13.930 unità (con un incremento di circa il 3 per cento rispetto al 2013).

Con riferimento agli assegnisti, è stato rilevato il progressivo innalzamento della loro età media che, nel 2017, è risultata pari a 34,5 anni. Gli assegnisti con meno di 40 anni, nel 2013 pari all'87 per cento del totale, nel 2017 sono diventati l'82 per cento del totale (Corte dei conti, Referto sul sistema universitario, maggio 2021).

Risultano in diminuzione tra il 2018 e il 2019 i docenti per attività formative, che passano dalle 14.009 unità alle 8.717 unità.

Il ricorso ai docenti a contratto è prevalente nelle università non statali (oltre che, sotto altri profili, negli atenei del Nord-Ovest e nei corsi di laurea triennale).

Nel *Focus* a cura del MIUR Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano-a.a 2017/2018, pubblicato nell'aprile 2019, è riportato che negli atenei non statali i docenti a contratto costituiscono il 68 per cento del totale del personale impiegato in attività didattiche, mentre negli atenei statali tale valore si attesta intorno al 28 per cento.

Nel complesso, i docenti a contratto rappresentano comunque una risorsa indispensabile per coprire l'offerta formativa programmata dagli atenei.

Sulla base di quanto evidenziato nel Rapporto biennale sul sistema universitario e della ricerca, pubblicato dall'ANVUR nel 2018, essi sostengono il 24, 9 per cento del totale delle attività didattiche e il 18,7 per cento delle ore di didattica totali.

L'ANVUR fornisce inoltre i seguenti dati relativi alla distribuzione delle attività didattiche tra personale docente universitario (Tabella 17):

Distribuzione percentuale delle attività didattiche nell'anno accademico 2016/2017	
Professori ordinari	14,9%
Professori associati	23,5%
Ricercatori a tempo indeterminato	17,2%
Ricercatori a tempo determinato	6,1%
Docenti a contratto	24,9%
Altre figure non strutturate	13,4%

Tabella 17 Distribuzione delle attività didattiche tra personale docente universitario. Fonte: rielaborazione su dati ANVUR

Professori a contratto

Sono denominati "professori a contratto" i titolari di contratti per attività di insegnamento ai sensi dell'art. 23 della legge n. 240 del 2010.

I contratti in questione sono previsti ai fini dello svolgimento delle seguenti attività didattiche:

- Attività di insegnamento di alta qualificazione, in relazione alle quali l'università intende avvalersi della collaborazione di esperti di alta qualificazione in possesso di un significativo curriculum scientifico o professionale. I contratti hanno durata di un anno accademico e sono rinnovabili annualmente per un periodo massimo di cinque anni. Possono essere a titolo gratuito ovvero oneroso. In tal caso per un importo non inferiore a quello fissato con il decreto ministeriale che stabilisce il trattamento economico per i titolari di contratti di cui al punto successivo (art. 23, comma 1, della legge n. 240 del 2010).

- Specifiche esigenze didattiche, anche integrative. I relativi contratti sono stipulati a titolo oneroso con soggetti in possesso di adeguati requisiti scientifici e professionali, previo espletamento di procedure disciplinate con regolamenti di ateneo, nel rispetto del codice etico, che assicurino la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti (art. 23, comma 2, della legge n. 240 del 2010).
  La disciplina del trattamento economico spettante ai titolari dei contratti in questione (e che costituisce parametro di riferimento per l'importo dei contratti per insegnamenti di alta qualificazione: cfr. punto precedente) è stata definita con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 21 luglio 2011, n. 313.
  Ai sensi del decreto ministeriale n. 313, il trattamento economico è determinato da ciascuna università, anche in relazione ad eventuali finanziamenti esterni e comunque nei limiti delle disponibilità di bilancio, tra un minimo di euro 25 ed un massimo di

euro 100, per ciascuna ora di insegnamento - al netto degli oneri a carico dell'amministrazione e comprensivi del compenso relativo alle attività di preparazione, supporto agli studenti e verifica dell'apprendimento - sulla base dei seguenti parametri: la tipologia dell'attività didattica o integrativa; il numero degli studenti; l'eventuale qualificazione scientifica e/o professionale richiesta; le disponibilità di bilancio.

- Insegnamenti tesi a favorire l'internazionalizzazione, per i quali le università possono stipulare contratti con docenti, studiosi o professionisti stranieri di chiara fama. In questo caso il trattamento economico è stabilito dal consiglio di amministrazione sulla base di un adeguato confronto con incarichi simili attribuiti da altre università europee (art. 23, comma 3, della legge n. 240 del 2010).

Assegnisti di ricerca

Gli assegni di ricerca - originariamente introdotti dall'art. 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997[79] e il cui importo era stato da ultimo determinato con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 26 febbraio 2004[80] - costituiscono ora oggetto di disciplina dell'art. 22 della legge n. 240 del 2010.

Gli assegni - di durata compresa tra uno e tre anni, rinnovabili per una durata complessiva comunque non superiore a quattro anni (ad esclusione del periodo in cui l'assegno è stato fruito in coincidenza con il dottorato di ricerca, nel limite massimo della durata legale del relativo corso) - possono essere conferiti, nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, da università, istituzioni ed enti pubblici di ricerca e sperimentazione, dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) e dall'Agenzia spaziale italiana (ASI), nonché dalle istituzioni il cui diploma di perfezionamento scientifico è stato riconosciuto equipollente al titolo di dottore di ricerca ai sensi dell'articolo 74, quarto comma, del DPR n. 382 del 1980.

Possono essere destinatari degli assegni studiosi in possesso di *curriculum* scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca, con esclusione del personale di ruolo delle predette università e istituzioni.

---

[79] Successivamente abrogato dall'art. 29, comma 11, lett. *d)*, della legge n. 240 del 2010.

[80] Nello specifico, l'importo lordo annuo degli assegni di ricerca di cui all'art. 51, comma 6, della legge n.449 del 1997 - inizialmente determinato in una somma compresa tra un minimo di euro 12.911 (25 milioni di lire) e un massimo di euro 15.494 (30 milioni di lire) dal DM n. 121 dell'11 febbraio 1998 - è stato rivalutato dal DM del 26 febbraio 2004 in una somma compresa tra un minimo di 16.138 euro e un massimo di 19.367 euro.

I soggetti conferitori possono stabilire che il dottorato di ricerca o titolo equivalente conseguito all'estero ovvero, per i settori interessati, il titolo di specializzazione di area medica corredato di un'adeguata produzione scientifica, costituiscono requisito obbligatorio per l'ammissione al bando; in assenza di tale disposizione, detti titoli costituiscono titolo preferenziale ai fini dell'attribuzione degli assegni.

Gli assegnisti di ricerca, quindi, unitamente ai ricercatori a tempo determinato di tipo A, rappresentano le posizioni di postdottorato (*post doc*) che aprono l'accesso alla posizione di ricercatore a tempo determinato di tipo B.

La durata complessiva dei rapporti instaurati con i titolari degli assegni cumulata con la durata dei contratti di ricercatore a tempo determinato (anche con atenei diversi, statali, non statali o telematici, nonché con i suddetti enti) non può superare i 12 anni anche non continuativi.

L'importo degli assegni è determinato dal soggetto conferitore sulla base di un importo minimo stabilito con decreto ministeriale.

Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 9 marzo 2011, n. 102, l'importo minimo lordo annuo degli assegni di ricerca, banditi ai sensi dell'art. 22, è stato determinato in una somma pari a 19.367 euro, al netto degli oneri a carico dell'amministrazione erogante. La determinazione dell'importo tiene conto del fatto che i soggetti titolari degli assegni in questione partecipano ai gruppi e ai progetti di ricerca delle università, qualunque ne sia l'ente finanziatore (*ex* art. 18, comma 5, della legge n. 240), con assunzione di specifiche responsabilità nell'esecuzione della connessa attività tecnico-scientifica.

Sotto il profilo dell'attività svolta, in sede di audizione, è stato evidenziato che, per quanto la normativa indirizzi gli assegni allo svolgimento di attività di ricerca, non di rado gli assegnisti svolgono attività didattica (si veda, in particolare, il documento del Consiglio universitario nazionale acquisito agli atti della Commissione).

Borsisti di ricerca

Sulla base della disciplina vigente (art. 1 della legge n. 398 del 1989), le università e gli istituti di istruzione universitaria conferiscono borse di studio:

- per la frequenza dei corsi di perfezionamento e delle scuole di specializzazione previsti dallo statuto;
- per i corsi di dottorato di ricerca;
- per i corsi di perfezionamento all'estero.

Si è discusso, in dottrina, se dovessero ritenersi soppresse o meno le borse di ricerca *post* dottorato in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 4 della legge n. 398 (disposta dall'art. 29, comma 11, lett. *b)*, della legge n. 240 del 2010).

La tesi della sopravvivenza alla riforma del 2010 di borse di ricerca da destinare (anche) a coloro che fossero in possesso del titolo di dottorato si è fondata principalmente sui seguenti elementi: la mancata soppressione, all'art. 1 della legge n. 398 del 1989, del riferimento alle borse per lo svolgimento di attività di ricerca dopo il dottorato; la persistente vigenza dell'art. 4, comma 3, della legge n. 210 del 1998, il quale dispone l'applicazione di talune norme (in materia di agevolazioni fiscali e di collocamento in congedo straordinario) "alle borse di studio conferite dalle università per attività di ricerca post laurea"; l'art. 60, comma 1, del decreto-legge n. 169 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, il quale ha previsto che le borse di studio universitarie *post lauream* confluiscono, per la quota di rispettiva competenza, rispettivamente nel Fondo per il finanziamento ordinario delle università statali e nel contributo statale, erogato ai sensi della legge n. 243 del 1991, alle università non statali legalmente riconosciute.

Le soppresse borse di studio per attività di ricerca post-dottorato (art. 4 della legge n. 398) rappresentavano uno dei possibili percorsi *post doc*, che la legge n. 240 ha inteso probabilmente assorbire negli altri due percorsi degli assegni di ricerca e della posizione di ricercatore a tempo determinato di tipo A.

Se questa era l'intenzione del legislatore del 2010, la normativa vigente (di dubbia interpretazione[81]) ha sortito un effetto diverso, in quanto gli atenei, sulla base delle loro autonome discipline (regolamenti di ateneo), hanno continuato ad erogare borse *post lauream* in cui la laurea è stata considerata soglia minima per l'accesso alla borsa, e non requisito esclusivo. In tal modo la borsa *post lauream* è diventata equivalente a una "borsa di ricerca" indirizzata anche a laureati già in possesso del titolo di dottore di ricerca[82].

L'istituzione di tali borse è stata finanziata: con fondi attribuiti dall'ateneo in coerenza con la programmazione delle attività di ricerca; con fondi derivanti da progetti di ricerca sostenuti dall'Unione europea o da altre istituzioni, nazionali o straniere; con fondi esterni, disponibili nell'ambito di convenzioni, contratti, donazioni o contributi provenienti da soggetti pubblici o privati.

Collaboratori ed esperti linguistici

Ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 120 del 1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1995, le università possono stipulare contratti di lavoro subordinato di diritto privato (disciplinati dal contratto collettivo nazionale di lavoro - Comparto Università) - a tempo indeterminato o, per esigenze temporanee, a tempo determinato - con collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre, in possesso di laurea o titolo universitario straniero adeguato alle funzioni da svolgere, e di idonea qualificazione e competenza (tali figure hanno sostituito i lettori di madre lingua straniera inizialmente previsti dall'art. 28 del DPR n. 382 del 1980[83]).

---

[81] Si ricorda, tra l'altro, che l'art. 18, comma 1, lett. *f)*, include tra i soggetti cui viene riservata la partecipazione ai gruppi e ai progetti di ricerca delle università e lo svolgimento delle attività di ricerca presso le università i "titolari di borse di studio o di ricerca banditi sulla base di specifiche convenzioni e senza oneri finanziari per l'università ad eccezione dei costi diretti relativi allo svolgimento dell'attività di ricerca e degli eventuali costi assicurativi".

[82] Si vedano, a titolo di esempio: il Regolamento per il conferimento di borse di studio *post lauream* e per attività di ricerca dell'Università di Camerino (emanato con decreto rettorale 52/2020 del 12 febbraio 2020, e succ. mod); il Regolamento per il conferimento di borse di ricerca dell'Università di Genova (emanato con decreto rettorale n. 4143 del 01/10/2019); il Regolamento per l'istituzione e il conferimento di borse di studio per attività di ricerca dell'Università di Milano (emanato con decreto rettorale n. 2383/2019 del 6 maggio 2019).

[83] L'art. 11 della legge n. 167 del 2017 ha stanziato risorse, nell'ambito del Fondo di finanziamento ordinario, al fine di consentire il superamento del contenzioso relativo alla ricostruzione di carriera degli ex lettori di lingua straniera assunti nelle università statali prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 120 del 1995. Ciò in coerenza

L'assunzione di collaboratori ed esperti linguistici - effettuata tramite selezione pubblica, le cui modalità sono disciplinate dalle università secondo i rispettivi ordinamenti - è finalizzata a fare fronte alle esigenze di apprendimento delle lingue e di supporto alle attività didattiche.

I collaboratori ed esperti linguistici sono assoggettati a una procedura annuale di valutazione dell'attività svolta, con riguardo agli obblighi contrattuali, da parte dell'università presso cui prestano servizio, all'esito positivo della quale è subordinata la continuità del rapporto di lavoro.

III.1.4 Borse di ricerca, dottorato di ricerca, assegni di ricerca e ricercatori universitari nel DDL all'esame del Parlamento (A.S. 2285)

In data 6 luglio 2021 la Commissione ha avviato l'esame, in sede redigente, dell'A.S. 2285 recante "Disposizioni in materia di attività di ricerca e di reclutamento dei ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca", già approvato dalla Camera dei deputati.

Il disegno di legge reca disposizioni relative all'attività di ricerca e al reclutamento dei ricercatori nelle università (università statali e università non statali legalmente riconosciute, comprese le università telematiche, e gli istituti di istruzione universitaria,

---

con l'art. 1 del decreto-legge n. 2 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n.63 del 2004, che - facendo seguito a una pronuncia di condanna della Corte di giustizia dell'UE (causa C-212/99) - aveva attribuito ai collaboratori linguistici, ex lettori di madre lingua straniera delle Università degli studi della Basilicata, di Milano, di Palermo, di Pisa, La Sapienza di Roma e de L'Orientale di Napoli, già destinatari di contratti stipulati ai sensi dell'art. 28 del DPR n. 382 del 1980, proporzionalmente all'impegno orario assolto, tenendo conto che l'impegno pieno corrisponde a 500 ore, un trattamento economico corrispondente a quello del ricercatore confermato a tempo definito, con effetto dalla data di prima assunzione, fatti salvi eventuali trattamenti più favorevoli; tale equiparazione è stata disposta ai soli fini economici ed esclude l'esercizio da parte dei predetti collaboratori linguistici, ex lettori di madre lingua straniera, di qualsiasi funzione docente. Ai sensi del suddetto art. 11 della legge n. 167 del 2017, l'incremento del Fondo di finanziamento ordinario è finalizzato al superamento del contenzioso in atto e a prevenire l'instaurazione di nuovo contenzioso nei confronti delle università statali italiane da parte degli ex lettori di lingua straniera, già destinatari di contratti di cui al suddetto art. 28. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 16 agosto 2019, è stato adottato lo schema tipo di contratto integrativo di sede volto al superamento del contenzioso degli ex lettori di madre lingua straniera e sono stati definiti i criteri di ripartizione del cofinanziamento delle università per la stipula dei relativi contratti.

anche ad ordinamento speciale) e negli enti pubblici di ricerca (di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 218 del 2016)[84].

Si rinvia al paragrafo III.2.2 per la illustrazione delle misure - recate dall'art. 6 del disegno di legge - relative al reclutamento del personale presso gli enti pubblici di ricerca.

Borse di ricerca post lauream

L'art. 2 del disegno di legge è indirizzato a introdurre nell'ordinamento una disciplina delle borse *post lauream* - denominate «borse di ricerca» in quanto collegate a uno specifico progetto di ricerca - conferite da università ed enti pubblici di ricerca per la formazione e la collaborazione alle attività di ricerca.

Si è, infatti, avuto modo di evidenziare nel paragrafo III.1.3 come la legge n. 240 del 2010 abbia lasciato in vigore, al riguardo, una normativa che ha suscitato dubbi interpretativi.

I destinatari delle borse di ricerca sono individuati in coloro che siano in possesso di laurea magistrale, di laurea specialistica ovvero di diploma di laurea conseguito ai sensi dell'ordinamento previgente a quello previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509, o di titolo equipollente conseguito in Italia o all'estero, in discipline coerenti con l'attività di ricerca per cui è bandita la borsa di ricerca.

E' escluso dal conferimento delle borse il personale di ruolo delle università e degli enti pubblici di ricerca, i ricercatori a tempo determinato e chi è già in possesso del titolo di dottore di ricerca.

---

[84] Le disposizioni, ove compatibili, si applicano anche alle istituzioni il cui diploma di perfezionamento scientifico è riconosciuto equipollente al titolo di dottore di ricerca ai sensi dell'articolo 74, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (ai sensi del quale il Ministro dell'università e della ricerca, con proprio decreto, su conforme parere del CUN, può stabilire eventuali equipollenze con il titolo di dottore di ricerca dei diplomi di perfezionamento scientifico rilasciati dall'Istituto universitario europeo, dalla Scuola normale superiore di Pisa, dalla Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento di Pisa, dalla Scuola internazionale superiore di studi avanzati di Trieste e da altre scuole italiane di livello post-universitario e che siano assimilabili ai corsi di dottorato di ricerca per strutture, ordinamento, attività di studio e di ricerca e numero limitato di titoli annualmente rilasciati).

La disciplina delle procedure per il conferimento delle borse di ricerca è demandata ai regolamenti dell'università ovvero dell'ente pubblico di ricerca, sulla base di alcuni elementi essenziali legislativamente definiti: una procedura di valutazione comparativa secondo i princìpi di pubblicità e di trasparenza, resa pubblica nel portale unico dei concorsi dell'università e della ricerca (cfr. *infra*); la costituzione di una commissione giudicatrice composta dal responsabile del progetto di ricerca e da altri due membri designati dall'università o dall'ente pubblico di ricerca; al termine della procedura di valutazione comparativa, la formazione di una graduatoria generale di merito in base al punteggio conseguito da ciascun candidato.

La durata delle borse è compresa tra 6 e 12 mesi, prorogabili fino a 36 ove richiesto dalla tipologia del progetto di ricerca. I 36 mesi costituiscono la durata massima complessiva di fruizione delle borse di ricerca, anche se erogate da più università o enti pubblici di ricerca (con esclusione dal computo delle sospensioni per maternità o paternità o per gravi motivi di salute).

Alle borse di ricerca si applica il divieto di cumulabilità di cui all'art. 6, comma 1, della legge n. 398, l'esclusione dall'impegno in attività didattiche di cui al medesimo art. 6, comma 5, nonché le disposizioni in materia di agevolazioni fiscali e di collocamento in congedo straordinario, di cui ai commi 6, 6-*bis* e 7 del medesimo art. 6.

E' espressamente previsto che le borse di ricerca non danno luogo ad alcun rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze dell'università o dell'ente pubblico di ricerca né danno alcun diritto in ordine all'accesso ai ruoli presso gli stessi.

Le nuove disposizioni sono coordinate: **i)** con l'art. 1 della legge n. 398 del 1989 (dove viene soppresso il riferimento alle borse *post* dottorato); **ii)** con l'art. 4, comma 3, della legge n. 210 del 1998; **iii)** (ai sensi dell'art. 8, comma 1, del disegno di legge) con l'art. 60, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013.

Le università sono tenute, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, ad adeguare alle nuove disposizioni i propri regolamenti

recanti disciplina di borse di studio *post lauream* per la formazione e la collaborazione alle attività di ricerca (art. 8, comma 2).

Dottorato di ricerca

L'art. 3 del disegno di legge intende procedere a un riordino delle disposizioni in materia di dottorato di ricerca, per certi aspetti, peraltro, anticipato dal decreto-legge n. 80 del 2021, in corso di conversione.

Nello specifico: **i)** le modificazioni all'art. 4 della legge n. 210 del 1998 (orientate ad ampliare gli sbocchi professionali del dottorato di ricerca) risultano ad oggi superate dalle disposizioni di cui all'art. 3, comma 9, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80; **ii)** la modificazione all'art. 5, comma 2, secondo periodo, della legge n. 508 del 1999 (relativa alla introduzione del dottorato di ricerca per le Istituzioni AFAM) è ad oggi superata dalle disposizioni di cui al medesimo art. 3, comma 10; **iii)** le modificazioni all'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (relative alla valutazione del titolo di dottore di ricerca ai fini dell'assunzione nelle amministrazioni pubbliche) sono parzialmente superate dalle disposizioni di cui al medesimo art. 3, comma 8.

A differenza del decreto-legge n. 80 del 2021, il disegno di legge intenderebbe introdurre una disciplina del punteggio che il titolo di dottore di ricerca conferisce ai fini del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento alle Istituzioni dell'Alta formazione artistica e musicale, l'art. 3 del disegno di legge prevede la possibilità di attivazione dei corsi di dottorato di ricerca (già introdotti dal decreto-legge n. 80 del 2021) a decorrere dall'anno accademico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della disposizione in esame (demandando al Ministro dell'università e della ricerca la definizione, con proprio decreto, delle modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi).

Demanda altresì al Governo l'adeguamento del regolamento recante disciplina per la definizione degli ordinamenti didattici delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212.

L'articolo interviene, infine, per autorizzare la spesa di 1,5 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2022, da destinare a procedure di selezione comparativa a evidenza pubblica per dottorati

di ricerca riservate alle categorie protette di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 (recante norme per il diritto al lavoro dei disabili).

Assegni di ricerca

L'art. 4 del disegno di legge apporta modificazioni alla disciplina degli assegni di ricerca recata dall'art. 22 della legge n. 240 del 2010.

Il vigente art. 22 prevede che le università, le istituzioni e gli enti pubblici di ricerca e sperimentazione, l'ENEA e l'ASI, nonché le istituzioni il cui diploma di perfezionamento scientifico è stato riconosciuto equipollente al titolo di dottore di ricerca (*ex* art. 74, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382) - nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio - possano conferire assegni per lo svolgimento di attività di ricerca.

I bandi (da pubblicare anche per via telematica sui siti dell'ateneo, ente o istituzione, del Ministero e dell'Unione europea) devono contenere informazioni dettagliate sulle funzioni, sui diritti e i doveri relativi alla posizione e sul trattamento economico e previdenziale spettante all'assegnatario.

Il disegno di legge in esame intende:

- restringere la platea dei soggetti destinatari degli assegni di ricerca, corrispondenti, nel testo vigente, a tutti gli "studiosi in possesso di curriculum scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca". Si propone, infatti, che siano destinatari degli assegni esclusivamente studiosi in possesso di un titolo di dottorato di ricerca, conseguito in Italia o all'estero, o iscritti all'ultimo anno di un corso di dottorato di ricerca (i quali sono ammessi alla procedura di selezione con riserva e comunque a condizione che conseguano il titolo di dottore di ricerca prima della presa di servizio), ovvero, per le discipline mediche, in possesso di un diploma di specializzazione;

- estendere le categorie di personale escluse dal conferimento degli assegni, individuate, nel testo vigente, nel personale di ruolo di università, istituzioni ed enti che conferiscono gli assegni. Si propone, al riguardo, che sia escluso dall'assegnazione il personale in servizio titolare di contratto di lavoro a tempo sia determinato che indeterminato, presso le università, istituzioni ed enti conferitori degli assegni;

- in relazione alla durata del singolo assegno di ricerca, che resta fissata in un massimo di quattro anni, compresi gli eventuali rinnovi, eliminare lo scomputo dalla durata complessiva di quattro anni del periodo di fruizione in coincidenza con il dottorato di ricerca, nel limite massimo della durata legale del relativo corso;

- fissare in 4 anni la durata complessiva dei rapporti instaurati con i titolari degli assegni di ricerca intercorsi anche con atenei diversi, statali, non statali o telematici, nonché con gli altri enti conferitori. La durata di 12 anni prevista nel testo vigente (art. 22, comma 9, primo periodo) si riferisce cumulativamente ai rapporti instaurati con i titolari degli assegni di ricerca e ai contratti di ricercatore a tempo determinato di tipo A e di tipo B di cui all'articolo 24 della legge n. 240 del 2010. Con disposizione transitoria (art. 8, comma 3) viene tuttavia previsto che il limite di durata non superiore a 12 anni continui ad applicarsi ai rapporti di assegnisti di ricerca e di ricercatori a tempo determinato instaurati prima della data di entrata in vigore del provvedimento in esame, ai sensi dei vigenti articoli 22 e 24 della legge n. 240. Al riguardo, nel corso dell'esame del disegno di legge la Commissione potrà valutare di approfondire i contenuti della disciplina transitoria, esaminando i nodi che appaiono problematici riguardo ad una parte consistente degli attuali ricercatori di tipo A ai fini dell'accesso alla nuova figura di ricercatore in tenure track.

Ricercatori universitari

L'art. 5 del disegno di legge intende sostituire le attuali figure di ricercatore a tempo determinato di tipo A e di tipo B (art. 24, comma 3, della legge n. 240) con la figura unica del ricercatore universitario a tempo determinato titolare di contratto di durata complessiva di 7 anni, non rinnovabile.

In relazione alla disciplina della nuova figura di ricercatore a tempo determinato:

- è introdotto un regime di incompatibilità con qualsiasi altro rapporto di lavoro subordinato presso soggetti pubblici o privati, con la titolarità di assegni di ricerca anche presso altre università o enti pubblici di ricerca, con le borse di dottorato e in generale con qualsiasi borsa di studio a qualunque titolo conferita anche da enti terzi. Si ricorda che per gli attuali ricercatori a tempo determinato è previsto esclusivamente il collocamento in aspettativa ovvero in posizione fuori ruolo, senza assegni né contribuzioni previdenziali, qualora dipendenti di amministrazioni pubbliche (art. 24, comma 9-bis, della legge n. 240). Si osserva che il regime di incompatibilità che si intende introdurre per i ricercatori a tempo determinato risulterebbe, per certi aspetti, più restrittivo di quello previsto per i professori di ruolo e per i ricercatori a tempo indeterminato che abbiano optato per il regime a tempo definito, ai quali la legge n. 240 consente di svolgere, anche con rapporto di lavoro subordinato, attività didattica e di ricerca presso università o enti di ricerca esteri, previa autorizzazione del rettore che valuta la compatibilità con l'adempimento degli obblighi istituzionali (art. 6, comma 12, quarto periodo);

- ai fini della durata del rapporto instaurato con il titolare del contratto, i periodi trascorsi in aspettativa per maternità, paternità o per motivi di salute secondo la normativa vigente non sono computati su richiesta del titolare del contratto. Si ricorda che il vigente art. 24 prevede esclusivamente per i ricercatori di tipo B la computabilità, nell'ambito della durata triennale del contratto, del periodo di congedo obbligatorio di maternità, salva la possibilità di chiedere successivamente la proroga del contratto per un periodo non superiore a quello del congedo obbligatorio di maternità (comma 9-*ter*).

Con l'istituzione della nuova figura viene introdotto un nuovo vincolo di spesa alla programmazione triennale del personale (cfr. il paragrafo III.3.1). Alle università è, infatti, imposto di vincolare risorse corrispondenti ad almeno un terzo degli importi destinati alla stipula dei contratti di ricercatore a tempo determinato, in favore di candidati che per almeno trentasei mesi, anche cumulativamente, abbiano frequentato corsi di dottorato di ricerca o svolto attività di ricerca sulla base di formale attribuzione di incarichi, escluse le attività a titolo gratuito, presso università o istituti di ricerca, italiani o stranieri, diversi da quello che ha emanato il bando.

In relazione alla procedura di selezione dei nuovi ricercatori universitari a tempo determinato:

- in luogo della commissione costituita dai professori di I e di II fascia in servizio presso il dipartimento che indice la procedura (art. 24, comma 2), il disegno di legge prevede la formazione di una commissione giudicatrice costituita da un numero di membri compreso fra 3 e 5, la maggioranza dei quali devono essere professori di ruolo presso università, italiane o straniere, diverse da quella interessata. I membri della commissione devono essere professori di I o di II fascia o dirigenti di ricerca e primi ricercatori in servizio presso enti pubblici di ricerca e in possesso dell'ASN, scelti mediante sorteggio operato dall'università, con modalità automatica, tramite il portale unico dei concorsi dell'università e della ricerca (cfr. *infra*), tra i soggetti iscritti in una banca dati (contenente, per ciascun macrosettore concorsuale, i nomi dei professori di I e di II fascia nonché i nomi dei dirigenti di ricerca e dei primi ricercatori in possesso dell'ASN che abbiano presentato domanda per esservi inseriti). Non possono essere membri della commissione: i rettori in carica; i professori posti in aspettativa obbligatoria ai sensi dell'articolo 13 del DPR n. 382 del 1980; i professori che hanno optato per il regime a tempo definito; i professori che non abbiano maturato un triennio di servizio nel ruolo di appartenenza; i professori cui sia stata inflitta una sanzione disciplinare; i professori che si sono dimessi da qualsiasi commissione concorsuale nei quattro anni antecedenti. Per i membri della commissione è esclusa la corresponsione di compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti;

- a seguito della deliberazione della chiamata del vincitore da parte dell'università, è previsto che il contratto di ricercatore universitario a tempo determinato sia stipulato entro il termine perentorio di 90 giorni dalla conclusione della procedura di selezione. In caso di mancata stipulazione del contratto, per i tre anni successivi, all'università è posto divieto di bandire nuove procedure di selezione per il medesimo macrosettore;

- con disposizione transitoria (art. 8, comma 4) è conferita facoltà alle università di indire procedure per il reclutamento di ricercatori ai sensi del vigente art. 24 per i 12 mesi successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame. Le disposizioni vigenti continuano, inoltre, ad applicarsi alle procedure pubbliche di selezione in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame;

- con ulteriore disposizione transitoria (art. 8, comma 5) - fino al 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame - (anche) coloro che siano in possesso dell'ASN alle funzioni di professore di I o di II fascia sono ammessi a partecipare alle procedure di selezione dei (nuovi) ricercatori universitari a tempo determinato.

Con riguardo alla procedura interna di valutazione per l'inquadramento nel ruolo dei professori associati, il disegno di legge intende introdurre le seguenti modificazioni alla disciplina attualmente vigente per i ricercatori di tipo B: **i)** sotto il profilo temporale, si prevede che i ricercatori siano sottoposti alla procedura di valutazione a partire dal terzo anno e per ciascuno dei successivi anni di titolarità del contratto, mentre viene soppressa la possibilità di anticipare la valutazione a dopo il primo anno di contratto; **ii)** è previsto che la valutazione sia effettuata anche sulla base di una prova didattica; **iii)** all'esito positivo della valutazione, l'inquadramento nel ruolo dei professori associati è immediato (senza che il candidato positivamente valutato debba attendere la scadenza del contratto di ricercatore); **iv)** in caso di esito negativo della valutazione, l'università è tenuta a fornire adeguata motivazione sulla base del curriculum e della produzione scientifica del titolare del contratto e può procedere nuovamente alla valutazione per ciascuno dei successivi anni di titolarità del contratto; **v)** il ricercatore universitario che ha conseguito l'ASN in un settore concorsuale diverso da quello di riferimento del contratto può chiedere di modificare, nell'ambito del proprio contratto, il settore concorsuale di riferimento, purché rientrante nello stesso macrosettore concorsuale. Su tale istanza l'università si esprime motivatamente entro il termine di tre mesi dalla sua ricezione.

Per la nuova figura del ricercatore a tempo determinato è previsto il trattamento economico attualmente spettante ai ricercatori a tempo determinato di tipo B, a sua volta corrispondente al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo pieno elevato fino a un massimo del 30 per cento (art. 24, comma 8, secondo periodo, della legge n. 240 del 2010).

Infine, in ordine all'attività dei nuovi ricercatori universitari, è disposto che la loro attività didattica e scientifica concorra alla valutazione delle politiche di reclutamento, svolta dall'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR), ai fini dell'accesso alla quota di finanziamento premiale a valere sul Fondo per il finanziamento ordinario delle università *ex* art. 60, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013 (al riguardo, cfr. il paragrafo III.3.4).

L'art. 7 prevede l'attivazione, nell'ambito del sito internet istituzionale del Ministero dell'università e della ricerca, del portale unico dei concorsi dell'università e della ricerca, una sezione del quale deve essere dedicata alla pubblicazione dell'elenco dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di selezione dei (nuovi) ricercatori universitari a tempo determinato.

Nel portale devono essere pubblicati, a cura delle università e degli enti pubblici di ricerca (pena l'invalidità della procedura di selezione) - entro un termine comunque non inferiore a venti giorni prima della scadenza dei termini di presentazione delle domande - i bandi per le procedure di selezione relative alle borse di ricerca di cui all'articolo 2 del provvedimento in esame, ai dottorati di ricerca, agli assegni di ricerca e ai contratti per ricercatore a tempo determinato, nonché ai ruoli di professore di I o di II fascia.

Devono, altresì, esservi pubblicate le informazioni e le comunicazioni relative alle procedure di valutazione in corso o scadute, nonché gli atti relativi alle procedure di selezione entro 5 giorni dall'adozione.

La disciplina delle modalità di funzionamento del portale è demandata a un decreto del Ministro dell'università e della ricerca da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

III.2 Profili di criticità dell'attuale sistema di organizzazione della carriera universitaria e proposte formulate nel corso delle audizioni

Nel corso delle audizioni, sono stati rilevati e discussi profili di criticità concernenti il percorso della carriera universitaria, che si snoda, non sempre linearmente, attraverso le posizioni precedentemente illustrate.

Anche nell'ottica di coadiuvare il Legislatore nella soluzione di tali questioni, i soggetti auditi hanno talora formulato proposte di revisione della normativa vigente, che - in relazione a diversi profili - risultano pertinenti e funzionali all'esame dell'A.S. 2285 (cfr. il paragrafo III.1.4).

III.2.1. La riforma del pre-ruolo e il modello di *tenure track*: dati e proposte

La riforma del sistema universitario operata con legge n. 240 del 2010 ha trasformato la figura del ricercatore universitario, introducendo la posizione del "nuovo" ricercatore a tempo determinato, destinata a sostituire quella del "vecchio" ricercatore a tempo indeterminato (istituita dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382[85]).

Come la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare nella sent. n.165/2020, le due figure del (vecchio) ricercatore a tempo indeterminato e del (nuovo) ricercatore a tempo determinato di tipo B differiscono in ordine alle modalità di accesso alle rispettive posizioni e ai compiti ad esse attribuiti (su cui cfr. il paragrafo III.1.2), ma l'elemento di più netta differenziazione è rappresentato dalla stabilità ovvero dalla precarietà delle due posizioni.

[85] Recante "Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica".

Tale diversità conduce la Corte ad escludere una violazione dell'art 3 Cost. per disparità di trattamento nella disposizione (art. 24, comma 6, della legge n. 240/2010) che consente alle singole università di utilizzare transitoriamente la procedura di valutazione prevista dal comma 5 del medesimo art. 24 per i ricercatori a tempo determinato di tipo B anche ai fini della chiamata in ruolo, nella posizione di professori associati, di ricercatori a tempo indeterminato.

La disposizione censurata estende transitoriamente (il termine di applicazione è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2021 dal decreto-legge n. 126 del 2019) l'applicazione del meccanismo di cui all'art. 24, comma 5, ai ricercatori a tempo indeterminato che siano in possesso dell'ASN di professore di I o di II fascia, per i quali in via ordinaria l'avanzamento è con procedura comparativa (e non interna) *ex* art. 18 della legge n. 240 del 2010.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, che ha sollevato questioni di legittimità dinnanzi alla Corte, rileva che la legge lasci discrezionalità all'ateneo sul ricorso alla procedura interna anziché comparativa, a differenza di quanto disposto per i ricercatori a tempo determinato di tipo B, i quali sono sottoposti di diritto alla procedura di valutazione interna.

A giudizio della Corte, la procedura di cui alla disposizione censurata esprime un bilanciamento tra l'interesse all'accesso alla posizione di professore associato dei ricercatori a tempo indeterminato (ruolo in esaurimento) e gli interessi degli atenei (tra i quali: limitatezza delle risorse, effettive esigenze didattiche e di ricerca).

Inoltre, la Corte non ravvisa nella disposizione una violazione del buon andamento (art. 97 Cost.), in quanto la legge opera un non irragionevole bilanciamento tra interesse al ricambio generazionale e interesse di progressione di carriera dei ricercatori a tempo indeterminato.

Il sistema di avanzamento di carriera introdotto dall'art. 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010 per i ricercatori a tempo determinato di tipo B è stato assimilato al modello di *tenure track* (già sperimentato in alcuni Paesi europei[86]).

In particolare, la Corte costituzionale, nella pronuncia richiamata, ha osservato che per i ricercatori a tempo determinato di tipo B la riforma ha disegnato "un sistema di avanzamento nella carriera, da ricercatore a tempo determinato a professore associato, ispirato al modello anglosassone del cosiddetto *tenure track*, cioè a un percorso accademico connotato, alternativamente, dal carattere per così dire automatico

[86] Ad es. la Germania, dove il Junior Professor viene nominato nella prospettiva della successiva transizione al ruolo di Professore.

dell'avanzamento in presenza di determinate condizioni (abilitazione nazionale ed esito positivo della valutazione dell'ateneo) ovvero dall'uscita dall'università se quelle condizioni non si sono realizzate".

A proposito della procedura automatica di valutazione di cui all'art. 24, comma 5, la Corte osserva che i ricercatori a tempo determinato, se non chiamati, alla scadenza del contratto vedrebbero cessare il loro rapporto di lavoro con l'università e, pur in possesso dell'ASN, in attesa dell'indizione e dello svolgimento delle ordinarie procedure comparative di reclutamento *ex* art. 18 della legge n. 240, rischierebbero di perdere continuità scientifica (rischio dal quale sono esenti i ricercatori a tempo indeterminato).

La Corte dei conti, in sede di Referto sul sistema universitario (pubblicato a maggio 2021), ha osservato, tuttavia, che - per quanto la riforma introdotta dalla legge n. 240 fosse orientata a condurre i ricercatori più meritevoli a transitare in tempi brevi nel ruolo degli associati (*tenure track*) - il sistema attuale delinea un percorso caratterizzato da un periodo di pre-ruolo successivo al dottorato di ricerca eccessivamente lungo e costellato da una serie di posizioni a tempo determinato, al termine di ciascuna delle quali si pone il rischio del mancato rinnovo.

Nel corso delle audizioni, sono state sottolineate le ricadute sociali del sistema, che "svantaggia le persone che hanno una minore capacità di resistenza alle difficoltà della carriera universitaria, per esempio le persone meno abbienti" (PERNAZZA[87]), nonché le donne, per le quali l'arco di anni del pre-ruolo coincide generalmente con un periodo di intenso impegno familiare.

Peraltro un ulteriore fattore di problematicità ai fini del reclutamento è rappresentato dalla diversità delle tipologie contrattuali presenti nel periodo di pre-ruolo (assegnisti, borsisti, contrattisti, partite IVA, ricercatori a tempo determinato di tipo A e di tipo B), con doveri e tutele estremamente variegati (PINCHERA[88]).

---

[87] Si veda il resoconto stenografico della 186ª seduta della Commissione del 22 settembre 2020, pag. 18.
[88] Si veda il resoconto stenografico della 186ª seduta della Commissione del 22 settembre 2020, pag. 11.

I dati presentati in sede di audizione

Nel corso dell'indagine conoscitiva, i soggetti auditi hanno depositato presso la Commissione documenti che recano dati aggiornati relativi alla situazione, nell'attuale sistema universitario, delle figure *post doc*: assegnisti di ricerca, ricercatori a tempo determinato di tipo A, borsisti *post* dottorato.

L'impegno profuso dagli studiosi dopo il dottorato - spesso per un periodo di anni che oltrepassa i 5 (considerato che 3+2 anni corrispondono soltanto alla durata del contratto di ricercatore a tempo determinato di tipo A e suo eventuale rinnovo) - assai raramente si traduce nella immissione nel percorso di *tenure track* e nella successiva assunzione nei ruoli della carriera universitaria.

Tali figure alimentano il cd. "precariato universitario" e, in buona parte, dopo diversi anni, finiscono per abbandonare il mondo universitario.

In particolare, l'assegno di ricerca è stato richiamato come "paradigma della precarietà", in quanto strumento strutturalmente sprovvisto di qualsivoglia meccanismo di continuità di carriera nonché di garanzie contrattuali minime e uniformi, dipendente dalla disponibilità delle risorse di ateneo e dalle specifiche esigenze dei finanziatori esterni. Sua principale caratteristica è l'intermittenza, specialmente negli atenei cronicamente sotto finanziati, che non risponde alla naturale esigenza di continuità tipica del lavoro di ricerca (DELL'ATTI[89]).

Il documento relativo alla condizione dei ricercatori precari, elaborato dall'Associazione dottorandi e dottori di ricerca in Italia (ADI)[90] sulla base dei dati CINECA, prospetta (con determinati presupposti) che nei prossimi anni sarà espulso dal sistema universitario il 90,5 per cento degli assegnisti di ricerca.

---

[89] Si veda il resoconto stenografico della 193ª seduta della Commissione del 21 ottobre 2020, pag. 5.
[90] Documento acquisito dall'ADI in occasione dell'audizione del 21 ottobre 2020, nonché richiamato dalla Federazione UIL Scuola RUA-Ricerca, Università, Afam in occasione dell'audizione del 27 novembre 2019.

Il medesimo documento prevede altresì che, dei 13.029 assegnisti presenti negli atenei statali, soltanto il 9,5 per cento avrà la possibilità di essere strutturato come professore associato. Il 56,2 per cento è destinato a uscire dal sistema universitario dopo aver fruito di uno o più assegni, il 29 per cento uscirà dall'università dopo un contratto di ricercatore a tempo determinato di tipo A e il 5,3 per cento dopo un contratto di ricercatore a tempo determinato di tipo B.

Sulla base dei dati MUR, la media degli assegnisti che nell'arco temporale 2012-2020 hanno terminato l'assegno nel corso dell'anno e sono diventati ricercatori a tempo determinato risulta pari al 18,6 per cento.

Assegnisti di Ricerca

Anno	Assegnisti di ricerca in servizio al 31 dicembre	Assegnisti di ricerca che hanno terminato l'assegno nel corso dell'anno	Quanti di loro sono diventati ricercatori a tempo determinato	Percentuale
2012	15.766	4.233	635	15,0%
2013	16.391	4.669	686	14,7%
2014	16.022	5.080	737	14,5%
2015	14.416	5.766	944	16,4%
2016	14.015	5.219	1.237	23,7%
2017	14.192	5.374	1.194	22,2%
2018	14.255	6.080	1.527	25,1%
2019	14.758	6.225	1.374	22,1%
2020	15.481	6.360	867	13,6%
TOTALE	135.296	49.006	9.201	18,6%

In media il 18,6 % degli assegnisti che hanno terminato l'assegno nel corso dell'anno sono diventati ricercatori a tempo determinato

Media periodo 2012-2020

Tabella 18 Esito del percorso professionale degli assegnisti di ricerca.
Fonte: Elaborazione MUR presentata in sede di audizione nella seduta n. 223 del 14 aprile 2021

Sotto il profilo numerico, sulla base di un *report* del CUN del 2017, è stato evidenziato come, a fronte di una carenza di personale universitario, gli assegnisti di ricerca abbiano registrato un *trend* in crescita (CHIAPPARINO[91]).

Oltre a non avere alcuna certezza sul futuro, gli assegnisti hanno scarse garanzie dal punto di vista del diritto del lavoro (PERNAZZA[92]) e, in molti casi, ottengono l'assegno ad anni alterni (nella parole di PINCHERA[93] "per un anno hanno l'assegno e l'anno

[91] Si veda il resoconto stenografico della 119ª seduta della Commissione del 26 novembre 2019, pag. 5.
[92] Si veda il resoconto stenografico della 186ª seduta della Commissione del 22 settembre 2020, pag. 17.
[93] Si veda il resoconto stenografico della 186ª seduta della Commissione del 22 settembre 2020, pag. 11.

seguente restano praticamente scoperti o comunque devono barcamenarsi fra diversi contratti").

È stata pertanto auspicata la soppressione dell'assegno di ricerca come disciplinato dal vigente art. 22 della legge n. 240 del 2010 (DELL'ATTI[94]).

Con riferimento al settore degli enti di ricerca, si è proposta la sua sostituzione con un "assegno professionalizzante", di durata breve e definita, che, sotto i profili giuridico, economico e previdenziale, corrisponda ai rapporti di lavoro instaurati con tecnologi o ricercatori neoassunti (MATTIOLI[95]).

In ambito universitario, è stato rilevato (cfr. più in dettaglio il paragrafo successivo) come l'introduzione di un'unica figura post-dottorale eliminerebbe la figura dell'assegnista di ricerca (e le criticità ad essa connesse) e semplificherebbe l'intricato quadro attuale delle figure *post doc* (VICINO[96]).

Analoghe considerazioni riguardo alla figura dell'assegnista di ricerca e, più in generale, dell'attuale percorso che precede l'immissione in ruolo, sono state espresse dalla CRUI (UMBERTINI[97]), che sollecita "una semplificazione delle forme contrattuali pre-ruolo" alla luce di " pratiche poco virtuose "che tendono ad allungare in modo consistente i tempi di accesso alla docenza. Al riguardo, "come avviene nel resto del mondo", "dovrebbe esserci il dottorato e poi una figura di post-dottorato che fa da cuscino fra il dottorato e [le] figure che vanno in *tenure track*".

Con riferimento ai ricercatori a tempo determinato di tipo A, l'Associazione dei ricercatori a tempo determinato (ARTeD) ha espresso disagio per i "buchi" "lunghi e sofferti" tra un contratto e l'altro che si pongono lungo il percorso per diventare ricercatore a tempo determinato di tipo B[98] e ha fornito una illustrazione grafica (Figura 12) del "destino" dei ricercatori di tipo A (il 52 per cento dei quali, al termine del

[94] Si veda il resoconto stenografico della 193ª seduta della Commissione del 21 ottobre 2020, pag. 6.
[95] Si veda il resoconto stenografico della 186ª seduta della Commissione del 22 settembre 2020, pag. 21.
[96] Si veda il resoconto stenografico della 195ª seduta della Commissione del 27 ottobre 2020, pag. 11.
[97] Si veda il resoconto stenografico della 195a seduta della Commissione del 27 ottobre 2020, pagine 11 e 12.
[98] Si veda il documento depositato presso la Commissione in occasione dell'audizione del 22 settembre 2020.

contratto triennale e dell'eventuale rinnovo biennale, torna ad essere borsista o assegnista):

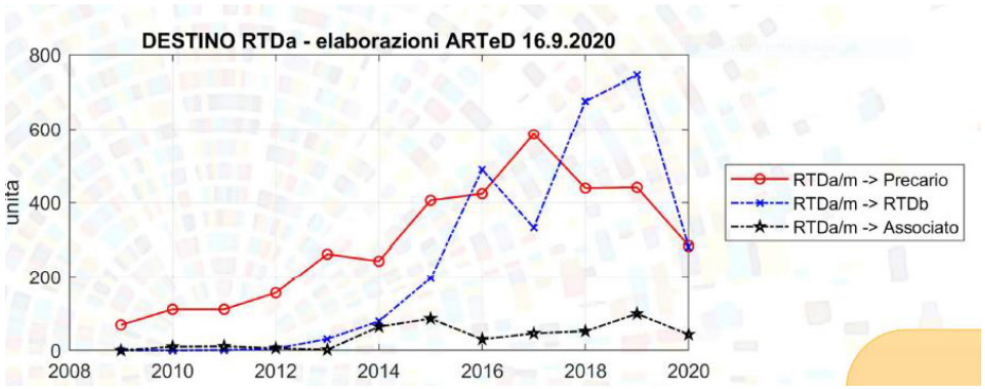


Figura 12 Esito del percorso professionale dei RTDA Fonte: Elaborazione ARTeD presentata in sede di audizione nella seduta n. 186 del 22 settembre 2020

Ulteriori considerazioni emergono dai dati offerti, in occasione dell'audizione del 14 aprile 2021, dal Direttore generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio del Ministero dell'università e della ricerca, dott.ssa GARGANO.

Dal 2012 al 2019, la percentuale dei ricercatori a tempo determinato di tipo A che sono diventati ricercatori a tempo determinato di tipo B è passata dal 64,6 al 60,8 per cento (Tabella 19):

ANNO	RTD tipo A (avviati tra il 2012 e il 2019 e terminati entro il 31/12/2019)	RTD tipo B (avviati tra il 2012 e il 2019)	RTD tipo A terminati entro il 31/12/2019 che a seguire sono diventati RTD tipo B	Percentuale di RTD tipo A che sono diventati RTD tipo B
2012	987	13	638	64,6%
2013	890	94	597	67,1%
2014	810	195	479	59,1%
2015	932	423	602	64,6%
2016	1.068	1.273	690	64,6%
2017	672	764	465	69,2%
2018	345	1.703	241	69,9%
2019	79	1.860	48	60,8%
TOTALE	**5.783**	**6.325**	**3.760**	**65,0%**

Tabella 19 Contratti RTDa e RTDb avviati e conclusi tra il 2012 e il 2019 e percentuale dei RTDa che sono diventati RTDb. Fonte: Elaborazione MUR presentata in sede di audizione nella seduta n. 223 del 14 aprile 2021

Se poi si considerano i dati relativi ai ricercatori a tempo determinato di tipo A che sono diventati professori, nel periodo 2012-2019, il MUR registra un calo dal 58,5 all'11,4 per cento (Tabella 20):

ANNO	RTD tipo A (avviati tra il 2012 e il 2019 e terminati entro il 31/12/2019)	RTD tipo B (avviati tra il 2012 e il 2019)	RTD tipo A terminati entro il 31/12/2019 che a seguire sono diventati RTD tipo B	Percentuale di RTD tipo A che sono diventati RTD tipo B	RTD tipo A terminati entro il 31/12/2019 che a seguire sono diventati professori	Percentuale di RTD tipo A che sono diventati professori
2012	987	13	638	64,6%	577	58,5%
2013	890	94	597	67,1%	443	49,8%
2014	810	195	479	59,1%	292	36,0%
2015	932	423	602	64,6%	262	28,1%
2016	1068	1273	690	64,6%	186	17,4%
2017	672	764	465	69,2%	92	13,7%
2018	345	1703	241	69,9%	33	9,6%
2019	79	1860	48	60,8%	9	11,4%
TOTALE	5783	6325	3760	65,0%	1894	32,8%

Tabella 20 Contratti RTDa e RTDb avviati e conclusi tra il 2012 e il 2019 e percentuale dei RTDa che sono diventati professori.
Fonte: Elaborazione MUR presentata in sede di audizione nella seduta n. 223 del 14 aprile 2021

Il MUR ha dato conto, infine, del *trend* in ascesa che ha caratterizzato, negli anni 2012-2019, la presenza di ulteriori tipologie di personale a tempo determinato nella ricerca universitaria:

Altre tipologie di personale a tempo determinato

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Borse studio e ricerca per laureati *	3.092	4.653	5.788	6.791	8.172	8.961	9.680	10.821
Contratti prestazione autonoma per programmi di ricerca	8.035	8.599	8.775		8.438	8.095	9.152	9.191
Tecnologi a tempo determinato					58	90	163	216
Altro	670	696	609		1.229	1.414	1.230	1.440
Totale complessivo	13.809	15.961	17.186	8.806	19.913	20.577	22.243	23.687

*art. 18 comma 5, lettera f della legge 240/2010

Tabella 21 Figura non strutturate a tempo determinato dal 2012 al 2019. Fonte: Elaborazione MUR presentata in sede di audizione nella seduta n. 223 del 14 aprile 2021

In particolare, è stato sottolineato l'andamento in continua crescita delle borse di studio e di ricerca per laureati:

Dettaglio borse di studio e ricerca per laureati – (art. 18 comma 5, lettera f legge 240/2010)

Anno	Numero Borse
2012	3.092
2013	4.653
2014	5.788
2015	6.791
2016	8.172
2017	8.961
2018	9.680
2019	10.821

L'andamento delle borse di studio per laureati è in continua crescita

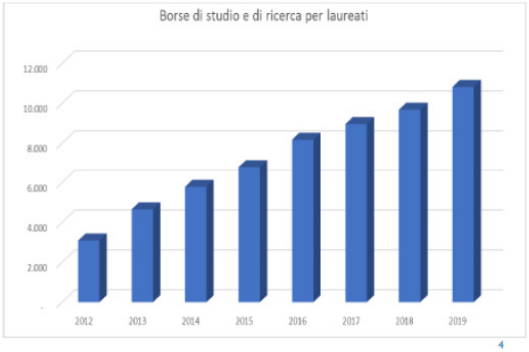


Tabella 22 Andamento delle borse di studio. Fonte: Elaborazione MUR presentata in sede di audizione nella seduta n. 223 del 14 aprile 2021

Al riguardo, i rappresentanti delle associazioni sindacali hanno sottolineato che le figure precarie (ricercatori ma anche figure non strutturate, con particolare riguardo agli assegnisti di ricerca) costituiscono, nel Paese, parte integrante dell'offerta formativa degli atenei e sostengono una parte consistente, fondamentale, del carico didattico (cfr. paragrafo III.1.3): "la maggioranza di chi oggi fa didattica e ricerca in Italia è precario: al netto di chi arriva a diventare ricercatore di tipo «B», non c'è un aggancio di *tenure* per poi diventare professore associato" (RUSSO[99]).

E da tale constatazione muove la necessità di valutare l'introduzione di meccanismi di *tenure track* per i precari in servizio.

Resta ferma, in ogni caso, l'esigenza di salvaguardare, d'altra parte, la qualità della didattica (CHIAPPARINO[100]).

[99] Si veda il resoconto stenografico della 121ª seduta della Commissione del 27 novembre 2019, pag. 7.
[100] Si veda il resoconto stenografico della 119ª seduta della Commissione del 26 novembre 2019, pag. 5.

Le proposte formulate in sede di audizione

L'opportunità di riformare il pre-ruolo è stata oggetto, nel corso dell'indagine conoscitiva, di articolati interventi.

Sulla base dei dati sopra illustrati e delle conseguenti considerazioni, ARTeD ha formulato una proposta di riforma del pre-ruolo che contempla due figure di ricercatore: un ricercatore titolare di contratto triennale non rinnovabile, al quale dovrebbero essere affidati esclusivamente compiti di ricerca; un ricercatore *tenure track*, titolare di un contratto di tre anni, rinnovabile per ulteriori tre anni, destinato a diventare professore associato se nel corso del contratto (ed eventuale rinnovo) consegue l'ASN.

Il percorso è stato graficamente illustrato (Figura 13) come segue:



Figura 13 Proposta di percorso post doc e pre-ruolo. Fonte: Elaborazione ARTeD presentata in sede di audizione nella seduta n. 186 del 22 settembre 2020

Anche il Presidente del Consiglio universitario nazionale (CUN) unitamente al rappresentante della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI)[101] hanno proposto l'istituzione di un'unica figura post-dottorale a contratto, sostitutiva sia del ricercatore a tempo determinato di tipo A sia dell'assegnista *post* dottorato sia del borsista *post doc*.

La figura unica *post doc* rappresenterebbe lo stadio intermedio tra il dottorato e le figure in *tenure track*, destinate a intraprendere un percorso che, al raggiungimento di determinati risultati, le condurrà ad entrare nel sistema universitario.

Il progetto di riforma condiviso dal CUN e dalla CRUI risponde a diversi obiettivi: ringiovanire il corpo docente (cfr. il paragrafo III.3.3, nonché la Figura 9 e la Figura 10 in cui è stato presentato un raffronto con i Paesi OCSE da cui emerge tale criticità

[101] Si veda il resoconto stenografico della 195a seduta della Commissione del 27 ottobre 2020.

per l'Italia); semplificare il sistema (introducendo un accesso più rapido alla *tenure*); rendere il sistema di reclutamento maggiormente uniforme a quello degli altri Paesi europei, elemento, questo, essenziale ai fini dell'integrazione europea dei sistemi della ricerca.

In particolare, il CUN ha allegato al documento depositato in sede di audizione una nota, approvata dall'Adunanza in data 25 settembre 2019 e indirizzata al Ministro *pro tempore*, avente ad oggetto l'"Accesso al ruolo alla docenza universitaria-Proposta di riforma".

Nella nota sono specificati i tratti che dovrebbero caratterizzare il nuovo ricercatore *post* dottorato: sarebbe titolare di un contratto triennale, rinnovabile per ulteriori tre anni (in ogni caso non più di tre nella stessa sede universitaria); non avrebbe compiti di didattica, fatta eccezione per attività di supporto (come nel periodo di dottorato); al termine del contratto, acquisirebbe un titolo (ma non un requisito) ai fini della partecipazione ai bandi di professore junior (la ulteriore figura che il progetto di riforma intende istituire: cfr. *infra*); il medesimo titolo dovrebbe altresì essere valorizzato al di fuori del sistema universitario, nel quadro di un fertile rapporto tra la realtà universitaria, le pubbliche amministrazioni e il sistema produttivo.

La proposta - si precisa nella nota richiamata - è tesa a distinguere il periodo di *post* dottorato, di prosecuzione della formazione o collaborazione alla ricerca, dal periodo finalizzato alla immissione nei ruoli della docenza.

Ai fini del reclutamento della docenza nel sistema universitario, la proposta CUN introduce un'unica figura in *tenure track* con impegno a tempo pieno, il professore junior.

Il professore junior dovrebbe, al contempo, svolgere attività scientifica ed essere titolare di compiti didattici, pienamente riconoscibili ai fini dei requisiti per l'accreditamento dei corsi di studio e la valutazione della didattica.

Alle procedure di selezione per il reclutamento di professori junior sarebbero ammessi i candidati in possesso di dottorato di ricerca (o di specializzazione medica) conseguito da non più di sei anni.

Al termine del contratto di durata triennale, il professore junior sarebbe sottoposto alla valutazione di una Commissione costituita, in maggioranza, da membri esterni all'ateneo in cui il professore presta servizio. La valutazione includerebbe lo svolgimento di una prova didattica.

Nell'ipotesi di esito positivo della valutazione, il professore junior in possesso dell'ASN entrerebbe nel ruolo dei professori di II fascia.

In caso di esito positivo della valutazione, ma di mancato conseguimento dell'ASN, il contratto sarebbe rinnovabile per ulteriori due anni.

Nelle ulteriori ipotesi di esito negativo della valutazione ovvero di mancato conseguimento dell'ASN nel corso del quinquennio, il professore junior decadrebbe dal contratto.

Come accennato, la proposta CUN è stata condivisa dalla CRUI, la quale ha altresì suggerito l'introduzione di procedure di reclutamento e di avanzamento di carriera più snelle che privilegino severe verifiche *ex post*.

III.2.2. I contratti di ricercatore universitario a tempo determinato. Ricercatori universitari e ricercatori degli enti pubblici di ricerca

Nel corso delle audizioni, sono emerse considerazioni in ordine all'attuale sistema di reclutamento dei ricercatori, che prevede esclusivamente contratti a tempo determinato, e, con riferimento a tali figure, è stata considerata la possibilità di introdurre meccanismi di stabilizzazione analoghi a quelli previsti dalla legislazione per i ricercatori a tempo determinato degli enti pubblici di ricerca.

In particolare, è stato posto in evidenza il ruolo esercitato dalle disposizioni della cd. legge Madia (decreto legislativo n. 75 del 2017) nell'affrontare e, almeno in parte, risolvere il problema del precariato negli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca.

Con specifico riguardo al Consiglio nazionale della ricerca (CNR), l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017[102] ha consentito di stabilizzare, alla fine del 2018, oltre 1.000 unità di personale in servizio presso l'ente in regime di precarietà (INGUSCIO[103]).

Sempre in relazione agli enti pubblici di ricerca, è stata evidenziata l'importanza delle disposizioni recate dall'art. 12-*bis* del decreto legislativo n. 218 del 2016[104], il quale ha introdotto la possibilità di trasformare contratti o assegni di ricerca in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, previa procedura selettiva (per titoli e colloquio), dopo il completamento di tre anni anche non continuativi negli ultimi cinque anni, qualora il contratto a tempo determinato o l'assegno di ricerca abbiano avuto ad oggetto lo svolgimento di attività di ricerca e tecnologiche. La trasformazione deve essere effettuata in relazione alle medesime attività svolte e nei limiti stabiliti del fabbisogno di personale dell'ente, nel rispetto dei princìpi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione 2005/251/CE della Commissione, dell'11 marzo 2005, in conformità agli standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale, nel rispetto dei princìpi di pubblicità e trasparenza.

Il medesimo art. 12-*bis* ha altresì previsto che - al fine di procedere alle suddette assunzioni - gli enti pubblici di ricerca possano, in via transitoria, attingere alle graduatorie, ove esistenti, del personale risultato idoneo nelle procedure concorsuali di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

---

[102] L'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017 ha introdotto misure finalizzate al superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni, alla riduzione del ricorso ai contratti a termine e alla valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato. In particolare, il comma 1 dell'art. 20 ha consentito alle amministrazioni, fino al 31 dicembre 2021, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, di assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale in possesso di determinati requisiti (l'art. 12, comma 4-*bis*, del decreto legislativo n. 218 del 2016 ha aggiunto requisiti specifici per la stabilizzazione negli enti pubblici di ricerca). Il comma 2 ha consentito alle amministrazioni di bandire, fino al 31 dicembre 2021, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al 50 per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possegga determinati requisiti (tra i quali, aver maturato, alla data del 31 dicembre 2021, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso).

[103] Si veda il resoconto stenografico della 186ª seduta della Commissione del 22 settembre 2020, pag. 4.

[104] L'inserimento dell'art. 12-*bis* nel decreto legislativo n. 218 del 2016 è stata disposta dal decreto-legge n. 126 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159 del 2019.

In sede di audizioni, si è auspicato l'esercizio di un'attività di vigilanza che garantisca l'effettiva applicazione dell'art. 12-*bis* da parte degli enti pubblici di ricerca (MATTIOLI[105]).

Sul reclutamento del personale presso gli enti pubblici di ricerca intende intervenire anche l'art. 6 del disegno di legge A.S. 2285 (su cui cfr. il paragrafo III.1.4), inserendo nel decreto legislativo n. 218 del 2016 un articolo 12-*ter*, volto ad autorizzare gli enti pubblici di ricerca a indire procedure concorsuali per la stipulazione di contratti per ricercatore o tecnologo a tempo determinato con durata di sette anni, non rinnovabili. Tali procedure concorsuali sarebbero oggetto di un'apposita sezione nel piano triennale di fabbisogno del personale (art. 7 del decreto legislativo n. 218) e dovrebbero conformarsi alle modalità previste per le assunzioni a tempo indeterminato.

Anche per ricercatori e tecnologi assunti ai sensi dell'art. 6 del disegno di legge - al pari che per i ricercatori universitari a tempo determinato - sarebbe previsto un meccanismo di *tenure track*, sulla base del quale, a partire dal terzo anno di titolarità del contratto e per ciascuno degli anni successivi, l'ente dovrebbe valutare il ricercatore o il tecnologo a tempo determinato ai fini dell'inquadramento a tempo indeterminato con la qualifica di primo ricercatore o primo tecnologo.

Le disposizioni dell'art. 6 sono tese, inoltre, ad avviare reciproci flussi di personale tra università ed enti pubblici di ricerca, consentendo:

- agli enti, la possibilità di assumere, con chiamata diretta, con la qualifica di primo ricercatore, i titolari di contratto per ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, della legge n. 240, purché in servizio presso le università con tale qualifica da almeno tre anni (sottoponendoli previamente alla suddetta valutazione);
- alle università, la possibilità di assumere con chiamata diretta, ai fini dell'inquadramento nel ruolo di professore associato, i titolari di contratto per ricercatore a tempo determinato introdotto per gli enti di ricerca dalle nuove disposizioni, purché in servizio da almeno tre anni presso gli enti pubblici di ricerca e in possesso dell'ASN.

[105] Si veda il resoconto stenografico della 186ª seduta della Commissione del 22 settembre 2020, pag. 22.

La conformità al diritto dell'Unione europea della normativa nazionale relativa ai contratti dei ricercatori a tempo determinato

Le questioni relative ai ricercatori titolari di contratti a tempo determinato nonché la comparabilità del loro regime con quello dei ricercatori a tempo determinato degli enti pubblici di ricerca sono, al momento, all'attenzione della Corte di giustizia dell'Unione europea, in virtù dell'ordinanza n. 240 del 10 gennaio 2020, con la quale il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio su tre ricorsi riuniti e posto alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali in ordine alla conformità al diritto dell'Unione europea (in particolare alle clausole 4 e 5 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva n. 1999/70/CE del 28 giugno 1999[106]) del rapporto di lavoro dei ricercatori universitari assunti a tempo determinato ai sensi dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010[107].

Più in dettaglio, il Consiglio di Stato ha evidenziato le seguenti criticità:

- Il sistema di reclutamento del personale da adibire alla ricerca scientifica universitaria (di regola connessa all'attività didattica di supporto svolta dai ricercatori), articolato nei rapporti a tempo determinato di cui all'art. 24 della legge n. 240, "trova le sue ragioni oggettive di giustificazione proprio nella non prevedibilità *a priori* di quali e quante linee di ricerca potranno esser attivate, così come del tipo, durata e contenuto di tale attività didattica". Tuttavia, le misure imposte dall'Accordo europeo potrebbero ostare alla normativa nazionale che consente alle università l'utilizzo, senza limiti quantitativi, di contratti da ricercatore a tempo determinato di tipo A (di durata triennale e prorogabili per due anni), senza subordinarne la stipulazione e la proroga ad alcuna ragione oggettiva connessa ad esigenze temporanee o eccezionali dell'ateneo, permettendo altresì, al termine del quinquennio, di "stipulare con la stessa o con altre persone ancora un altro contratto a tempo determinato di pari tipologia, al fine di soddisfare le medesime esigenze didattiche e di ricerca", nonché prevedendo, quale unico limite al ricorso a molteplici rapporti a tempo determinato con la stessa persona, solo la durata non superiore a 12 anni, anche non continuativi. E' posto altresì in dubbio il sistema di "reclutare esclusivamente ricercatori a tempo determinato", senza subordinare la relativa decisione alla sussistenza di esigenze temporanee o eccezionali.

- La normativa vigente opererebbe un trattamento discriminatorio tra i ricercatori universitari a tempo determinato e i ricercatori degli enti pubblici di ricerca, ai quali sono state applicate le procedure di stabilizzazione previste dall'art. 20 del decreto

[106] Le clausole 4 e 5 dell'Accordo recano, rispettivamente, l'enunciazione del principio di non discriminazione ("Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive (...)") e misure di prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato (determinazione delle ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; della durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; del numero dei rinnovi).

[107] I contratti a tempo determinato stipulati ai sensi della legge n. 240 del 2010 sono esclusi dall'ambito di applicazione del capo III (lavoro a tempo determinato) del decreto legislativo n. 81 del 2015 ("Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183").

legislativo n. 75 del 2017 (cd. "legge Madia"), nonostante la medesima durata massima dei rapporti di lavoro, contratti o assegni di ricerca.

La Corte di giustizia dell'Unione europea è tuttavia recentemente intervenuta (con sentenza del 3 giugno 2021 nella causa C-326/19) a definire una precedente domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tar Lazio con ordinanza del 28 novembre 2018, vertente sull'interpretazione della clausola 5 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, in merito al rifiuto di prorogare un contratto di ricercatore a tempo determinato di tipo A oltre il periodo previsto dalla legge.

La richiesta di proroga del ricercatore era finalizzata a ottenere la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in contratto di lavoro a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017, ed era fondata sulla tesi dell'applicabilità delle disposizioni relative alla stabilizzazione dell'impiego anche al personale docente universitario (in contrasto con la circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 2017, la quale esclude i ricercatori universitari dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 75 del 2017).

Il sistema italiano di reclutamento di ricercatori universitari a tempo determinato di tipo A ha superato il vaglio della Corte di giustizia.

A giudizio della Corte, infatti, la fissazione della durata massima del contratto a tre anni e l'autorizzazione a una sola proroga limitata a una durata di due anni (ex art. 24, comma 3, lett. *a)*) costituiscono - in coerenza con quanto previsto dalla clausola 5, punto 1, dell'Accordo europeo - misure sufficienti per prevenire efficacemente il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato nel caso dei contratti di ricercatore di tipo A.

La Corte di giustizia asserisce, tra l'altro, che "il fatto che le università abbiano un'esigenza permanente di assumere ricercatori universitari (...) non significa che tale esigenza non possa essere soddisfatta facendo ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato".

III.2.3. Le procedure di reclutamento dei professori di ruolo ai sensi della legge n. 240 del 2010

La legge n. 240 del 2010 delinea due procedure volte al reclutamento dei professori di I e di II fascia: una procedura di valutazione aperta comparativa (*ex* art. 18); una procedura di valutazione interna, da parte dell'università in cui prestano servizio,

riservata ai ricercatori a tempo determinato di tipo B e, transitoriamente, ai ricercatori a tempo indeterminato del ruolo ad esaurimento (rispettivamente commi 5 e 6 dell'art. 24).

Nell'applicazione di tali procedure sono state rilevate talune criticità.

Con riferimento all'art. 18, il fatto che il ricorso a una procedura comparativa aperta non impedisca all'ateneo di assumere in misure preponderante personale in servizio nella medesima università che bandisce il posto "non sembra garantire" il rispetto del vincolo posto dall'art. 18, comma 4, della legge n. 240[108] (Corte dei conti, Referto sul sistema universitario, maggio 2021).

Già nel Rapporto del 30 gennaio 2019, Il sistema universitario nelle analisi del Consiglio universitario nazionale 2017-2019, il CUN aveva formulato la proposta di destinare le procedure comparative di cui all'art. 18 al reclutamento di soggetti non in servizio presso le istituzioni che attivano le procedure, incrementando il vincolo sulle risorse di cui all'art. 18, comma 4, e introducendo incentivi finanziari dedicati.

Per quanto riguarda le progressioni di carriera di cui all'art. 24, il documento del CUN suggerisce un'applicazione permanente della procedura di chiamata di cui all'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 a tutte le chiamate di docenti in possesso dell'ASN già in servizio presso l'istituzione di appartenenza, con soppressione del limite, valevole per tale tipologia assunzionale, del 50 per cento delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo (cfr., al riguardo, il paragrafo III.3.1).

Sempre con riferimento all'art. 24, comma 6, il CUN constatava le diverse modalità di interpretazione/applicazione adottate nei diversi regolamenti di ateneo e auspicava che una chiarificazione della disposizione potesse condurre alla riduzione delle difformità applicative tra atenei (soprattutto in merito alla possibilità di accesso o meno

[108] Ai sensi del quale ciascuna università statale, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio quale professore ordinario di ruolo, professore associato di ruolo, ricercatore a tempo indeterminato, ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettere a) e b), o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell'università stessa.

alla procedura per coloro che risultassero in possesso di ASN in settori concorsuali diversi da quelli previsti dal bando ma ricadenti nel medesimo macrosettore).

Anche in sede di audizione, il Presidente del CUN - nel rappresentare la necessità di un piano di incremento dei professori (quantificato in 14.000 unità) da realizzare nel medio periodo (3-4 anni) - ha ipotizzato che 6-7.000 dei posti dovrebbe essere coperti dai ricercatori a tempo indeterminato, i quali sostengono l'offerta didattica e oltre 3.500 dei quali sono in possesso dell'ASN e, quindi, pronti per essere chiamati nel ruolo dei professori associati (VICINO[109]).

Ciò implicherebbe la messa a regime della procedura di cui all'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010, e la concomitante destinazione di risorse adeguate a consentire l'attivazione di procedure di chiamata per tutti i ricercatori a tempo indeterminato in possesso dell'ASN.

In ordine alla copertura dei restanti 7-8.000 posti di professore, è stata ipotizzata la provenienza dal canale di reclutamento ordinario.

Sempre con riferimento ai ricercatori a tempo indeterminato, il CUN ha rappresentato l'esigenza di rivedere le procedure per il conseguimento dell'ASN ("focalizzate su un periodo di attività limitato") al fine di rendere possibile una valutazione della qualificazione scientifica complessiva per l'intera carriera dei candidati, tenendo in considerazione anche l'impegno nella didattica.

Anche il Coordinamento nazionale ricercatori universitari (CNRU) ha proposto una riforma dei criteri per il conseguimento dell'ASN che tenga conto, oltre che delle pubblicazioni scientifiche, dell'attività didattica[110].

III.2.4. Il livello di internazionalizzazione del corpo docente

Il grado di internazionalizzazione del corpo docente costituisce un fattore rilevante di valutazione del livello di internazionalizzazione del sistema universitario, unitamente a diversi altri fattori, quali la mobilità internazionale degli studenti, la

[109] Si veda il resoconto stenografico della 195ª seduta della Commissione del 27 ottobre 2020, pag. 6.
[110] Si veda il documento depositato agli atti della Commissione in occasione dell'audizione del 22 settembre 2020.

partecipazione degli atenei a programmi europei che sostengono la cooperazione e i partenariati tra università europee e di Paesi terzi (Erasmus+[111] e Orizzonte Europa[112]), l'attivazione di corsi di studio internazionali[113], uno dei cui tratti caratterizzanti la CRUI ha individuato proprio nell'erogazione delle attività formative da parte di docenti il cui profilo abbia una caratterizzazione internazionale (CRUI, L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia. Le università, dicembre 2019).

In una pubblicazione del 2017[114] il CUN riportava che la mobilità di docenti e ricercatori verso l'estero, in particolare di giovani, è forte (ben il 16 per cento degli studiosi italiani opera in Paesi stranieri), ma non è accompagnata dalla facilità di rientro nel sistema italiano né da una parallela mobilità in entrata di ricercatori stranieri (solo il 3 per cento degli studiosi che operano in Italia è di altra nazionalità).

Nelle Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2019-2021 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati[115] (sulle quali cfr., più estesamente, il paragrafo III.3.1), l'"Internazionalizzazione" costituisce uno dei cinque obiettivi della programmazione universitaria per il triennio 2019-2021.

L'obiettivo "Internazionalizzazione" è articolato in quattro azioni: Esperienze di studio e formazione alla ricerca all'estero; Corsi di studio internazionali e attivazione di sedi all'estero; Attrazione di studenti internazionali; Chiamate dirette di studiosi dall'estero *ex* art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005.

La chiamata diretta per la copertura di posti di professore ordinario e associato e di ricercatore ai sensi dell'art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005 - formulata nei riguardi di studiosi che abbiano acquisito solide e riconosciute qualificazioni di insegnamento e di ricerca all'estero (cfr. la Tabella 14 relativa alle modalità di reclutamento dei professori di ruolo, di cui al paragrafo III.1.1) - costituisce, dunque,

---

[111] Ridisciplinato con regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2021/817/UE del 20 maggio 2021.
[112] Di cui al regolamento del Parlamento europeo n. 2021/695/UE del 28 aprile 2021.
[113] Da modulare nel rispetto del contemperamento - cui la Corte costituzionale richiama nella sent. n. 42 del 2017 - tra l'esigenza dell'internazionalizzazione e i princìpi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza.
[114] CUN, Università: le politiche perseguite, le politiche attese-Il difficile percorso delle autonomie universitarie 2010-2016 (gennaio 2017).
[115] Approvate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 989 del 25 ottobre 2019 e successivamente integrate con decreto ministeriale n. 435 del 6 agosto 2020.

la modalità principale per incrementare, in forma strutturata, il livello di internazionalizzazione del sistema universitario.

In attuazione della disposizione di cui all'art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005, il MIUR ha provveduto a identificare i programmi di ricerca di alta qualificazione, finanziati dall'Unione europea o dal MIUR medesimo, i cui vincitori possono essere destinatari di chiamata diretta ai sensi dell'art. 1, comma 9 (decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 963 del 28 dicembre 2015).

Sono stati pertanto identificati i programmi finanziati dal MIUR: «Rita Levi Montalcini per Giovani Ricercatori» e «SIR-Scientific Independence of Young Researchers», e i programmi finanziati dall'Unione europea: «ERC Starting Grants», «ERC Consolidator Grants» e «ERC Advanced Grants», nonché i programmi di durata triennale «International Outgoing Fellowships» o «Individual Fellowships» delle Marie Sklodowska Curie Actions, limitatamente al tipo «Global Fellowships».

Per quanto riguarda i programmi finanziati dal MIUR: **i)** i vincitori del programma «Rita Levi Montalcini per Giovani Ricercatori», ai fini dell'espletamento del programma, sono inquadrati per chiamata diretta in qualità di ricercatori a tempo determinato di tipo B. Ai fini del reclutamento previsto dal programma, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca n. 928 del 23 dicembre 2020, sono stati banditi 24 posti da ricercatore a tempo determinato di tipo B in regime di tempo pieno, destinati a studiosi di ogni nazionalità in possesso del titolo di dottore di ricerca o titolo equivalente, che stiano svolgendo all'estero, da almeno un triennio, attività didattica o di ricerca post dottorale, selezionati da un comitato composto dal Presidente della CRUI e da quattro studiosi di alta qualificazione scientifica in ambito internazionale nominati dal Ministro; **ii)** i vincitori del SIR sono inquadrati, ai fini dell'espletamento del programma, per chiamata diretta, in qualità di ricercatori a tempo determinato di tipo A, e - qualora superino la valutazione per la proroga del contratto di ricercatore di tipo A - possono essere inquadrati da subito, per chiamata diretta, in qualità di ricercatori a tempo determinato di tipo B, previo nulla osta del Ministro dell'università e della ricerca.

Quanto ai programmi finanziati dall'Unione europea, i relativi vincitori possono essere chiamati (*ex* art. 1, comma 9) nella posizione di ricercatore a tempo determinato di tipo B, fatta eccezione per i vincitori degli ERC *Advanced Grants*, i quali possono essere inquadrati nel ruolo di professori di I e di II fascia.

Sotto il profilo dei finanziamenti, il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 738 dell'8 agosto 2019, di definizione dei criteri di ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario per l'anno 2019 (cfr. il paragrafo III.3.4), ha destinato 8,5 milioni di euro alle chiamate dirette ex art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005 e 5,5 milioni di euro per la prosecuzione del programma «Rita Levi Montalcini per Giovani Ricercatori».

Gli incentivi finanziari previsti in sede di ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario hanno reso sempre più frequente, negli anni più recenti, il ricorso alla chiamata diretta.

In relazione alla procedura, il CUN ha avuto modo di porre in evidenza, anche da ultimo, le criticità connesse all'applicazione della normativa (si veda: Il sistema universitario nelle analisi del Consiglio universitario nazionale 2017-2019).

Sebbene con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 662 del 1° settembre 2016 sia stata definita la tabella di corrispondenza tra posizioni accademiche italiane ed estere, la differenziazione e variabilità nel tempo delle norme che regolano i sistemi universitari e della ricerca negli altri Paesi rende sostanzialmente impossibile predisporre tabelle di equipollenza stabili, complete ed esaustive per tutte le posizioni ricoperte nelle università e negli enti di ricerca esistenti all'estero (del resto il medesimo decreto ministeriale prevede l'acquisizione, da parte dell'ateneo, del parere del Ministero dell'università e della ricerca - il quale si esprime sentito il CUN e, se del caso, gli addetti culturali delle Ambasciate - qualora le corrispondenze risultino di dubbia applicazione, ovvero siano intervenute modifiche ordinamentali in Paesi esteri, ovvero si renda necessario stabilire corrispondenze non incluse nella tabella).

Il CUN rileva, altresì, l'incongruità di porre quale requisito uno stabile impegno all'estero da almeno un triennio per essere chiamati a ricoprire la posizione di

ricercatore a tempo determinato (circa, poi, l'interpretazione del termine "stabile", il CUN osserva come esso non possa essere connesso alla titolarità di contratti di lavoro a tempo indeterminato, che non sono sempre presenti in università ed enti di ricerca stranieri, soprattutto per le posizioni iniziali e intermedie di carriera).

Il CUN propone, infine, un coordinamento della procedura di chiamata diretta *ex* art. 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005 con l'altro canale privilegiato di internazionalizzazione della docenza universitaria, rappresentato dall'apertura delle procedure comparative per l'inquadramento nel ruolo di professori di I e di II fascia a "studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando" sulla base delle tabelle di corrispondenza adottate dal Ministro dell'università e della ricerca, sentito il CUN (art. 18, comma 1, lett. *b)*, della legge n. 240 del 2010).

L'innalzamento del livello di internazionalizzazione degli atenei è anche perseguito mediante il ricorso alle cd. figure non strutturate.

Si tratta, innanzitutto, di docenti, studiosi o professionisti stranieri di chiara fama, ai quali le università possono attribuire insegnamenti a contratto tesi a favorire l'internazionalizzazione, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 240 del 2010.

La disposizione prevede che il relativo trattamento economico sia stabilito dal consiglio di amministrazione sulla base di un adeguato confronto con incarichi simili attribuiti da altre università europee.

L'integrazione di *visiting professors/researchers* è stata perseguita, da diversi atenei, con l'adozione di una disciplina regolamentare in materia di permanenza presso la struttura universitaria di studiosi stranieri, chiamati a svolgere, presso l'ateneo di riferimento, attività didattica e/o di ricerca in qualità di *visiting*.

Inoltre, in esecuzione di accordi culturali internazionali che prevedono l'utilizzo reciproco di lettori, le università possono conferire a studiosi stranieri in possesso di qualificata e comprovata professionalità incarichi annuali rinnovabili per lo svolgimento di attività finalizzate alla diffusione della lingua e della cultura del Paese di origine e alla cooperazione internazionale (art. 26 della legge n. 240 del 2010).

E', infine, ancora prevista la figura dei collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre (sui quali cfr. il paragrafo III.1.3), selezionati con procedura pubblica, con i quali le università possono stipulare contratti di lavoro subordinato di diritto privato (disciplinati dal contratto collettivo nazionale di lavoro - Comparto Università) al fine di provvedere alle esigenze di apprendimento delle lingue e di supporto alle attività didattiche (art. 4 del decreto-legge n. 120 del 1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1995).

Il livello di internazionalizzazione dell'ateneo (misurato sulla base della percentuale dei professori e ricercatori in servizio presso l'ateneo, responsabili scientifici di progetti di ricerca, comunitari e internazionali, nonché sulla base del grado di internazionalizzazione del corpo docente, valutato in termini di numerosità di docenti provenienti dall'estero o chiamati dall'ateneo in qualità di vincitori di progetti di ricerca finanziati dall'Unione europea) costituisce uno dei parametri sulla base dei quali l'ANVUR è chiamata a condurre la valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei (cfr., al riguardo, il paragrafo III.3.4).

III.3 Le politiche di reclutamento del personale docente

III.3.1. La programmazione triennale del personale

I concorsi per l'accesso ai ruoli universitari sono organizzati e banditi dalle università in conformità alle disposizioni legislative vigenti e ai regolamenti di ateneo adottati ai sensi dell'art. 6 della legge n. 168 del 1989[116].

L'indizione di procedure concorsuali e l'assunzione di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato è condizionata all'adozione (ed effettuata sulla base) del Piano triennale per la programmazione del reclutamento del personale, che ogni università predispone annualmente, tenuto conto dell'effettivo fabbisogno di

[116] I regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti, trasmessi al Ministro dell'università e della ricerca per l'esercizio del controllo di legittimità e di merito ed emanati con decreto del rettore (art. 6 della legge n. 168 del 1989).

personale, al fine del migliore funzionamento delle attività e dei servizi e compatibilmente con l'esigenza di assicurare la sostenibilità della spesa di personale e gli equilibri di bilancio (art. 4 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, che ha dato attuazione alla delega conferita dall'art. 5, comma 1, della legge n. 240 del 2010, in materia di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei).

La programmazione triennale del personale - realizzata dall'università nell'ambito della propria autonomia didattica, di ricerca e organizzativa - è tuttavia vincolata sia da limiti di spesa sia da parametri di programmazione definiti dalla legge (ovvero da fonti normative in attuazione della legge).

I vincoli di spesa sono determinati:

- dalla necessità di assicurare la piena sostenibilità delle spese di personale, in conformità con il bilancio unico di ateneo di previsione triennale[117];
- ai sensi della legge n. 240 del 2010: **i)** dalla necessità di vincolare le risorse necessarie per l'inquadramento nel ruolo dei professori associati di ricercatori a tempo determinato titolari di contratti di tipo B (art. 24, comma 5); **ii)** dall'obbligo di non utilizzare oltre la metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo per la chiamata nel ruolo dei professore di I e II fascia di professori di II fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università medesima, che abbiano conseguito l'ASN (art. 24, comma 6);
- dalla necessità di rispettare i limiti alle spese di personale e alle spese di indebitamento delle università statali, stabiliti dagli articoli 5 e 7 del decreto legislativo n. 49 del 2012 (attuativo, come si è detto, della delega di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 240), e ridefiniti, per il triennio 2018-2020, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2018.

Per quanto concerne i parametri di programmazione del reclutamento, l'art. 18, comma 4, della legge n. 240 del 2010 prevede che ciascuna università statale, nell'ambito della programmazione triennale, vincoli le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio quale professore ordinario di ruolo,

[117] Il decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18 - in attuazione della delega conferita dall'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettera a), della legge n. 240 del 2010 - ha introdotto nelle università un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, il bilancio unico di previsione annuale e di previsione triennale e il bilancio consolidato.

professore associato di ruolo, ricercatore a tempo indeterminato, ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettere *a)* e *b)*, o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell'università stessa (art. 18, comma 4).

Gli indirizzi della programmazione del personale universitario sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 49 del 2012.

Il più recente dei decreti adottati - DPCM del 7 luglio 2016 - reca "Indirizzi della programmazione del personale universitario per il triennio 2016-2018" e prevede che le università si conformino, tra l'altro, alle seguenti indicazioni: realizzare una composizione dell'organico dei professori in modo che la percentuale dei professori di I fascia sia contenuta entro il 50 per cento dei professori di I e II fascia; provvedere al reclutamento di un numero di ricercatori di tipo B in modo da assicurare un'adeguata possibilità di consolidamento e sostenibilità dell'organico dei professori; il numero dei ricercatori di tipo B reclutati non può essere inferiore alla metà di quello dei professori di I fascia reclutati nel medesimo periodo.

Infine, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 989 del 25 ottobre 2019 sono state adottate le Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2019-2021 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati (successivamente integrate con decreto ministeriale n. 435 del 6 agosto 2020).

Nelle Linee generali le Politiche di reclutamento costituiscono uno dei cinque obiettivi che la programmazione (strategica) del sistema universitario per il triennio 2019-2021 deve perseguire (gli altri quattro sono: la didattica; la ricerca e il trasferimento tecnologico e di conoscenza; i servizi agli studenti; l'internazionalizzazione, trattata nel paragrafo III.2.4).

Nell'ambito dell'obiettivo "Politiche di reclutamento", è prevista l'assegnazione alle università statali di quota delle risorse messe a disposizione per la programmazione (a valere sul Fondo di finanziamento ordinario) in relazione alle seguenti azioni: **i)** attrazione dei ricercatori e dei professori dall'esterno, anche con riferimento agli incentivi previsti dall'art. 7, comma 3, della legge n. 240/2010; ii) chiamate dirette (*ex* art. 1, comma 9, della legge n. 230/2005); **iii)** reclutamento di giovani ricercatori.

Le Linee stabiliscono che le suddette azioni, relative al reclutamento di docenti, devono prevedere il cofinanziamento da parte dell'ateneo, a valere sulle proprie facoltà assunzionali, di almeno il 50 per cento del costo quindicennale per i posti di professore e ricercatore di tipo B e del costo della durata del contratto per i ricercatori di tipo A; la restante quota, di cofinanziamento ministeriale, sarà trasferita nel corso del triennio 2019-2021.

Le azioni di reclutamento dei docenti sono valutate sulla base dei seguenti indicatori: proporzione dei professori di I e II fascia assunti dall'esterno nel triennio precedente, sul totale dei professori reclutati; proporzione di ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettere *a)* e *b)*, sul totale dei docenti; riduzione dell'età media dei ricercatori a tempo determinato di cui all'art. 24, comma 3, lettera *a)*; chiamate dirette di docenti (*ex* art. 1, comma 9, della legge n. 230/2005), con esclusione di quelle dall'estero e non già in servizio presso l'ateneo; proporzione di ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera *b)*, reclutati dall'esterno e non già appartenenti ai ruoli dell'ateneo; proporzione di ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera *a)*, che hanno acquisito il dottorato di ricerca in altro ateneo.

III.3.2. Le facoltà assunzionali delle università e il riparto delle relative risorse

La normativa in materia di *turn over* del sistema universitario nel suo complesso, recata dal comma 13-*bis* dell'art. 66 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, è stata ripetutamente modificata.

A decorrere dal 2018, il sistema delle università statali può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato nel limite di una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente.

Sulla base del nuovo regime del *turn over*, il Ministero dell'università e della ricerca, in sede di audizione, ha presentato una stima delle cessazioni dal servizio per gli anni 2021 e 2022 (*Tabella 23*):

	PENSIONAMENTI	
QUALIFICA	(STIMA CESSAZIONI)	
	Anno 2021	**Anno 2022**
Ordinari	619	464
Associati	318	252
Ricercatori	426	314
Totale	**1.363**	**1.030**

Tabella 23 Stima delle cessazioni dal servizio per gli anni 2021 e 2022 Fonte: Elaborazione MUR presentata in sede di audizione nella seduta n. 223 del 14 aprile 2021

La legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018), all'art. 1, comma 978, ha autorizzato per gli anni 2019 e 2020 - nell'ambito del livello complessivo del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *a)*,

della legge 24 dicembre 1993, n. 537 - maggiori facoltà assunzionali, in aggiunta a quelle previste dall'articolo 66, comma 13-*bis*, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel limite di spesa di 25 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 e di ulteriori 25 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020 per le università statali che nell'anno precedente a quello di riferimento presentano un indicatore delle spese di personale (come previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 49 del 2012), inferiore al 75 per cento e un indicatore di sostenibilità economico-finanziaria che tiene conto delle spese di personale, degli oneri di ammortamento e delle spese per fitti passivi (come definito dall'art. 7 del decreto legislativo n. 49 del 2012) maggiore di 1,10.

Le risorse così individuate, riferite al sistema universitario nel suo complesso, sono annualmente assegnate dal Ministro dell'università e della ricerca ai singoli atenei in termini di punti organico, i quali rappresentano il contingente di spesa disponibile in ciascun ateneo per procedere a nuove assunzioni o a passaggi di qualifica ad esse equiparati.

A ogni unità del personale universitario (sia docente che tecnico-amministrativo) corrisponde un equivalente in termini di punti organico, che esprime il costo medio nazionale per ciascuna categoria di personale universitario.

Per quanto riguarda il personale docente: un professore ordinario corrisponde a 1 punto organico; un professore associato corrisponde a 0,70 punti organico; un ricercatore varia da 0,40 (per quelli di tipo A) a 0,50 punti organico (per quelli di tipo B e a tempo indeterminato).

Ogni ateneo può contare: i) su una quota base di punti organico, pari al 50 per cento dei punti organico derivanti dalle cessazioni dell'anno precedente, che viene assegnata a prescindere dalle sue *performance*; ii) su punti organico aggiuntivi o premiali corrispondenti al risultato di un calcolo che misura la virtuosità dell'ateneo.

Nello specifico, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca sono annualmente definiti i criteri per il riparto e l'attribuzione, a ciascuna istituzione universitaria statale, del contingente di spesa disponibile a livello nazionale per l'assunzione di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato,

tenuto conto della graduazione delle facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 2, lettere *a)* e *b),* del DPCM del 28 dicembre 2018[118].

Ai sensi del DPCM 28 dicembre 2018 (art. 1, comma 3), le università con un indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento che si trovano in una situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria (*ex* articolo 1, comma 672, della legge 27 dicembre 2017, n. 205) non possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato con oneri a carico del proprio bilancio.

Per l'anno 2020, alle istituzioni universitarie statali sono stati attribuiti i punti organico indicati nella tabella allegata al decreto del Ministro dell'università e della ricerca n. 441 del 10 agosto 2020.

Con successivo decreto del Ministro dell'università e della ricerca n. 925 del 20 dicembre 2020 sono state ripartite, per l'anno 2020, le maggiori facoltà assunzionali previste dall'art. 1, comma 978, della legge n. 145 del 2018.

Il decreto-legge n. 162 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 8 del 2020, ha autorizzato, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, a decorrere dall'anno 2022, la progressione di carriera dei ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso di ASN, tramite indizione di procedure per la chiamata di professori universitari di II fascia, da espletare, fino al 50 per cento dei posti, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 240, e, per almeno il 50 per cento dei posti, entro il 31 dicembre 2022, ai sensi dell'articolo 24, comma 6, della medesima legge n. 240 (nel limite di spesa di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022) (art. 6, comma 5-*sexies*, lett. *b)*).

---

[118] Ai sensi del DPCM del 28 dicembre 2018: a) alle Università con un valore dell'indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento o con un indicatore di sostenibilità economico finanziaria inferiore a 1 è attribuito un contingente assunzionale non superiore al 50 per cento della spesa relativa alle cessazioni registrate nell'anno precedente del personale a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo determinato, che erano stati assunti a valere sul bilancio dell'ateneo; *b)* alle restanti università è attribuito un contingente assunzionale base non superiore al 50 per cento della spesa relativa alle cessazioni registrate nell'anno precedente del personale a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo determinato, che erano stati assunti a valere sul bilancio dell'ateneo; è attribuito altresì un contingente assunzionale aggiuntivo, fino a concorrenza del limite massimo del 100 per cento a livello di sistema della spesa relativa alle cessazioni registrate nell'anno precedente del personale a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo determinato, ripartito in misura proporzionale al 20 per cento del margine ricompreso tra l'82 per cento delle entrate di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, al netto delle spese per fitti passivi, e la somma delle spese di personale e degli oneri di ammortamento annuo a carico del bilancio di ateneo complessivamente sostenuti al 31 dicembre dell'anno precedente.

Da ultimo, il decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020 (tramite novella all'art. 18 della legge n. 240) ha previsto che le università con indicatore delle spese di personale inferiore all'80 per cento possano attivare, nel limite di tale percentuale, le procedure di chiamata nel ruolo di professore di I o di II fascia previste dall'art. 18, comma 1, della legge n. 240, dirette e riservate a personale già in servizio presso altre università, aventi indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento e che versano in una situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria, deliberata dagli organi competenti. A seguito della chiamata, le facoltà assunzionali derivanti dalla cessazione del personale sono assegnate all'università che dispone la chiamata.

III.3.3. La consistenza del personale docente e l'andamento delle assunzioni

Il Rapporto biennale sul sistema universitario e della ricerca, pubblicato dall'ANVUR nel 2018, pone in evidenza come il numero complessivo dei docenti universitari abbia registrato un ininterrotto decremento dal picco raggiunto nel 2008 ad oggi (in particolare, nell'anno 2017, il livello quantitativo dei docenti universitari risulta inferiore del 14,9 per cento rispetto al massimo storico).

Con riferimento al più recente quadriennio 2016-2019, la Corte dei conti (nel Referto sul sistema universitario di maggio 2021), nell'ambito degli atenei statali, riporta un passaggio dai 46.314 docenti del 2016 ai 43.988 del 2019 (la cifra era di 53.901 nel 2011).

Tale flessione - che il Rapporto ANVUR pone in relazione con i limiti stabiliti dal *turn over* - ha determinato l'innalzamento del rapporto tra numero di studenti per ciascun docente, che (sulla base dello studio OCSE *Education at a Glance 2017*) si classifica tra i più alti dell'area OCSE[119].

[119] Si veda in proposito anche la Figura 8 illustrata nel Capitolo I.

In relazione alle singole posizioni di personale docente universitario, il Rapporto ANVUR evidenzia: il costante decremento dei professori ordinari; a decorrere dal 2016, la cessazione della crescita dei professori associati, i quali, tuttavia, continuano a costituire una fascia consistente di personale docente (di poco inferiore alla fascia dei ricercatori), che si rapporta a un numero ridotto di professori ordinari; la progressiva diminuzione dei ricercatori a tempo indeterminato (ruolo ad esaurimento); l'incremento dei ricercatori a tempo determinato.

Nella Tabella 24 sono riportati i numeri dei docenti suddivisi per posizioni negli anni dal 2008 al 2017:

Anno	Professori ordinari	Professori associati	Ricercatori a tempo indeterminato	Totale docenti di ruolo	Ricercatori a tempo determinato	Totale
2008	18.932	18.256	25.584	62.772	456	**63.228**
2009	17.878	17.565	25.435	60.878	625	**61.503**
2010	15.852	16.958	24.936	57.746	1.137	**58.883**
2011	15.243	16.628	24.589	56.460	1.575	**58.035**
2012	14.521	16.146	24.262	54.929	2.378	**57.307**
2013	13.890	15.806	23.740	53.436	3.008	**56.444**
2014	13.267	17.539	21.030	51.836	3.545	**55.381**
2015	12.881	20.036	17.432	50.349	4.105	**54.454**
2016	12.975	19.924	15.982	48.881	5.356	**54.237**
2017	12.856	20.119	14.610	47.585	6.216	**53.801**

Tabella 24 Docenti suddivisi per posizioni negli anni dal 2008 al 2017 Fonte: Elaborazione ANVUR su dati MUR

Specifiche indicazioni sull'andamento del numero dei ricercatori e dei professori sono state offerte dalla CONFERENZA DELLE REGIONI[120].

In particolare:

- i ricercatori a tempo determinato introdotti dalla legge n. 230 del 2005 (cd. "legge Moratti") hanno raggiunto il picco di 1.421 unità nel 2011, decrescendo negli anni successivi, fino all'esaurimento della categoria nel 2017;
- i ricercatori a tempo determinato di tipo A sono aumentati molto rapidamente a partire dal 2011, per poi stabilizzarsi intorno alle 3.000 unità dal 2015. Rispetto ai dati forniti dalla Conferenza delle Regioni, si segnala che tali figure sono poi ulteriormente cresciute, tant'è che ad oggi hanno superato le 5.000 unità[121].

[120] Si veda il documento depositato presso la Commissione in occasione dell'audizione del 4 maggio 2021.

[121] Nel momento in cui viene redatto il presente Documento (agosto 2021) risultano in servizio 5.279 ricercatori a tempo determinato di tipo A [fonte: https://cercauniversita.cineca.it/php5/docenti/cerca.php]. Di questi 5279 RTDa, circa 2500 possiedono l'Abilitazione Scientifica Nazionale di II fascia, cioè i titoli necessari per potere diventare Professore Associato [fonte: rielaborazione dati dal sito https://abilitazione.miur.it/public/index.php].

- i ricercatori a tempo determinato di tipo B sono cresciuti molto timidamente fino al 2015, per poi avere un consistente aumento dal 2016[122];
- il numero di ricercatori a tempo indeterminato è risultato in leggera diminuzione fino al 2013; dal 2014 si è assistito a un rapido crollo, complice il cosiddetto "piano straordinario associati", grazie al quale alcune migliaia di ricercatori hanno visto il loro passaggio a professore associato[123];
- specularmente, il numero dei professori associati si è ridotto fino al 2013, per poi aumentare significativamente nel biennio successivo;
- il numero di professori ordinari, in costante declino dal 2008, solo nel 2016 ha visto una debole ripresa.

Il Rapporto ANVUR evidenzia, altresì, che, accanto ai ricercatori a tempo determinato, hanno acquisito un ruolo sempre più significativo nel sistema della docenza universitaria altre figure non strutturate titolari di contratti a tempo determinato ovvero di assegni o di borse (docenti a contratto, assegnisti, collaboratori di ricerca, borsisti, professori straordinari).

Nel biennio 2016-2017, il numero di assegnisti di ricerca, dopo il calo del 2015, è tornato a salire, e nel 2017 vi erano 14.108 assegnisti, più del doppio dei ricercatori a

---

[122] Al riguardo: **i)** la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), all'art. 1, commi 247-250, ha incrementato il Fondo di finanziamento ordinario di 47 milioni di euro per l'anno 2016 e di 50,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 per l'assunzione di ricercatori di tipo B e per il conseguente eventuale consolidamento nella posizione di professore di II fascia; **ii)** la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017), all'art. 1, comma 633, ha previsto un ulteriore incremento del Fondo per il finanziamento ordinario per l'assunzione di ricercatori di tipo B; **iii)** la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018), all'art. 1, comma 401, ha disposto che, a valere sulle risorse del Fondo per il finanziamento ordinario, incrementate dalla legge medesima (comma 400) e in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, le università sono autorizzate a stipulare contratti di ricerca a tempo determinato di tipo B nel limite di spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2019 e di 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020; **iii)** il decreto-legge n. 162 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 8 del 2020 (art. 6, commi 5-sexies e 5-septies) ha previsto l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di tipo B, nel limite di spesa di 96,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021; **iv)** il decreto-legge n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2020 (art. 238, comma 1), ha previsto l'assunzione, nel 2021, di ricercatori a tempo determinato di tipo B, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, nel limite di spesa di 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

[123] Con riguardo alle misure dirette a favorire la chiamata nel ruolo di professori associati dei ricercatori a tempo indeterminato, si ricorda che: **i)** già la legge n. 240 del 2010, al comma 9 dell'art. 29, aveva riservato apposite risorse, per gli anni 2011 e seguenti, ai fini della chiamata di professori di II fascia, anche secondo la procedura di cui all'art. 24, comma 6, sulla base di un piano straordinario poi attuato con i decreti del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica del 15 dicembre 2011 e del 28 dicembre 2012; **ii)** l'art. 1, comma 401, lettera *b)*, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il triennio 2019-2021), nell'adottare misure di sostegno per l'accesso dei giovani alla ricerca e per la competitività del sistema universitario italiano a livello internazionale, ha autorizzato, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, la copertura di nuovi posti destinati alla progressione in carriera dei ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso dell'ASN, nel limite di spesa di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020. Di questi posti, almeno il 50 per cento da coprire con le procedure aperte di valutazione comparativa di cui all'art. 18 della legge n. 240 del 2010 e non più del 50 per cento mediante chiamata secondo la procedura di cui all'art. 24, comma 6, della stessa legge. L'applicazione di questa misura è stata prorogata per l'anno 2021 dall'art. 6, comma 5-*sexies*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, nel limite di spesa incrementato a 15 milioni di euro annui a decorrere dal 2022.

tempo determinato (il *Focus* del MIUR a.a 2017/2018 registra quasi 27 assegnisti ogni 100 docenti negli atenei statali, con una prevalenza di impiego negli atenei del Nord).

Al riguardo, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha ritenuto che questo personale precario, unitamente ai ricercatori a tempo determinato, abbia pagato in maggiore misura "questo lungo decennio di tagli e di contrazione del sistema universitario"[124].

Conseguentemente, a giudizio della Conferenza, quale che sarà la scelta che si vorrà adottare in merito al sistema di reclutamento e inquadramento nelle attività di didattica e di ricerca, "il piano di rilancio ed espansione del sistema universitario che dovrà essere attuato per recuperare il terreno perso negli ultimi anni e per incrementare la dotazione del personale di ricerca ai livelli necessari a far fronte alle esigenze di istruzione universitaria e di ricerca del Paese, dovrà obbligatoriamente prevedere una fase transitoria, che attivi specifici percorsi di stabilizzazione rivolti agli attuali precari dell'università che permetta loro di essere valutati in percorsi certi e trasparenti e quindi stabilizzati secondo criteri di merito oggettivi" (documento acquisito nella seduta n. 230 del 4 maggio 2021).

Sotto il profilo delle differenze territoriali, nei dieci anni intercorrenti tra il 2008 e il 2017, la flessione del personale docente universitario è stata nel complesso più sostenuta negli atenei delle Isole (-24,7 per cento) e del Centro (-18,5 per cento).

Il divario tra il decremento verificatosi nelle Isole e quello nazionale si è accentuato nel biennio 2016-2017 (-7,6 per cento a fronte di un -1,2 per cento nazionale).

Gli atenei del Nord-Ovest del Paese si sono caratterizzati per un decremento meno accentuato (-9,3 per cento nel decennio considerato), che si è unito a un netto aumento dei professori associati, e, nel biennio 2016-2017, a una crescita complessiva, seppure limitata, dei docenti.

Ciò non ha tuttavia arginato, nelle università del Nord-Ovest, l'innalzamento del rapporto tra studenti regolari per ciascun docente: nel 2017, a fronte di un valore

[124] Si veda il documento depositato presso la Commissione in occasione dell'audizione del 4 maggio 2021.

nazionale di 22,1 studenti per docente, la media negli atenei del Nord-Ovest è stata pari a 24,4 studenti per docente (mentre nelle Isole è stata pari a 17, 7 studenti per docente).

Nel Sud, dove la riduzione dei docenti è stata analoga a quella media, il rapporto studenti regolari/docenti è rimasto costante, allineandosi, nel 2017, al valore per l'Italia nel suo complesso.

Nella Tabella 25 sono riportati i dati relativi al rapporto studenti regolari/docenti, negli anni 2010, 2013, 2015 e 2017, nelle diverse zone del Paese:

	Studenti regolari su docenti			
	2010	2013	2015	2017
NORD	20,4	20,8	21,7	22,9
Nord-Ovest	21,6	22,0	23,2	24,4
Nord-Est	18,9	19,2	19,8	21,0
CENTRO	18,8	19,8	20,6	22,1
MEZZOGIORNO	20,3	19,6	20,1	20,9
Sud	22,1	21,7	22,1	22,4
Isole	16,7	15,7	16,2	17,7
Totale	19,9	20,1	20,9	22,1

Tabella 25 Rapporto studenti regolari/docenti, negli anni 2010, 2013, 2015 e 2017, nelle diverse aree del Paese Fonte: Elaborazione ANVUR su dati MUR e ANS (Anagrafe Nazionale Studenti)

Si è innalzata l'età media dei docenti, nonostante il temporaneo ringiovanimento dei professori associati verificatosi nel triennio 2013-2015.

L'età media del complesso delle posizioni della docenza universitaria si attesta, nel 2017, su 53,5 anni.

Soltanto lo 0,2 per cento dei professori ordinari ha un'età al di sotto dei 40 anni e la metà di essi ha più di 60 anni. Dal 2016 l'età media dei professori ordinari ha cessato di crescere, non in ragione di assunzioni di ordinari giovani, bensì a causa dei massicci flussi di quiescenza del biennio 2016-2017.

Nel medesimo biennio è tornata a crescere anche l'età media dei professori associati.

Per assenza di nuove assunzioni, è cresciuta, ovviamente, l'età media dei ricercatori a tempo indeterminato.

Nella *Figura 14* è rappresentata l'età media dei docenti per qualifica negli anni 1988-2017:

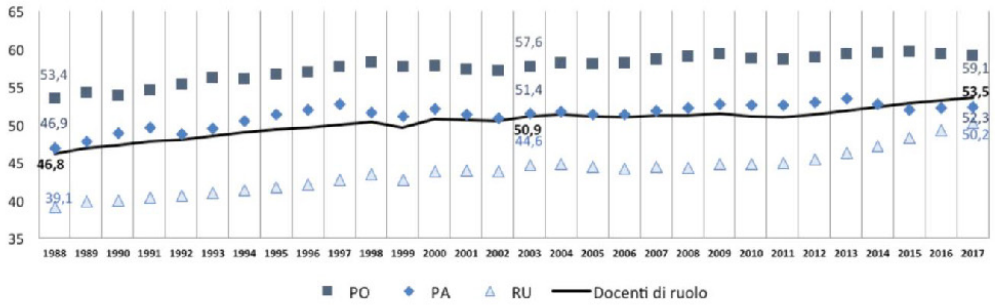


Figura 14 Età media dei docenti per qualifica negli anni 1988-2017 Fonte: Elaborazione ANVUR su dati MUR

Nel corso delle audizioni, la composizione per classe di età del personale universitario strutturato ha costituito oggetto di approfondimento nella documentazione presentata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 4 maggio 2021.

Nel documento acquisito, con riferimento all'anno 2019, si evidenzia che quasi il 70 per cento dei professori di I e di II fascia ha più di 50 anni. Di questi quasi il 30 per cento ha oltre 60 anni (si veda la Tabella 26).

Personale docente e ricercatore nelle università statali per classe di età in Italia- Comp %			
Anno 2019	Ordinari e Associati	Ricercatori (TI e TD)	Assegni di ricerca
< 25	0.0%	0.0%	0.7%
25 - 29	0.0%	0.2%	22.1%
30 - 34	0.1%	8.3%	40.1%
35 - 39	2.5%	17.6%	21.4%
40 - 44	10.8%	19.9%	9.1%
45 - 49	16.7%	17.6%	4.1%
50 - 54	19.8%	14.1%	1.4%
55 - 59	20.4%	10.8%	0.6%
60 - 64	17.1%	9.4%	0.3%
>= 65	12.5%	2.2%	0.1%
Totale	100.0%	100.0%	100.0%

Tabella 26 Età media di professori, ricercatori e assegnisti di ricerca Fonte: Elaborazione Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presentata in sede di audizione nella seduta n. 230 del 4 maggio 2021

Nei prossimi 10 anni, si prevede, quindi, "un'importante fuoriuscita per raggiunti limiti di età del personale strutturato destinata ad assorbire circa un quarto dei ricercatori a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo determinato oggi in servizio" (documento acquisito dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome).

A giudizio del presidente del Consiglio universitario nazionale (CUN) e del rappresentante della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) - auditi nella seduta del 27 ottobre 2020 - il primo obiettivo dell'ampliamento del corpo docente dovrebbe essere quello di ritornare al dimensionamento del 2008.

Al fine di arginare gli effetti negativi della carenza di docenti, con inevitabili ricadute sulla minore qualità della didattica, il documento della CRUI propone, tra l'altro: l'ingresso di 10.000 ricercatori in 5 anni (che condurrebbe a un ritorno al numero dei docenti del 2008).

La presenza femminile tra i docenti universitari risulta ancora minoritaria, con un divario di genere tendente ad ampliarsi nelle posizioni apicali.

Il Rapporto ANVUR registra tuttavia una crescita costante: dal 1988 al 2017, il numero delle donne è passato da 26 a 38 su 100 docenti.

In valori percentuali, dal 2008 al 2017, la presenza delle donne è salita, tra i professori ordinari, dal 19 al 23 per cento; tra i professori associati, dal 34 al 37,5 per cento; tra i ricercatori a tempo indeterminato, dal 45 al 48 per cento.

Nella Figura 15 è rappresentata la variazione percentuale della presenza femminile sul totale dei docenti negli anni dal 1988 al 2014 (dal 2010 sono esclusi i ricercatori a tempo determinato):

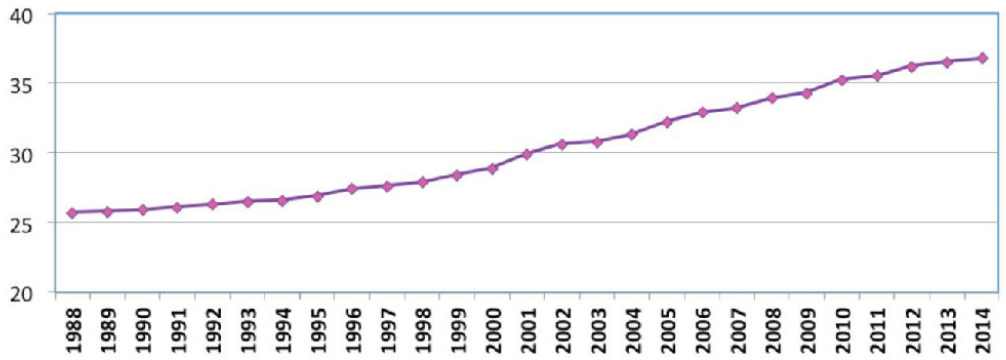


Figura 15 L'andamento della percentuale della presenza femminile sul totale dei docenti negli anni dal 1988 al 2014 Fonte: Elaborazione ANVUR su dati MUR

Il divario di genere nel mondo accademico italiano, rispetto a quello europeo, si caratterizza per una presenza maggiore delle donne nel periodo intercorrente tra la conclusione del dottorato e il passaggio degli assegnisti di ricerca alla posizione di ricercatore a tempo determinato.

Proprio al livello di ricercatore a tempo determinato, propedeutico al ruolo e, come sottolineato nel corso delle audizioni, collocato in una classe di età cruciale per lo sviluppo familiare, si registra l'ampliamento del divario di genere.

Tale fenomeno è probabilmente da correlare con il dato della riduzione della presenza femminile negli anni 2014-2017 nelle posizioni di ricercatore a tempo determinato a fronte sia di una più che duplicazione delle posizioni medesime nello stesso arco temporale, sia della crescita costante della presenza femminile (pure esigua in termini assoluti) nei primi anni successivi alla introduzione della figura del ricercatore a tempo determinato ai sensi della legge n. 240 del 2010.

Nella Figura 16 è rappresentata la presenza di genere (in quota percentuale sul totale) nei passaggi di carriera accademica negli anni dal 2010 al 2016 (nel grafico non sono considerati i ricercatori a tempo indeterminato in quanto ruolo ad esaurimento):

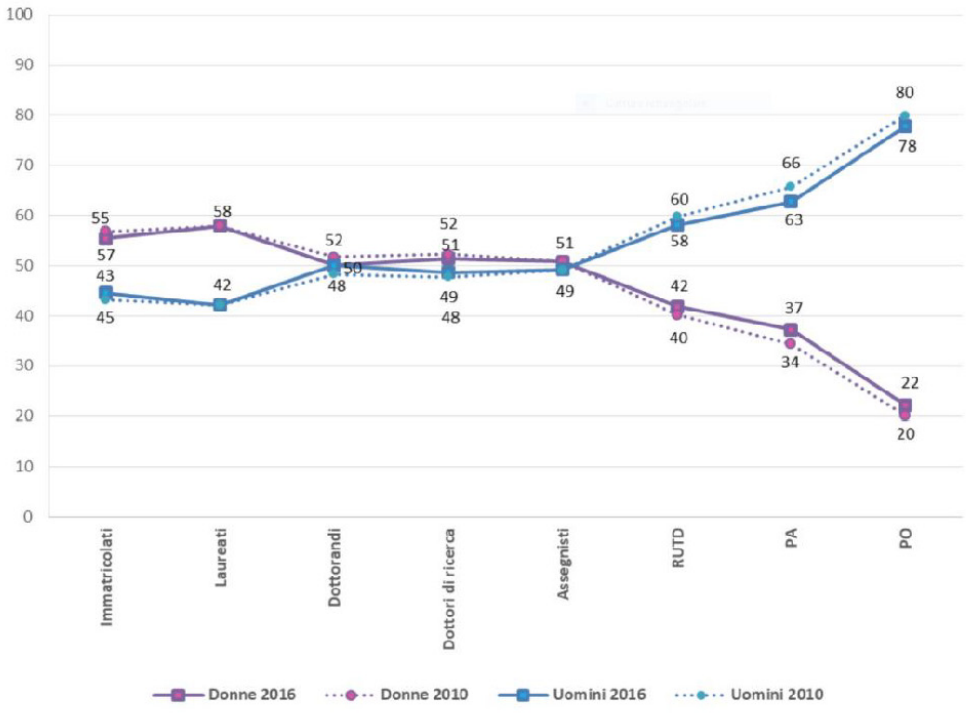


Figura 16 La presenza di genere (in quota percentuale sul totale) nei passaggi di carriera accademica negli anni dal 2010 al 2016
Fonte: Elaborazione ANVUR su dati MUR

Per quanto riguarda, infine, la remunerazione del personale universitario, il più recente rapporto OCSE *Education at a glance (EAG) 2020*, nella scheda Paese relativa all'Italia, rileva che in Italia la remunerazione del personale tende a costituire una quota

inferiore delle spese correnti per le istituzioni universitarie, a causa dei costi più alti delle strutture e delle attrezzature a livello dell'istruzione terziaria.

In particolare, la remunerazione del personale in Italia rappresenta il 55 per cento delle spese di esercizio nelle istituzioni terziarie, rispetto alla quota media del 67 per cento nei Paesi OCSE.

Nel corso delle audizioni, è stata più volte espressa l'esigenza di garantire un livello di finanziamento che sia in linea con gli standard europei.

In particolare, la CRUI ha sottolineato - al fine di creare un'università "più europea" - l'opportunità di introdurre profili salariali più attrattivi a partire dalle posizioni di ingresso.

Si riporta, infine, la sintesi delle tendenze assunzionali negli anni dal 2016 al 2019, presentata dalla Corte dei conti nel Referto sul sistema universitario pubblicato a maggio 2021.

La Corte ha evidenziato: **i)** un incremento delle chiamate di studiosi in possesso dell'ASN ma che hanno maturato i loro risultati scientifici in istituzioni diverse dalle università; **ii)** la rilevante quota delle chiamate di professori di II fascia, che assorbono più del 75 per cento delle chiamate nel periodo considerato; **iii)** il rilevante numero (corrispondente all'89 per cento degli assunti) di chiamate relative al personale in servizio nella medesima università che bandisce il posto (a giudizio della Corte dei conti, tale fenomeno - che non sembra garantire il rispetto del vincolo posto dall'art. 18, comma 4, della legge n. 240 (cfr. il paragrafo III.2.3) - è da porre in relazione con il sistema di attribuzione dei punti organico, tendente a favorire le chiamate del personale già strutturato nell'ateneo, in quanto suscettibile di assorbire una quota minore di punti organico e, quindi, di risorse); **iv)** una progressiva crescita dei ricercatori assunti ai sensi della legge n. 240 del 2010, passati dalle 4.528 unità del 2016 alle 7.901 unità del 2019 (con corrispondente flessione delle assunzioni di ricercatori a tempo determinato ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 230 del 2005, che, come detto, è stato abrogato dalla legge n. 240 del 2010). Tale crescita è da

porre in relazione con i numerosi interventi normativi di finanziamento delle assunzioni ai sensi della legge n. 240 disposti dalle leggi di bilancio e da altri provvedimenti (cfr. *supra*).

Come sottolineato dalla Corte dei conti, le politiche sottese all'andamento delle assunzioni e alla dinamica retributiva rappresentano un elemento cruciale nella valutazione del sistema universitario. In particolare, esse devono risultare coerenti con l'andamento degli studenti (immatricolati e in corso) nonché con l'evoluzione della domanda di formazione universitaria e dei conseguenti sbocchi nel mercato del lavoro.

III.3.4. La valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei

Le politiche di reclutamento degli atenei sono soggette a valutazione da parte dell'ANVUR in relazione ai parametri stabiliti dall'art. 9 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49[125].

La definizione dei parametri dà attuazione alla delega conferita (*ex* art. 5, comma 1, lett. *c)*, della legge n. 240 del 2010) in ordine all'introduzione, sentita l'ANVUR, di un sistema di valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti *ex ante*.

I parametri di valutazione (già formulati, nel loro nucleo essenziale, all'art. 5, comma 5, della legge delega) fanno riferimento:

- alla produzione scientifica (elaborata dai professori e dai ricercatori in data successiva alla presa di servizio presso l'ateneo ovvero al passaggio a diverso ruolo o fascia nell'ateneo, tenuto conto delle specificità delle rispettive aree disciplinari);

[125] Recante "Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5".

- alla presenza nell'ateneo di personale docente (ricercatori e professori) che ha prestato servizio presso altri atenei (nello specifico: la percentuale di ricercatori a tempo determinato in servizio che non hanno trascorso l'intero percorso di dottorato e di post-dottorato, o, nel caso delle discipline di area medica, di scuola di specializzazione, nella università in cui sono stati reclutati come ricercatori; la percentuale dei professori reclutati da altri atenei);
- al livello di internazionalizzazione dell'ateneo (misurato sulla base della percentuale dei professori e ricercatori in servizio presso l'ateneo, responsabili scientifici di progetti di ricerca, comunitari e internazionali, nonché sulla base del grado di internazionalizzazione del corpo docente, valutato in termini di numerosità di docenti provenienti dall'estero o chiamati dall'ateneo in qualità di vincitori di progetti di ricerca finanziati dall'Unione europea);
- alla struttura dell'organico (personale docente e ricercatore, dirigente e tecnico-amministrativo), anche tenuto conto degli indirizzi fissati dalla legge ai fini della predisposizione, da parte degli atenei, dei programmi triennali di fabbisogno del personale (*ex* art. 4 del medesimo decreto legislativo n. 49).

L'esito positivo della valutazione delle politiche di reclutamento dà luogo all'attribuzione all'ateneo di una quota non superiore al 10 per cento del Fondo di finanziamento ordinario (*ex* art. 5, comma 5, della legge n. 240 del 2010).

Il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) è stato istituito dall'art. 5 della legge n. 537 del 1993 al fine di coprire la quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, ivi comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, nonché per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica (oltre ad altre attività previste da specifiche disposizioni normative).

Il Fondo è suddiviso tra una quota base e una quota premiale (oltre alle risorse destinate a specifiche misure nonché all'intervento perequativo per le università statali previsto dall'art. 11, comma 1, della legge n. 240 del 2010).

La quota base del FFO, al netto degli interventi con vincolo di destinazione, è annualmente ripartita sulla base del costo *standard* per studente delle università statali, definito come costo di riferimento attribuito al singolo studente iscritto entro la durata normale dei corsi di studio, tenuto conto della tipologia di corso, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università (art. 12 del decreto-legge n. 91 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 123 del 2017). In attuazione del richiamato art. 12, il modello di calcolo del costo *standard* di formazione per studente è stato determinato, con riferimento al triennio 2018-2020, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 585 dell'8 agosto 2018.

La parte del Fondo ripartita su base premiale (inizialmente individuata in una quota non inferiore al 7 per cento del FFO con la previsione di progressivi incrementi negli anni successivi[126]) è stata introdotta dall'art. 2 del decreto-legge n. 180 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1 del 2009 (come modificato dall'art. 13 della legge n. 240 del 2010) e destinata a promuovere l'incremento qualitativo delle attività delle università.

Ai fini della ripartizione della quota premiale l'art. 2 del decreto-legge n. 180 ha definito i seguenti criteri: i) la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; ii) la qualità della ricerca scientifica; iii) la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche, per la valutazione delle quali sono presi in considerazione i parametri relativi all'incidenza del costo del personale sulle risorse complessivamente disponibili, nonché il numero e l'entità dei progetti di ricerca di rilievo nazionale e internazionale assegnati all'ateneo.

L'art. 60, comma 01, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, ha quindi specificato che la quota premiale del FFO delle università di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 180 del 2008, è determinata in misura non inferiore al 16 per cento per l'anno 2014, al 18 per cento per l'anno 2015 e al 20 per cento per l'anno 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino a un massimo del 30 per cento.

Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 738 dell'8 agosto 2019 sono stati definiti i criteri di ripartizione del FFO per l'anno 2019. In particolare, l'art. 3 del decreto ministeriale, relativo alle assegnazioni destinate alle finalità premiali, ha previsto la suddivisione della quota premiale (pari a circa il 26 per cento del totale delle risorse disponibili, al netto degli interventi con vincolo di destinazione) secondo i seguenti criteri e percentuali: 60 per cento sulla base dei risultati conseguiti nella VQR 2011-2014; 20 per cento in base alla valutazione delle politiche di reclutamento relative al triennio 2016-2018, utilizzando i dati relativi alla VQR 2011-2014; 20 per cento in base agli indicatori di risultato definiti dal decreto ministeriale relativo alle linee generali di indirizzo per il triennio 2019-2021 (per le quali si rinvia al paragrafo III.3.1).

L'art. 60, comma 01, del decreto-legge n. 69 del 2013 - oltre a intervenire sulla determinazione quantitativa della quota premiale - ha anche integrato i criteri di ripartizione della quota medesima (definiti all'art. 2 del decreto-legge n. 180 del 2008, come modificato dall'art. 13 della legge n. 240 del 2010: cfr. *supra*) prevedendone l'attribuzione alle università per almeno tre quinti sulla base dei risultati conseguiti

[126] Da disporre annualmente, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in misura compresa tra lo 0,5 per cento e il 2 per cento del FFO, determinata tenendo conto delle risorse complessivamente disponibili e dei risultati conseguiti nel miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse.

nella valutazione della qualità della ricerca (VQR) e per un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento, effettuate a cadenza quinquennale all'ANVUR[127].

La VQR è svolta dall'ANVUR, con cadenza quinquennale, sulla base di un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca diretto a individuare le linee-guida concernenti lo svolgimento della medesima valutazione e le risorse economiche a tal fine necessarie[128].

In sede di VQR, l'ANVUR ha avuto occasione di sottolineare la "forte correlazione" tra i risultati della valutazione dei prodotti scientifici e l'attenzione posta a reclutare i ricercatori migliori (cfr. il Rapporto VQR 2011-2014, che costituisce, ad oggi, il più recente dei disponibili[129], nel quale sono illustrati gli specifici indicatori sulla base dei quali è stata condotta la valutazione delle politiche di reclutamento).

[127] Ai sensi del medesimo art. 60, comma 01, l'applicazione di tali disposizioni non può determinare la riduzione della quota del FFO spettante a ciascuna università e a ciascun anno in misura superiore al 5 per cento dell'anno precedente.

[128] Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. i-*bis*, del regolamento di disciplina dell'ANVUR, di cui al DPR 1° febbraio 2010, n. 76, come modificato dall'art. 1, comma 339, della legge n. 232 del 2016. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 1110 del 29 novembre 2019 sono state adottate le Linee guida per la VQR 2015-2019, successivamente integrate dal decreto ministeriale n. 444 dell'11 agosto 2020.

[129] Non risulta ancora redatto il Rapporto relativo alla VQR 2015-2019 bandito con decreto del Presidente dell'ANVUR n. 9 del 25 settembre 2020.

Conclusioni

Il raffronto tra l'Italia e gli altri Paesi OCSE restituisce un quadro che evidenzia serie problematiche che richiedono l'attenzione della Commissione e delle Istituzioni tutte. Il numero di giovani adulti (tra 25 e 34 anni) in possesso di un'istruzione di tipo terziario è significativamente inferiore alla media dei Paesi OCSE e degli Stati dell'UE. Ciò indica una minore capacità del sistema universitario e post-universitario di attrarre giovani e di assicurare il completamento del percorso formativo.

Il sottofinanziamento ha configurato un sistema universitario troppo ristretto, con un'offerta formativa angusta e selettiva, incapace di stimolare, sostenere e raccogliere la potenziale domanda di formazione, di studio e di futuro delle nuove generazioni. Qui sta un'enorme questione sociale, che si protrae da molti anni e che è stata aggravata dagli effetti distorsivi della pandemia. L'università italiana appare, agli esiti di questa indagine conoscitiva, chiusa e respingente per larghe fasce sociali di popolazione, con il rischio di una vera e propria crisi di credibilità e di legittimazione sociale nel rapporto con l'opinione pubblica. Troppo ampio è il divario tra le aspettative di chi è in possesso di un'istruzione terziaria e le dinamiche del mercato del lavoro. Questo cortocircuito mortifica ambizioni e potenzialità di molti neolaureati e le cause che lo innescano vanno ricondotte alla mancanza strategica di una sinergia progettuale tra politica universitaria, politiche lavorative e di sviluppo, politica per la pubblica amministrazione.

Elementi di criticità che pregiudicano le potenzialità del nostro sistema Paese, sia in termini economici e competitivi, sia in termini di mobilità sociale e di coesione sociale. Nel tempo della incessante rivoluzione tecnologica che oggi viviamo, sempre più il lavoro è legato a specifiche competenze e dunque poter assicurare il diritto alla competenza è fondamentale per perseguire il diritto sociale al lavoro. Gli effetti innescati in termini di crisi economica, sociale ed educativa dalla pandemia da Covid-

19 rischiano di aggravare ingiustizie e disparità già esistenti e di produrne di nuove, in assenza di adeguate misure di intervento pubblico. Occorre impedire che moltissime ragazze e ragazzi possano trovarsi costretti nella condizione di dover rinunciare al proprio percorso di studi. Investire nel diritto allo studio significa dare forza a energie fondamentali non solo per i destini individuali, ma collettivi, per il nostro Paese, per il suo ruolo nel mondo.

Il sistema universitario e postuniversitario risulta destinatario di livelli di investimento in rapporto al PIL, sia pubblici sia privati, inferiori rispetto a quanto accade negli altri Paesi con cui è stato condotto il raffronto. Un sistema ancora fragile, con troppe differenze tra regioni del nord e regioni del sud, che espone al rischio di desertificazione interi territori. Entrando nel merito del diritto allo studio, la tassazione universitaria è superiore alla media, eccessivamente alta, mentre la quota degli studenti che beneficiano di sostegni finanziari pubblici per i loro studi è ancora troppo bassa. L'Italia ha un numero troppo esiguo, tra i peggiori in Europa, di immatricolati, di laureati e di ricercatori. Questo dato statistico impietoso simboleggia l'esistenza di una "questione universitaria" nel nostro Paese. Analizzando qualitativamente i numeri, emerge una preoccupante barriera sociale: per chi proviene da istituti tecnici e professionali è molto difficile accedere ai percorsi universitari e continuare a studiare, dovendo superare ostacoli di ordine sociale, culturale ed economico spesso molto più impegnativi rispetto ai loro pari provenienti dai licei. L'"ascensore sociale" legato all'istruzione appare inceppato da troppo tempo. A laurearsi sono nella quasi totalità i figli di chi è già laureato. Investimenti strutturali e massicci nel diritto allo studio possono correggere questa stortura e contribuire in modo sostanziale all'attuazione dell'articolo 3 della nostra Costituzione.

A fronte delle criticità riscontrate, con riferimento alla condizione dello studente sulla base dell'illustrazione degli istituti in materia di diritto allo studio e della loro evoluzione, le recenti novità normative indicano che l'Italia abbia, negli anni recenti,

a partire dalla scorsa legislatura, intrapreso un percorso virtuoso, specie per quanto riguarda l'incremento della platea dei beneficiari delle borse di studio, con la riduzione drastica del numero di "idonei non beneficiari", vero e proprio diritto negato, e la riduzione del livello di tassazione universitaria tramite l'introduzione della cosiddetta *no tax area*.

Quanto al precariato nella ricerca universitaria e negli enti pubblici di ricerca, tutte le audizioni hanno stigmatizzato il sottofinanziamento e la necessità di un intervento normativo che contrasti la dinamica precarizzante indotta dall'attuale sistema. È emerso come il precariato sia strettamente legato all'eccessiva lunghezza del percorso che conduce all'immissione in ruolo del personale docente, articolato in una serie di posizioni a tempo determinato che finiscono con il creare vane aspettative e trattenere i giovani in uno stato di incertezza circa il loro futuro sino alla soglia (e talvolta anche oltre) dei quarant'anni.

Considerando i dati sul personale docente nel settore dell'istruzione terziaria, in Italia si registra, da un verso, un rapporto fra studenti e docenti molto elevato e, dall'altro, un personale docente con età molto avanzata.

Inoltre, la quota premiale dei finanziamenti, se non riequilibrata, piuttosto che innescare e consolidare un meccanismo virtuoso all'interno del sistema rischia di ampliare disparità tra atenei e territori a danno della necessità di costruire un'eccellenza diffusa anziché concentrata in poche realtà.

Sulla base di queste considerazioni, facendo tesoro delle riflessioni e dei suggerimenti che sono emersi nel corso delle audizioni, la Commissione ritiene di poter far proprie le seguenti indicazioni.

1) Risulta necessario attuare la disciplina, recata all'articolo 5, comma 6, della legge n. 240 del 2010 (e recepita dal d.l.gs. n.68 del 2012, ma rimasta per ora

sulla carta), che affida allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni - LEP, che le Regioni, titolari della potestà legislativa in materia, sono tenute a garantire agli studenti in termini di strumenti e servizi del diritto allo studio, per il conseguimento del pieno successo formativo e per rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e personale che limitano l'accesso ed il conseguimento dei più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi. La definizione dei LEP implica, ai sensi della disciplina vigente, che la borsa di studio, da un lato, debba essere assicurata a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità e, dall'altro, che la determinazione dell'importo minimo *standard* (che le Regioni possono eventualmente accrescere, ma non ridurre) debba essere effettuata sulla base dei costi che occorre effettivamente sostenere per il mantenimento degli studi universitari. Ciò prendendo in considerazione le eventuali differenze in termini di costi della vita (inclusivi delle spese per trasporto, ristorazione, alloggio, etc) che possono variare a seconda della sede dell'ateneo o dell'istituzione di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

2) Tenuto conto che l'erogazione delle borse, così come del resto delle altre provvidenze, costituisce una prestazione sociale in ordine alla quale allo Stato spetta la definizione del livello delle prestazioni che deve essere garantito su tutto il territorio, si ritiene opportuna una riconsiderazione dell'art.7, comma 1, secondo periodo, ai sensi del quale la concessione delle borse di studio è assicurata "nei limiti delle risorse disponibili" perché questo costituisce il presupposto del fenomeno distorsivo (un vero e proprio diritto negato) dei cosiddetti "idonei non beneficiari" delle borse di studio, peculiarità negativa del nostro Paese. Le risorse finanziarie dovrebbero infatti essere determinate tenendo conto dei fabbisogni effettivi della popolazione studentesca, una volta definiti i livelli minimi di prestazione che si ritiene debbano essere necessariamente assicurati in modo uniforme sul territorio, e non determinate a prescindere da tale processo.

3) Si ritengono necessarie iniziative per ridurre la frammentarietà e la disomogeneità nell'erogazione delle prestazioni, da perseguire, in attesa della definizione dei LEP, *in primis* assumendo ogni opportuna iniziativa per rafforzare momenti di confronto e collaborazione fra Stato, Regioni, enti erogatori e atenei. Un positivo esempio dell'utilità di sinergie tra gli attori è costituito dall'attività del richiamato Tavolo tecnico per lo studio, l'analisi e l'individuazione dei fabbisogni finanziari regionali, in cui sono rappresentati MUR, MEF, Conferenza delle Regioni e dell'ANDISU. Con proprie proposte, il tavolo ha infatti contribuito alla definizione della disciplina transitoria vigente per la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali e la definizione dei criteri di riparto del FIS ai fini della concessione delle borse di studio[130]. A tal proposito, si ritiene inoltre opportuno segnalare la necessità

[130] Si tratta, da ultimo, del citato decreto interministeriale MUR-MEF n. 853/2020 che reca la disciplina per il triennio 2020/2022 e, ancor prima, del D.I. n.798/2017, che aveva avuto vigenza nel triennio 2017-2019.

da parte dell'*Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario* di produrre la relazione annuale sull'attuazione del diritto allo studio e al Ministro competente di presentare al Parlamento, così come previsto ogni tre anni, un rapporto sull'attuazione del diritto allo studio[131].

4) Nell'ambito della rivisitazione della normativa vigente e delle sue modalità attuative, sempre nell'ottica di una maggiore omogeneità territoriale, si ritengono auspicabili: la proposta del CNSU circa l'opportunità di assicurare, all'interno dei modelli di *governance* regionali per il diritto allo studio, una rappresentanza degli studenti. Al riguardo, si potrebbe provvedere mediante la definizione di una disposizione di principio che faccia comunque salve le prerogative regionali in materia; ii) rendere stabili i finanziamenti destinati al diritto allo studio, anche al fine di poter assicurare un'efficacia pluriennale dell'assegnazione della borsa di studio, evitando la logica dell'assegnazione annuale; iii) assicurare tempestività nel riparto alle regioni delle risorse al fine di evitare disagi in capo agli studenti, proseguendo nella linea tracciata negli ultimi anni - come rileva la Corte dei Conti[132] - anche grazie alle previsioni del citato DI 798 del 2017.
5) Ferma restando l'opportunità di riconsiderare tale disciplina, va rimarcato con particolare favore il consistente incremento del Fondo integrativo statale - FIS registrato negli ultimi anni, già a partire dalla scorsa legislatura, che ha attenuato in modo significativo (sebbene non eliminato) il fenomeno degli idonei non beneficiari e, al contempo, accresciuto la platea degli studenti beneficiari della borsa di studio.
6) Nelle more della definizione dei LEP, occorre pertanto proseguire rafforzando gli stanziamenti al FIS, al fine di annullare la figura degli idonei non beneficiari, e, al contempo, in linea con quanto richiesto dalla Conferenza delle regioni, operare una verifica dell'adeguatezza sia degli importi delle borse di studio, sia delle soglie reddituali e patrimoniali per l'accesso alle stesse. A tal ultimo riguardo, risulta necessario promuovere un'uniformità regionale nell'individuazione delle soglie ISEE e ISPE, ad oggi in alcuni casi molto diversificate fra Regione e Regione.
7) Va segnalata la necessità di un potenziamento del portale del diritto allo studio, in un'ottica sinergica rispetto ai servizi offerti dalle regioni, al fine di prevedere un'unica piattaforma nazionale per l'acquisizione delle informazioni e per la presentazione delle domande di accesso alle borse di studio degli atenei e delle Istituzioni AFAM.
8) Tenuto conto dell'impatto molto positivo dello strumento della *no tax area* in termini di incremento delle iscrizioni, in particolare tra studenti provenienti da famiglie a reddito basso, e di contrasto alle disuguaglianze, si indica

[131] Si veda il Capitolo II.4.6 della presente Indagine.
[132] Corte dei Conti "Il Finanziamento delle borse di studio: Il Fondo integrativo borse di studio", deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato 23 dicembre 2020, n.16/2020/G, pagg.65 e 112.

l'esigenza di un ampliamento della platea dei beneficiari tramite un innalzamento delle soglie reddituali.

9) Si ritiene che occorra rendere operativo lo strumento dei prestiti d'onore, tanto più che il nostro è tra i pochi Paesi OCSE a non valorizzare tale istituto.

10) Nel condividere l'importanza, nell'ambito dell'effettività del diritto allo studio, di un potenziamento dei servizi abitativi, si ritiene indispensabile: potenziare gli investimenti pubblici ai sensi della legge n.338 del 2000 e favorire la partecipazione di investitori privati, anche attraverso agevolazioni fiscali e consentendo l'utilizzo delle residenze ai fini di ospitalità turistica nei peridi in cui non esse non siano utilizzate dagli studenti. In tale ottica, vanno sottolineati gli intendimenti del Governo contenuti nel PNRR, in cui sono stanziati 960 milioni di euro entro il 2026 con l'obiettivo di pervenire a oltre 100.000 alloggi da destinare agli studenti fuorisede.

11) Contestualmente all'incremento delle residenze studentesche (pubbliche e private), e soprattutto per il tempo intercorrente al completamento degli interventi, occorre rafforzare lo strumento del contributo per le locazioni.

12) Si ritiene necessario rendere effettiva l'assistenza sanitaria agli studenti fuori sede e, a tal fine, si auspica l'istituzione di un tavolo di lavoro con rappresentanti del MUR, del Ministero della salute, del MEF, delle regioni, dell'ANDISU, degli atenei e degli Istituti AFAM e degli studenti, cui demandare l'individuazione delle modalità con cui rendere effettivo tale diritto. Al tavolo spetterebbe la verifica della fattibilità, anche finanziaria, del mantenimento dell'assistenza sanitaria del proprio medico di base nel comune di residenza, oltre a quella del medico scelto nel comune di studio, o della possibilità, in alternativa, che l'assistenza possa essere fornita su iniziativa degli atenei o delle Istituzioni, ferma restando l'assistenza di base nel comune di residenza.

13) Si rileva l'esigenza di valorizzare le esperienze di studio internazionali, sia in termini di incremento dei sostegni economici collegati ai progetti di scambio, ed in particolare l'Erasmus, sia di maggiore flessibilità dei piani di studio universitari per facilitare il riconoscimento dei crediti acquisiti all'estero.

14) Contestualmente si richiama l'attenzione del Governo sulle richieste, raccolte nella presente indagine, volte all'adozione di misure, anche di carattere sperimentale, per la promozione della mobilità fra atenei italiani, come occasione formativa di studio e di vita da riservare a coloro che non abbiano la possibilità o l'interesse di partecipare a progetti di scambio internazionale.

15) Va segnalata inoltre l'esigenza di un ulteriore potenziamento della didattica, da conseguire: i) proseguendo nel *trend* di crescita, registrato negli ultimi anni, della dotazione finanziaria a disposizione delle Università e delle Istituzioni (in particolare attraverso un incremento del Fondo per il finanziamento ordinario - FFO); ii) individuando soluzioni normative che consentano di pervenire ad un bilanciamento fra l'esigenza di mantenere meccanismi premiali nel riparto del FFO a beneficio degli Atenei e delle Istituzioni che si contraddistinguono nella loro attività e, al contempo, la

necessità di evitare gli effetti negativi, segnalati nel corso delle audizioni, nei confronti degli enti che, già gravati dalla carenza di risorse umane e finanziarie, non trovano la forza di vincere il circolo vizioso "minore qualità, dunque minori risorse, dunque minore qualità"; iii) potenziando le risorse umane, ed in particolare accrescendo l'organico del personale docente, così da pervenire ad una riduzione del rapporto tra studenti e docenti che oggi appare ingiustificatamente elevato e, al contempo, ad una riduzione dell'età media del corpo docente; iv) assumendo ogni opportuna iniziativa al fine di favorire percorsi di studio flessibili che consentano, anche su iniziativa degli studenti, una loro integrazione con insegnamenti con cui poter acquisire competenze trasversali sempre più ricercate nel mondo del lavoro.

16) Con l'obiettivo di favorire l'esercizio del diritto di voto da parte degli studenti fuori sede, si invita il Governo ad istituire un tavolo di lavoro che verifichi, anche attraverso il confronto con le misure adottate negli altri Paesi, le modalità con cui poter consentire la piena partecipazione degli stessi alle procedure elettorali.

17) Sul precariato nella ricerca universitaria e sulle misure strutturali di contrasto da cui muove l'istituzione della presente Indagine conoscitiva, è stata evidenziata, innanzitutto, la questione della modifica del sistema attuale in quanto caratterizzato da un percorso di pre-ruolo successivo al dottorato di ricerca eccessivamente lungo e costellato da una serie di posizioni a tempo determinato - incluse quelle di natura occasionale, a progetto, di collaborazione, spesso con una durata non in linea con le esigenze dell'attività di ricerca e caratterizzate da forme di tutela inferiori rispetto a quelle tipiche dei rapporti di lavoro subordinati - al termine di ciascuna delle quali si pone il rischio del mancato rinnovo. Al riguardo, si segnalano alcune priorità: i) la necessità di valorizzare il titolo di dottore di ricerca, sia in ambito di reclutamento universitario sia nel mercato del lavoro e della pubblica amministrazione; ii) la necessità di una radicale revisione dell'attuale disciplina normativa dell'assegno di ricerca. Nel corso delle audizioni, è stato evidenziato con forza come esso costituisca l'anello debole del sistema nazionale di pre-ruolo, con un utilizzo abnorme e surrettizio che ha indotto negli anni una pesante precarizzazione del sistema a scapito della qualità e della potenzialità di migliaia di ricercatori. A tal proposito, è emersa la necessità di potenziare il ciclo del post-dottorato nel suo complesso (evitando, ad esempio, una frammentazione dell'assegno su più annualità) e di rafforzare le tutele contrattuali dei titolari dell'assegno assimilandole, per quanto possibile, a quelle tipiche di contratti subordinati, ossia, in ipotesi, al pari delle condizioni previste per il ricercatore confermato a tempo indeterminato a tempo pieno; iii) al pari dell'assegno di ricerca, assume una posizione di criticità la tipologia A del ricercatore a tempo determinato, di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a) della legge 240 del 2010.

18) In virtù di una possibile riforma del pre-ruolo universitario, è stata altresì evidenziata la questione della necessità di introdurre una disciplina transitoria

per ricercatori a tempo determinato, assegnisti e borsisti di ricerca che attualmente stanno sostenendo una parte consistente, fondamentale, del carico didattico. Ferma l'esigenza di salvaguardare la qualità della didattica, si è ipotizzata l'introduzione, per i precari in servizio, di meccanismi di *tenure track* ovvero di disposizioni di stabilizzazione analoghe a quelli applicate ai ricercatori a tempo determinato degli enti pubblici di ricerca, ferme restando le peculiarità dei diversi sistemi e in ogni caso l'esigenza di non ostacolare il ricambio generazionale. A tal proposito, è emerso quale elemento strategico – pur in considerazione delle diverse tipologie di *governance* – l'opportunità di concorrere a una maggiore integrazione e osmosi, sia in termini di ricerca sia di personale, tra il sistema universitario e quello degli enti pubblici di ricerca.

19) Con riferimento al personale universitario di ruolo in servizio, emergono importanti questioni in relazione ai ricercatori a tempo indeterminato (ruolo ad esaurimento). In riferimento alle criticità emerse, appare necessario rendere permanente la procedura di chiamata di cui all'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 (applicabile ai ricercatori a tempo indeterminato in possesso dell'ASN, già in servizio presso l'istituzione che attiva la procedura di chiamata), nonché sopprimere il limite, valevole per tale tipologia assunzionale, del 50 per cento delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo. Si è ipotizzata, inoltre, una revisione dei criteri di conseguimento dell'ASN, al fine di rendere possibile una valutazione della qualificazione scientifica complessiva per l'intera carriera dei candidati, tenendo in considerazione anche l'impegno nella didattica.

20) È fondamentale rimarcare la necessità di programmare un piano di rilancio ed espansione del sistema universitario che abbia l'obiettivo di recuperare il terreno perduto a seguito di pesanti tagli di risorse e di incrementare la dotazione del personale di ricerca ai livelli necessari a fare fronte alle esigenze del sistema Paese, con l'obiettivo di varare un programma di reclutamento strutturale e pluriennale, superando la logica dei piani straordinari (pure dimostratisi assolutamente importanti per aver consentito di recuperare una parte dei ruoli strutturati che erano andati perduti). Una programmazione assunzionale che consenta il ritorno al dimensionamento del 2008, da conseguire entro 3 anni. L'esigenza di ricorrere ad un reclutamento straordinario e di pervenire quanto prima a forme di reclutamento ordinario con carattere periodico - in connessione anche con la riforma del pre-ruolo - risponde alla necessità e all'urgenza di rafforzare l'investimento nell'alta formazione e nella ricerca, anche in sinergia con gli obiettivi e gli impegni fissati nel Piano italiano del *Next Generation* UE - PNRR, allineando così l'Italia ai principali Paesi OCSE.

Obiettivo di questa Indagine conoscitiva è il rilancio del diritto allo studio, dell'università e della ricerca pubblica, in modo da porli al centro di un nuovo modello di sviluppo che affronti i nodi posti in evidenza dalla crisi pandemica, aprendo un grande dibattito pubblico sul futuro del nostro Paese.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)

Martedì 3 agosto 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 297

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Orario: dalle ore 14,10 alle ore 14,35

AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DI UECOOP E DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE PICCOLI IMPRENDITORI DELLA PESCA (ANAPI PESCA), INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 2300 (INTERVENTI PER IL SETTORE ITTICO)

Plenaria

191ª Seduta

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali Battistoni.

La seduta inizia alle ore 15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente VALLARDI comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto

audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

SINDACATO ISPETTIVO

Interrogazione

Il sottosegretario BATTISTONI risponde all'interrogazione n. 3-02250, presentata dal senatore Bergesio e da altri senatori, evidenziando anzitutto l'attenzione che il Ministero riserva sempre alle associazioni di categoria, validi rappresentanti delle necessità e delle priorità dei relativi settori dell'agroalimentare nazionale oltre che dei consumatori.

Detto questo, rileva che lo scorso 10 giugno l'Amministrazione ha tenuto, in videoconferenza, un incontro tecnico con le istituzioni e le filiere interessate per la presentazione, ai rappresentanti delle organizzazioni dei diversi settori professionali, dello schema del provvedimento ministeriale richiamato dall'interrogante, relativo al registro telematico del carico e scarico di cereali e sfarinati a base di cereali.

Già in quell'occasione è stata data ampia assicurazione a tutti i partecipanti circa la volontà dell'Amministrazione di condividere con la filiera il modello di monitoraggio del settore dei cereali, al fine di renderlo di agevole applicazione e non sovrapponibile ad altri adempimenti obbligatori in essere.

A seguito di tale incontro, a cui hanno preso parte 65 rappresentanti delle Regioni e delle filiere cerealicole nazionali, sono pervenuti taluni contributi che l'Amministrazione sta ora verificando. L'obiettivo, dunque, è di elaborare una nuova versione del provvedimento da sottoporre ad esame collegiale.

Assicura l'interrogante che, nelle prossime settimane, verrà convocata una nuova riunione per stabilire un sistema di monitoraggio che contemperi la necessità di trasparenza alle esigenze degli interessati ad evitare ulteriori aggravi burocratici.

Il senatore BERGESIO *(L-SP-PSd'Az)* ringrazia il Sottosegretario e si dichiara soddisfatto della risposta fornita. Sottolinea l'importanza di aver già attivato un tavolo tecnico diretto ad agevolare l'applicazione del modello di monitoraggio del settore dei cereali. Ricorda come l'istituzione del registro telematico rischi di configurarsi come un'ulteriore incombenza burocratica posta a carico degli agricoltori ed è pertanto importante che il Ministero sta già operando per andare incontro alle loro esigenze. Conclude auspicando che la nuova versione del provvedimento semplifichi le procedure a vantaggio delle imprese del settore.

Il presidente VALLARDI dichiara concluso lo svolgimento dell'interrogazione.

IN SEDE REDIGENTE

(728-B) ***VALLARDI ed altri. – Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale***, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione della discussione)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 20 luglio.

Il PRESIDENTE ricorda preliminarmente che non sono stati presentati emendamenti sul testo in esame.

Fa quindi presente che, poiché sono pervenuti e sono in distribuzione i prescritti pareri, la Commissione è ora nelle condizioni di procedere alla votazione del provvedimento.

Avverte che, trattandosi di una terza lettura, si procede alla votazione degli articoli del disegno di legge modificati o introdotti dalla Camera.

Previa verifica del numero legale, viene posto in votazione ed approvato all'unanimità l'articolo 1.

In esito a distinte votazioni vengono quindi approvati all'unanimità gli articoli 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12, e 13.

Si passa alla votazione del mandato al relatore.

Interviene in dichiarazione di voto il senatore LA PIETRA *(FdI)* preannunciando il voto favorevole del proprio Gruppo che, con senso di responsabilità, ritiene prioritario approvare definitivamente il provvedimento. Esprime infatti il rammarico rispetto ad alcune modificazioni introdotte nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, di cui francamente comprende con difficoltà le motivazioni. Si riferisce anzitutto alla soppressione, all'articolo 1, comma 1, della lettera *b)*, relativa al principio di marginalità della produzione degli alimenti che costituiva un aspetto significativo del testo. Ulteriore modifica non condivisa riguarda le soppressioni dei commi 3, 4 e 5 dell'articolo 4, concernenti il marchio «PPL-piccole produzioni locali», che erano stati inseriti al fine di dedicare una particolare attenzione agli utilizzatori del marchio nei vari territori. Ulteriore perplessità suscita la modifica apportata all'articolo 7 che rispetto al testo particolarmente articolato licenziato dal Senato è stato approvato dalla Camera in una formulazione assai più generica e stringata. Ritiene in conclusione che tali modifiche costituiscano un passo indietro rispetto ad un testo che diversamente sarebbe stato di grandissima rilevanza per il mondo agricolo. Ribadisce comunque il proprio voto favorevole nel presupposto

che sia comunque preferibile poter disporre di uno strumento, seppure imperfetto, da mettere a disposizione dei territori.

Il senatore TARICCO *(PD)* preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo, sottolineando come il testo vada a rappresentare una sperimentazione importante per le imprese del settore. Comprende il rammarico espresso dal senatore La Pietra rispetto alle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, ricordando come il testo approvato dal Senato era stato pensato per delle produzioni ristrette, di carattere marginale, per le quali tuttavia venivano previste ampie deroghe rispetto alla normativa ordinaria; nel testo approvato dalla Camera è stata invece effettuata un'operazione di semplificazione eliminando una serie di eccezioni che erano state inizialmente previste. Ritiene in conclusione che sia importante approvare senza ulteriori modifiche questo testo ed auspica che possa diventare un ulteriore strumento a disposizione del mondo agricolo per la valorizzazione dei prodotti del territorio.

La senatrice NATURALE *(M5S)* preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo, sottolineando come le piccole produzioni locali sono ormai una realtà che necessita di essere normata con uno specifico strumento quale quello che viene oggi approvato dalla Commissione. Auspica in conclusione che possa concludersi rapidamente l'intero *iter* del provvedimento con l'emanazione dei diversi decreti attuativi.

Il senatore BERGESIO *(L-SP-PSd'Az)* preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo ricordando che con il disegno di legge in esame si è voluto estendere su tutto il territorio nazionale un'esperienza quale quella delle piccole produzioni locali che di fatto è già operativa in alcune regioni come il Piemonte e il Veneto. Ritiene che il disegno di legge sia uno strumento importante per la valorizzazione delle tipicità dei territori, per la tutela dei prodotti e per la salvaguardia della biodiversità dell'agricoltura nazionale. Concorda che le modifiche apportate al provvedimento ne hanno reso meno efficace la portata ma sottolinea tuttavia l'importanza di prevederne una rapida applicazione in modo tale da fornire agli agricoltori un nuovo strumento a tutela delle proprie produzioni.

Nessun altro chiedendo di intervenire, verificata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione conferisce infine mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sugli articoli del disegno di legge n. 728-B, come approvati dalla Commissione, nel testo identico a quello approvato dalla Camera dei deputati, autorizzandolo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

Il presidente VALLARDI rileva che la Commissione si è espressa all'unanimità.

(855) ***TURCO ed altri. – Disposizioni in materia di enfiteusi e livello***
(Discussione e rinvio)

La relatrice BITI *(PD)* riferisce alla Commissione sul testo in esame, assegnato in sede redigente, che reca disposizioni in materia di enfiteusi e livello.

Ricorda che l'enfiteusi è un diritto reale di godimento su un fondo di proprietà altrui, generalmente agricolo, secondo il quale il titolare (enfiteuta) ha la facoltà di godimento pieno sul fondo stesso, ma per contro deve migliorare il fondo stesso e pagare inoltre al proprietario (concedente) un canone annuo.

Quanto al livello, si tratta di un contratto agrario per il quale terreni agricoli, boschi e pascoli venivano concessi in godimento per un certo periodo di tempo a determinate condizioni. Il livellario è colui al quale spetta il godimento del bene.

L'affrancazione è invece l'acquisto della proprietà da parte dell'enfiteuta mediante il pagamento di una somma.

Secondo quanto si legge nella relazione illustrativa, attualmente «l'affrancazione, quale diritto potestativo rimesso in capo all'enfiteuta o livellario, il più delle volte risulta di difficile esercizio sia in ordine alla quantificazione del capitale di affranco sia per la difficoltà di provare la titolarità dei diritti attraverso il susseguirsi dei titoli di trasferimento». Da qui la necessità di un intervento legislativo che realizzi «un effettivo bilanciamento degli interessi in gioco attraverso la semplificazione del procedimento di affrancazione».

Il disegno di legge in esame, composto da un unico articolo, prevede pertanto al comma 1 che l'enfiteuta o il livellario possono esercitare il diritto potestativo di affrancazione con atto unilaterale soggetto a trascrizione, da notificare al concedente, decorsi venti anni senza alcuna richiesta ed effettuazione di pagamento dei canoni e senza che sia intervenuta la ricognizione ai sensi dell'articolo 969 del codice civile.

In caso di affrancazione, si stabilisce che al concedente spetta il credito per il pagamento della somma dovuta per l'affrancazione, da richiedere entro un anno dalla notifica (comma 4); si prevede altresì che il credito per il capitale di affrancazione ha privilegio speciale sull'immobile (comma 5).

Il comma 2 disciplina l'ipotesi di irreperibilità del concedente, prevedendo in tal caso che la notifica venga effettuata per pubblici proclami ai sensi dell'articolo 150, commi terzo e quarto, del codice di procedura civile.

Ai sensi del comma 3 il diritto potestativo di affrancazione può essere esercitato anche mediante l'atto con cui l'enfiteuta o il livellario dispongono, a qualunque titolo, del diritto di proprietà o altro diritto reale sul fondo e sulle sue accessioni.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(2189) ***LA PIETRA e DE CARLO. – Istituzione dell'Agenzia autonoma per la promozione, lo sviluppo e la tutela dell'ippica nazionale e disposizioni per la riforma del settore ippico***

(Discussione e rinvio)

Il relatore ZULIANI *(L-SP-PSd'Az)* riferisce alla Commissione sul testo in esame, assegnato in sede redigente, che reca l'istituzione dell'Agenzia autonoma per la promozione, lo sviluppo e la tutela dell'ippica nazionale.

Come si legge nella relazione illustrativa, il comparto ippico manifesterebbe l'esigenza di disporre di una propria autonomia gestionale, tecnica ed economica, al fine di amministrare e promuovere adeguatamente la cultura del cavallo: a tal fine si propone pertanto l'istituzione di una Agenzia autonoma a ciò specificamente dedicata.

Il disegno di legge, composto da sette articoli, all'articolo 1 istituisce appunto l'Agenzia autonoma per la promozione, lo sviluppo e la tutela dell'ippica nazionale (brevemente denominata AgenIppica), a cui sono iscritti gli allevatori e i proprietari di cavalli da trotto, da galoppo e da sella, l'ANCI (in quanto rappresentante degli enti locali proprietari degli impianti ippici), le società di gestione degli ippodromi nonché le diverse figure professionali (allenatori, *driver* e fantini dei settori del trotto, del galoppo e della sella).

L'articolo 2, al comma 1, rimanda ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentita l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, per la definizione dello statuto dell'Agenzia e per l'assegnazione alla stessa delle risorse già destinate in favore del comparto ippico all'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE), all'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI) e al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF). Ulteriori risorse provengono dalla raccolta progressiva delle scommesse ippiche, dal gettito della quota del 4 per cento derivante da altri giochi e scommesse nonché dalla cessione dei diritti televisivi degli eventi ippici. Si prevede altresì che l'Agenzia possa accettare sponsorizzazioni economiche e di immagine, attraverso il trasferimento della titolarità del segnale televisivo per la trasmissione delle corse.

Al comma 2, sempre con decreto interministeriale, si prevede il riordino della disciplina delle scommesse ippiche al fine di garantire l'autonomia finanziaria e gestionale dell'Agenzia.

L'articolo 3 attribuisce al MIPAAF, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), la vigilanza e il controllo sull'attività dell'Agenzia. Al MIPAAF sono altresì attribuiti una serie di compiti e funzioni, tra cui la costituzione dell'albo nazionale degli allevatori e dei proprietari di cavalli, delle figure professionali degli allenatori e dei *driver* e fantini, nonché delle società di gestione degli ippodromi, l'approvazione dei piani pluriennali per il sostegno dell'allevamento ippico nazionale e della programmazione annuale delle corse e delle manifestazioni agonisti-

che nazionali, nonché la definizione della convenzione con gli ippodromi e con le società di gestione degli ippodromi.

L'articolo 4 è dedicato al funzionamento dell'Agenzia, che ha sede a Roma, è dotata di ampia autonomia ed è sottoposta come detto alla vigilanza e al controllo del MIPAAF. Quanto agli organi, l'Agenzia si articola nella consulta nazionale dell'ippica (CNIp), nel comitato direttivo, nel presidente e nel collegio sindacale.

In particolare la CNIp è l'organo dell'Agenzia che – tramite proprie deliberazioni – definisce gli indirizzi programmatici e gli obiettivi della selezione zootecnica equina, delle prestazioni e dei risultati agonistici dei cavalli sportivi, promuove l'intero comparto produttivo e di intrattenimento e monitora la raccolta delle scommesse. La CNIp, i cui quindici consiglieri rimangono in carica quattro anni, è composta dal presidente dell'Agenzia, da un rappresentante del MIPAAF (che la presiede), da un rappresentante del MEF e da dodici rappresentanti delle categorie del settore ippico. La CNIp provvede altresì alla costituzione dei comitati di esperti per le discipline del trotto, del galoppo e della sella, nonché della commissione scientifica *antidoping* e benessere animale.

Quanto ai rimanenti organi: il presidente è nominato dal MIPAAF su designazione della CNIp ed è scelto tra persone dotate di esperienza nel settore dell'ippicultura, nonché di spiccate doti manageriali; il comitato direttivo, nominato dalla CNIp, è composto dal presidente dell'Agenzia, che lo presiede, e da otto consiglieri; il collegio sindacale è composto da cinque membri effettivi e da due supplenti.

L'articolo 5 disciplina l'articolazione interna dell'Agenzia, organizzata in sei dipartimenti ed un laboratorio *antidoping* e genetica, prevedendo la nomina di un direttore generale e di dirigenti responsabili di specifiche aree tecnico-amministrative. In particolare il direttore generale dell'Agenzia è nominato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del presidente del comitato direttivo.

Alle funzioni dell'Agenzia – definita ente pubblico non economico di rilievo nazionale – è dedicato l'articolo 6. Tali funzioni sono così articolate: supporto tecnico-amministrativo al MIPAAF per le strategie di sostegno allo sviluppo agrizootecnico e al miglioramento qualitativo e quantitativo delle diverse razze equine; promozione del prodotto ippico; programmazione delle attività agonistiche e delle manifestazioni sportive; gestione autonoma nella raccolta delle scommesse e pianificazione dei giochi ippici. Per il raggiungimento di tali obiettivi la norma individua quindi nel dettaglio i molteplici compiti spettanti all'Agenzia.

L'articolo 7 disciplina infine la copertura finanziaria del provvedimento, ai cui oneri si provvede mediante le risorse già destinate all'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI) soppressa ai sensi dell'articolo 23-*quater*, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012. La norma prevede altresì che l'Agenzia disponga di un fondo annuale di dotazione costituito, tra l'altro, da quote di raccolta progressive delle scommesse ippiche, dal gettito della quota del 4 per cento derivante da altri giochi, dalla

concessione di diritti televisivi, *internet*, *mobile*, audio-video, relativi alle immagini di competizioni ippiche, nonché da altri contributi e sponsorizzazioni.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(2009) ***Deputato LIUNI ed altri. – Disposizioni per la disciplina, la promozione e la valorizzazione delle attività del settore florovivaistico***, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 20 luglio.

Il presidente VALLARDI informa che sono stati presentati dal relatore gli emendamenti 1.100, 5.0.100, 9.100 e 11.100 *(pubblicati in allegato al resoconto)*.

Fa altresì presente che per procedere alla votazione degli emendamenti, la Commissione dovrà comunque acquisire preventivamente i prescritti pareri da parte delle Commissioni consultive, che dovranno pronunciarsi su tutte le proposte emendative.

Stante l'assenza dei prescritti pareri, d'accordo con il relatore LA PIETRA *(FdI)*, il PRESIDENTE propone pertanto di rinviare alla ripresa dei lavori la fase di illustrazione e discussione degli emendamenti.

La Commissione conviene.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(1583) ***Rosa Silvana ABATE ed altri. – Disposizioni in materia di trasparenza delle pratiche commerciali della filiera agrumicola e di elaborazione dei costi medi di produzione dei prodotti ortofrutticoli***
(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 20 luglio.

Il presidente VALLARDI comunica di aver designato quale nuova relatrice la senatrice Leone.

La Commissione prende atto.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(878) ***Deputati GALLINELLA ed altri. – Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile***, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 20 luglio.

Il presidente VALLARDI ricorda che si è già svolta la fase di illustrazione e discussione degli ordini del giorno e degli emendamenti.

Fa tuttavia presente che, prima di procedere alla loro votazione, la Commissione dovrà acquisire i prescritti pareri da parte delle Commissioni consultive e che questi sono pervenuti solo in parte.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,40.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2009

Art. 1.

1.100
IL RELATORE

Dopo il comma 5 aggiungere il seguente:

«6. È istituita la professione di "Fiorista professionista" attraverso l'inserimento nelle Scuole di Agraria della materia «Arte Floreale» e successivamente, acquisita la maturità scolastica, prevedendo un apprendistato triennale come stagista presso un fiorista autorizzato. Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali di concerto con il Ministero dell'Istruzione prevede con apposito provvedimento l'istituzione di quanto previsto al precedente periodo».

Art. 5.

5.0.100
IL RELATORE

*Dopo l'***articolo***, inserire il seguente:*

«Art. 5-*bis*.

(Riconversione strutture produttive ed efficientamento energetico)

1. Al fine di contrastare il degrado ambientale e paesaggistico derivante dal progressivo deterioramento strutturale del patrimonio serricolo nazionale e favorire la riconversione delle strutture per il loro efficiente reimpiego, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico e il Ministro della transizione ecologica, con proprio decreto, predispone un Piano Nazionale per la riconversione di tali strutture in siti agroenergetici.

2. Il decreto di cui al comma precedente determina le modalità più idonee al perseguimento delle seguenti finalità:

a) rinnovare strutturalmente gli impianti serricoli ai fini dell'adeguamento alle nuove metodologie di produzione, quali agricoltura integrata e coltivazione fuori suolo, nonché all'aggiornamento per le più recenti norme in materia di sicurezza;

b) indirizzare gli investimenti verso apprestamenti protetti progettati per la loro sostenibilità ambientale ed efficienza agronomica;

c) favorire l'uso di energie rinnovabili per la gestione colturale e climatica, incoraggiando gli investimenti dedicati alla riduzione dell'impatto che le attività agricole hanno sull'ambiente;

d) favorire il passaggio da strutture di consumo a strutture di produzione e di condivisione dell'energia, ovvero rendere le serre produttrici di energia necessaria al loro funzionamento;

e) incrementare la resilienza delle strutture ai mutamenti climatici;

f) favorire il recupero delle acque piovane dai tetti delle serre;

g) favorire investimenti nel comparto del fotovoltaico semitrasparente sui tetti delle serre a duplice utilizzo sia energetico che agricolo dedicato a nuove installazioni e rinnovo e manutenzione straordinaria installazioni esistenti;

h) incentivare lo sviluppo della geotermia a bassa entalpia;

i) favorire la diffusione di impianti di riscaldamento e raffrescamento, compreso il teleriscaldamento da trasformazione di biomasse e centrali a biogas;

l) incentivare la rottamazione delle serre e strutture con caratteristiche di vetustà e inefficienza energetica, anche attraverso contributi per la demolizione delle strutture, bonifica dei terreni sottostanti e rinaturalizzazione e per il rinnovamento delle strutture con finalità produttive, prevedendo l'elaborazione di un piano almeno quinquennale di gestione e coltivazione;

m) favorire la manutenzione straordinaria delle serre con introduzione di reti e protezioni antigrandine e miglioramento delle caratteristiche strutturali con finalità di miglioramento delle *performance* di resilienza nei confronti dei mutamenti climatici;

n) incentivare la rottamazione delle coperture delle serre, il rinnovamento delle coperture in vetro ed eventuale sostituzione con impianti fotovoltaici semitrasparenti, ovvero coperture in grado di incrementare la coibentazione degli ambienti di coltivazione quali riduzione ponti termici, impiego teli e strutture termicamente isolanti;

o) favorire il rinnovamento delle coperture plastiche con film innovativi fotoselettivi e di lunga durata, dotati di caratteristiche di efficienza termica o dotati di specifiche capacità di trattamento e modifica della luce in entrata, ai fini della migliore gestione ed efficienza produttiva delle colture;

p) favorire il rinnovamento degli impianti di controllo ambientale, quali impianti di raffrescamento, riscaldamento, luce, con impiego di sistemi interattivi con l'operatore e interagenti con gli impianti di controllo;

q) incentivare il rinnovamento degli impianti di coltivazione, introducendo in ambiente protetto anche ricorrendo all'uso di energia rinnovabile, sistemi di coltivazione fuori suolo;

r) favorire l'introduzione di sistemi di raccolta dell'acqua piovana e gli investimenti in sistemi e impianti di raccolta e riutilizzo delle acque meteoriche, quali invasi di raccolta superficiali o sotto-superficiali per una ottimale integrazione delle riserve idriche del suolo.

4. Il medesimo decreto di cui al comma 1 identifica le forme e modalità di raccordo delle finalità di cui al presente articolo con gli obiettivi previsti per il comparto agricolo dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, anche mediante il ricorso agli strumenti finanziari per l'agricoltura sostenibile e le agroenergie nonché ai contratti di filiera come strumento di programmazione complementare».

Art. 9.

9.100

IL RELATORE

Al comma 5, sostituire le parole: «1 milione di euro» *con le seguenti:* «2 milioni di euro» *e, ovunque ricorrano, le parole:* «anni 2021, 2022, 2023» *con le seguenti:* «2022, 2023, 2024».

Art. 11.

11.100

IL RELATORE

Al comma 2, apportare le seguenti modifiche:

a) *sostituire le parole:* «1 milione di euro» *con le seguenti:* «2 milioni di euro»;

b) *sostituire, ovunque ricorrano, le parole:* «2021» con le seguenti: *«2022»;*

c) *sostituire le parole:* «2020-2022» *con le seguenti:* «2022-2024».

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 298

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Orario: dalle ore 16,05 alle ore 16,20

AUDIZIONE INFORMALE DEL PROFESSOR LUCA SIMONE COCOLIN, DOCENTE PRESSO L'UNIVERSITÀ DI TORINO E PRESIDENTE DEL TAVOLO DI COORDINAMENTO NAZIONALE DEI CORSI DI STUDIO IN VITICOLTURA ED ENOLOGIA, INTERVENUTO IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 2118 (ORDINAMENTO DELLE PROFESSIONI DI ENOLOGO ED ENOTECNICO)

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10ª)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

171ª Seduta

Presidenza del Presidente
GIROTTO

Interviene il vice ministro dello sviluppo economico Pichetto Fratin.

La seduta inizia alle ore 15,35.

SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 2021 E 2335 IN MATERIA DI CONTRASTO ALLE DELOCALIZZAZIONI

Il PRESIDENTE comunica che, come convenuto nell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi della settimana scorsa, la Commissione avvierà, non appena possibile, la discussione dei disegni di legge nn. 2021 (Misure per il contrasto alle delocalizzazioni e la salvaguardia dei livelli occupazionali), a prima firma del senatore Ruotolo, e 2335 (Misure di contrasto alle delocalizzazioni produttive), a prima firma del senatore Romagnoli.

L'Ufficio di presidenza ha convenuto di iniziare la discussione congiuntamente, non appena sarà assegnato anche il disegno di legge n. 2335, che dei due non è ancora assegnato. Pertanto, potrebbe essere integrato l'ordine del giorno anche nella settimana corrente.

La Commissione prende atto.

IN SEDE CONSULTIVA

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 1ª Commissione. Esame. Parere favorevole con raccomandazione)

Il presidente GIROTTO *(M5S)*, in luogo del relatore Vaccaro, ricorda preliminarmente che, a livello di Unione europea, la direttiva (UE) 2016/

1148 del 6 luglio 2016 reca misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (cosiddetta direttiva NIS – *Network and Information Security)*. La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 65 del 18 maggio 2018, che detta quindi la cornice legislativa delle misure da adottare per la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi ed individua i soggetti competenti per dare attuazione agli obblighi previsti dalla direttiva NIS. Successivamente, il decreto-legge n. 105 del 2019 è stato adottato al fine di assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, nonché degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati, attraverso l'istituzione di un perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e la previsione di misure volte a garantire i necessari *standard* di sicurezza rivolti a minimizzare i rischi.

Rammenta altresì che la sicurezza cibernetica costituisce uno degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che la *cybersecurity* è uno dei sette investimenti della Digitalizzazione della pubblica amministrazione, primo asse di intervento della componente 1 «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA», compresa nella Missione 1 «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo».

Passando all'articolato, illustra l'articolo 1 che reca le definizioni ricorrenti nel testo. Segnala che – in base all'articolo 2 – il Presidente del Consiglio dei ministri è l'autorità al vertice dell'architettura della sicurezza cibernetica, in quanto è a lui attribuita in via esclusiva l'alta direzione e la responsabilità generale delle politiche di cybersicurezza. Inoltre, al Presidente del Consiglio spetta, sempre in via esclusiva, l'adozione della strategia nazionale di cybersicurezza, la quale individua: gli obiettivi e le priorità in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi; il quadro di *governance* per conseguire gli obiettivi e le priorità, inclusi i ruoli e le responsabilità degli organismi pubblici e degli altri attori pertinenti; le misure di preparazione, risposta e recupero, inclusa la collaborazione tra settore pubblico e settore privato; i programmi di formazione, sensibilizzazione e istruzione relativi alla strategia in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi; i piani di ricerca e sviluppo; un piano di valutazione dei rischi; l'elenco dei vari attori coinvolti nell'attuazione.

L'articolo 3 – prosegue il relatore – prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa delegare all'Autorità delegata per il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (di cui all'articolo 3 della legge n. 124 del 2007), ove istituita, le funzioni che non sono a lui attribuite in via esclusiva. Pertanto, all'Autorità non possono essere delegate, in particolare, le funzioni di alta direzione e responsabilità generale in materia di cybersicurezza, di adozione della strategia nazionale di cybersicurezza e di nomina dei vertici dell'Agenzia. Puntualizza in proposito che il Governo attualmente in carica ha provveduto ad istituire l'Autorità delegata con la nomina del prefetto Franco Gabrielli a Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio; detta Autorità delegata, in relazione alle funzioni delegate, partecipa alle riunioni del Comitato interministe-

riale per la transizione digitale di cui all'articolo 8 del decreto-legge 1º marzo 2021, n. 22.

Dopo essersi soffermato sull'articolo 4, che istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il «Comitato interministeriale per la cybersicurezza» (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cybersicurezza, ne descrive la composizione, segnalando che ad esso partecipano – per quanto di interesse – anche il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro della transizione ecologica.

Nel descrivere brevemente gli articoli 5, 6, 11 e 12, che istituiscono e disciplinano l'«Agenzia per la cybersicurezza nazionale» a tutela degli interessi nazionali nel campo della cybersicurezza, fa presente che il regolamento sul personale dell'Agenzia definisce le modalità di applicazione del Codice della proprietà industriale ai prodotti dell'ingegno e alle invenzioni dei dipendenti dell'Agenzia.

Dà indi conto dell'articolo 7, che determina le funzioni dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale quale Autorità nazionale di certificazione della cybersicurezza. Dopo aver precisato che la certificazione di prodotti, servizi, processi delle tecnologie dell'informazione è oggetto di disciplina europea, rileva che l'Agenzia assume tutte le funzioni in materia di certificazione di sicurezza cibernetica già attribuite al Ministero dello sviluppo economico, comprese quelle relative all'accertamento delle violazioni ed all'irrogazione delle sanzioni. Essa assume inoltre tutte le funzioni in materia di cybersicurezza già attribuite dalle disposizioni vigenti al Ministero dello sviluppo economico. Ne segue che siano traslate all'Agenzia le competenze di questo Ministero relative, tra l'altro, al perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, alla sicurezza ed integrità delle informazioni elettroniche, alla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Per quanto concerne il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica – oggetto del decreto-legge n. 105 del 2019 – tale trasferimento di funzioni investe altresì le attività di verifica e ispezione dei privati nonché le funzioni attribuite al Centro di valutazione e certificazione nazionale (CVCN) presso il Ministero dello sviluppo economico, ora trasferito presso l'Agenzia.

Circa il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, fa notare che non rientrano tuttavia tra le funzioni trasferite all'Agenzia quelle spettanti al Ministero per lo sviluppo economico secondo l'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 131 del 2021, attuativo del decreto-legge n. 105 del 2019. Secondo tale disposizione, al Ministero per lo sviluppo economico spettano l'individuazione dei soggetti rientranti nel perimetro, in materia di energia, telecomunicazioni, servizi digitali.

Per quanto concerne la sicurezza ed integrità delle comunicazioni elettroniche, sono novellate le previsioni del Codice delle comunicazioni elettroniche attributive di funzioni al Ministero per lo sviluppo economico circa: l'individuazione delle misure di natura tecnica e organizzativa per assicurare la sicurezza delle reti e dei servizi; il controllo previsto sulle imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazioni o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico. Si intende, ad opinione del

Presidente relatore, che tali funzioni divengano di spettanza dell'Agenzia. Analogo trasferimento concerne la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, di cui al decreto legislativo n. 65 del 2018. Di conseguenza, ad esempio, è da ritenersi che l'elenco nazionale degli operatori dei servizi essenziali, istituito presso il Ministero per lo sviluppo economico secondo la disposizione previgente, trasli all'Agenzia.

Osserva altresì che l'Agenzia partecipa (per gli ambiti di competenza) al gruppo di coordinamento istituito dalle disposizioni attuative del decreto-legge n. 21 del 2012, recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni; essa sostiene lo sviluppo di competenze e capacità industriali, tecnologiche e scientifiche. Sottolinea quindi che l'Agenzia si fa promotrice del coinvolgimento del sistema dell'università e della ricerca nonché del sistema produttivo nazionali, e può promuovere, sviluppare e finanziare specifici progetti, volti anche a favorire il trasferimento tecnologico dei risultati della ricerca nel settore.

Illustra poi l'articolo 16, recante alcune modifiche puntuali alla legislazione vigente conseguenti al nuovo assetto dell'architettura nazionale di cybersicurezza disposta dal decreto in esame. Si tratta principalmente delle modifiche che consentono il passaggio delle competenze in materia di perimetro di sicurezza nazionale dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) e dal Ministero dello sviluppo economico all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. A tal fine, l'articolo 16 interviene sulla disciplina recata dal decreto-legge n. 105 del 2019, sostituendo i riferimenti al Ministero dello sviluppo economico e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ovunque ricorrano, con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. A ciò si aggiunge che le eventuali misure di sicurezza che devono osservare gli operatori dei servizi essenziali, i fornitori dei servizi digitali e le imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazioni o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico sono definite dalla Agenzia per la cybersicurezza nazionale, in luogo della Presidenza del Consiglio (per i soggetti pubblici) e del Ministero dello sviluppo economico (per i soggetti privati).

Dopo aver segnalato che l'obbligo di comunicazione al Centro di valutazione e certificazione nazionale (CVCN) del Ministero dello sviluppo economico dell'intendimento di acquisire beni, sistemi e servizi ICT da impiegare sulle reti sensibili dei soggetti rientranti nel perimetro di sicurezza nazionale è efficace a decorrere dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto che – sentita l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale – attesta l'operatività del CVCN e comunque dal 30 giugno 2022, descrive i contenuti dell'articolo 17, comma 8, concernente l'inizio dell'operatività della nuova Agenzia sotto il profilo delle dotazioni di organico e dei relativi oneri. A seguito delle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, si prevede in primo luogo che, dalla data della nomina del Direttore dell'Agenzia, il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) metta a disposizione il personale

impiegato nell'ambito delle attività relative allo svolgimento delle funzioni oggetto di trasferimento. Inoltre, si stabilisce che per un periodo massimo di sei mesi – prorogabile una sola volta, per un massimo di ulteriori sei mesi – l'Agenzia si avvalga di personale appartenente al Ministero dello sviluppo economico, all'Agenzia per l'Italia digitale, ad altre pubbliche amministrazioni e ad autorità indipendenti, messo a disposizione dell'Agenzia stessa su specifica richiesta e secondo modalità individuate mediante intese con le rispettive amministrazioni di appartenenza. In conclusione, precisa che, numericamente, il personale esterno temporaneamente a disposizione dell'Agenzia non può eccedere il 30 per cento della dotazione organica complessiva iniziale dell'Agenzia stessa.

Il senatore RIPAMONTI *(L-SP-PSd'Az)* osserva che tra le amministrazioni coinvolte nel Comitato interministeriale per la cybersicurezza, di cui all'articolo 4, non figura il Ministero della salute. Domanda se vi sia una precisa spiegazione e invita il Presidente relatore a tener conto di tale circostanza nella predisposizione dello schema di parere.

Il presidente relatore GIROTTO *(M5S)*, nel ribadire che i Dicasteri di competenza sono inclusi nella composizione del suddetto Comitato, manifesta a sua volta stupore per l'assenza del Ministero della salute, che pure gestisce dati – a suo giudizio – delicati e dunque potrebbe contribuire alle politiche di cybersicurezza. Pur non essendo l'amministrazione di diretto riferimento della Commissione, ritiene dunque utile inserire una raccomandazione nello schema di parere che propone.

Il viceministro PICHETTO FRATIN concorda con la segnalazione del Presidente relatore.

Verificato il numero legale, lo schema di parere favorevole con raccomandazione del Presidente relatore, pubblicato in allegato, viene dunque messo ai voti e approvato.

(*Doc.* LXXXVI, n. 4) ***Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2021***

(*Doc.* LXXXVII, n. 4) ***Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2020***

(Parere alla 14ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame congiunto con esiti distinti. Parere favorevole con osservazioni sul *Doc*. LXXXVI, n. 4. Parere favorevole sul *Doc*. LXXXVII, n. 4)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 27 luglio.

Poiché non vi sono interventi nella discussione generale congiunta, il PRESIDENTE dichiara conclusa tale fase procedurale e avverte che si procederà alla votazione di due distinti pareri.

Il relatore COLLINA *(PD)* propone l'espressione di un parere favorevole sul *Doc*. LXXXVII, n. 4, che descrive l'azione del precedente Esecutivo.

Verificato il prescritto numero di senatori, la Commissione approva quindi la proposta di parere favorevole del relatore sul *Doc*. LXXXVII, n. 4.

Il relatore COLLINA *(PD)* propone poi l'espressione di un parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato, sul *Doc*. LXXXVI, n. 4, segnalando di aver sviluppato, nelle premesse, i contenuti principali esposti nella relazione introduttiva, e di aver recepito, come osservazioni, alcuni rilievi formulati per le vie brevi dal Presidente.

Il viceministro PICHETTO FRATIN concorda con la proposta di parere favorevole con osservazioni.

Previa dichiarazione di voto favorevole, a nome del Gruppo, da parte del presidente GIROTTO *(M5S)*, verificato il prescritto numero di senatori, lo schema di parere favorevole con osservazioni sul *Doc*. LXXXVI, n. 4 del relatore è posto ai voti e approvato dalla Commissione.

IN SEDE REDIGENTE

(169) ***TARICCO ed altri. – Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane***

(739) ***MOLLAME ed altri. – Norme in materia di produzione e vendita del pane***
(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Prosegue la discussione congiunta, sospesa nella seduta del 14 luglio.

Il PRESIDENTE avverte che sono stati presentati 88 emendamenti, pubblicati in allegato, al testo unificato NT1 adottato dalla Commissione per i disegni di legge in titolo nella seduta del 14 luglio e pubblicato in allegato al resoconto di quella seduta. Avverte dunque che si procederà all'illustrazione delle proposte emendative.

In sede di articolo 1, prende la parola la senatrice TIRABOSCHI *(FIBP-UDC)* che espone le motivazioni della proposta 1.1. Al riguardo, rammenta di aver già manifestato perplessità sull'esigenza di una nuova disciplina per il settore della panificazione, a fronte di un quadro normativo di per sé complesso. Richiama peraltro le preoccupazioni degli operatori di settore nei confronti di possibili aggravamenti per lo svolgimento della relativa attività.

Segnala pertanto di aver presentato una proposta innovativa, che consentirebbe di ricorrere alla tecnologia *blockchain* per la difesa dei prodotti nazionali, assicurandone la tracciabilità. Ciò, al fine di sostenere le piccole

e medie imprese (PMI) e le imprese artigiane, identificando tutte le fasi del processo produttivo.

Il presidente GIROTTO *(M5S)* reputa interessante la proposta della senatrice Tiraboschi, che può essere, a suo avviso, integrativa e non sostitutiva dell'intero articolato, anche attraverso un disegno di legge specifico. Riconosce peraltro che la tecnologia *blockchain* consente la tracciabilità, ma segnala che il testo unificato NT1 adottato dalla Commissione reca anche norme sulla composizione e sulle caratteristiche del pane.

In considerazione dell'assenza di numerosi firmatari degli emendamenti, propone di rinviarne l'illustrazione ad un'altra seduta, compatibilmente con gli impegni del rappresentante del Governo, presumibilmente nella giornata di giovedì 5 agosto.

Il senatore COLLINA *(PD)* si riserva di comunicare anche ai senatori del suo Gruppo non facenti parte della Commissione la seduta in cui sarà riprogrammata l'illustrazione degli emendamenti.

La Commissione conviene con la proposta del Presidente.

Il seguito della discussione congiunta viene quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA PLENARIA E DELLA RIUNIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA DI DOMANI E CONVOCAZIONE DI UNA ULTERIORE SEDUTA

Il PRESIDENTE avverte che la seduta plenaria di domani, mercoledì 4 agosto, alle ore 9, e la successiva riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi sono sconvocate. Dispone quindi la convocazione di una nuova seduta giovedì 5 agosto, alle ore 9, per il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge nn. 169 e 739.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2336

La 10ª Commissione, esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale»,

esprime parere favorevole, raccomandando alla Commissione di merito di valutare l'opportunità di un coinvolgimento del Ministero della salute nel Comitato interministeriale per la cybersicurezza.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LXXXVI, N. 4

La 10ª Commissione, esaminata la «Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2021»,

premesso che:

il documento in esame, articolato in quattro parti, illustra gli orientamenti che il Governo intende perseguire, nell'anno 2021, nell'ambito della sua partecipazione alle attività dell'Unione europea;

con riferimento alla prima parte, riguardante lo sviluppo del processo di integrazione europea e le questioni istituzionali e le politiche macroeconomiche, particolarmente positiva è l'attenzione riservata dal Governo alla promozione della riforma delle regole fiscali europee, nell'ottica di una fiscalità equa, semplice e sostenibile e ad una riforma del bilancio dell'Unione europea, anche attraverso l'introduzione di risorse proprie supplementari che possano contribuire a finanziare il rimborso dei prestiti contratti all'interno del programma *Next Generation EU* e che incrementi la capacità di implementare in modo più efficace le politiche di sviluppo economico;

con riferimento alla seconda parte, riguardante le politiche strategiche di sostenibilità ambientale e crescita economica, di innovazione e digitalizzazione e di coesione sociale, l'attenzione del Governo sarà particolarmente incentrata sulla promozione della massima sinergia tra i progetti legati all'attuazione sul piano nazionale di *Next Generation EU*, cogliendo appieno le potenzialità che possono svilupparsi dall'interazione dei diversi strumenti messi in campo dalla Commissione europea;

nell'ambito delle politiche strategiche di sostenibilità ambientale e crescita economica, si intende promuovere l'adozione a livello europeo di una strategia di sviluppo sostenibile che consenta di accompagnare il processo di decarbonizzazione verso l'obiettivo di neutralità al 2050. In relazione al pacchetto *«Fit for 55»* in materia di transizione verde, particolare attenzione sarà riservata agli sviluppi del pacchetto e delle iniziative in esso previste, con particolare riguardo al nuovo sistema di scambio di quote (ETS) e al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, per le rilevanti interconnessioni dei macro-obiettivi climatici fissati dall'Unione con le politiche energetiche nazionali, con lo sviluppo di politiche industriali sostenibili, con la trasformazione sostenibile della mobilità e la riqualificazione del patrimonio immobiliare nazionale tramite interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e il potenziamento degli impianti per le fonti rinnovabili. Si intende, inoltre, lavorare alla revisione della normativa in materia di tassazione dell'energia e seguire con atten-

zione la prima implementazione dei programmi volti a sostenere la transizione climatica ed energetica, quali il Meccanismo per collegare l'Europa (sezione energia) e il regolamento (UE) 2021/1056 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, con la finalità di accompagnare i processi di riconversione nelle aree maggiormente toccate, offrendo un sostegno finanziario utile a limitarne gli effetti socioeconomici, con misure tese alla riconversione dei sistemi produttivi e alla formazione e riqualificazione dei lavoratori. In tale contesto, il Governo intende impegnarsi nella redazione e, successivamente, nell'attuazione dei Piani per la transizione giusta delle aree beneficiarie, in coordinamento con le autorità regionali, locali e le parti interessate;

sul tema del turismo sostenibile, si intende promuovere la realizzazione di interventi previsti per garantire una maggiore efficienza energetica degli edifici destinati alla ricettività e ai servizi turistici, per permettere l'adeguamento a *standard* ambientali globali. Saranno, inoltre, sviluppate azioni per promuovere mete meno conosciute, borghi, cammini, siti paesaggistici e naturalistici, itinerari culturali (con particolare attenzione a quelli certificati dal Consiglio d'Europa) per favorire il turismo sostenibile;

nell'ambito delle politiche strategiche di innovazione e digitalizzazione, fra gli impegni prioritari si sottolinea quello volto a garantire l'adeguatezza degli strumenti europei di intervento a sostegno della competitività, della trasformazione digitale dell'industria, e del loro effettivo contributo alla transizione verso un'economia sostenibile. L'azione sarà volta in particolare a facilitare lo sviluppo delle catene del valore maggiormente strategiche per l'Italia, quali quella dell'idrogeno, la microelettronica, il *cloud*, la salute, nonché a garantire l'attuazione degli importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) già avviati, quali Batterie 1 e Batterie 2, e quelli in via di definizione;

a livello di iniziative di *policy*, si prenderà parte ai lavori della *European Battery Alliance* e ad altri consessi similari che mirano ad aggregare gli attori europei (istituzionali, del mondo delle imprese e del mondo della ricerca) dei diversi ecosistemi industriali;

sul fronte delle esenzioni tariffarie e nell'ottica di favorire la competitività dell'industria europea, l'azione sarà anche rivolta a garantire approvvigionamenti sufficienti e regolari di alcuni prodotti industriali la cui produzione nell'Unione è inadeguata o inesistente, attraverso la partecipazione all'elaborazione dei regolamenti comunitari che su base semestrale, parzialmente o totalmente, sospendono alcuni dazi autonomi della tariffa doganale comune;

altro punto centrale dell'azione di Governo riguarderà l'implementazione dei processi europei relativi all'approvvigionamento delle materie prime e all'economia circolare, promuovendo il coinvolgimento del sistema delle imprese e della ricerca nell'Alleanza per le Materie Prime, nelle progettualità e negli strumenti europei;

sarà, inoltre, prioritario, secondo il documento in esame, valorizzare la piena integrazione della dimensione delle piccole e medie imprese (PMI) nella politica industriale europea;

relativamente al tema di concorrenza, si mira a favorire l'aggiornamento della normativa europea, al fine di adeguare gli strumenti esistenti al mutato contesto internazionale e alle sfide poste dall'economia digitale. In quest'ottica, tra i *dossier* prioritari, si segnalano la ridefinizione della nozione di mercato rilevante, le proposte di regolamento sui servizi digitali *(Digital Markets Act* e *Digital Services Act)* e le proposte che daranno seguito al Libro bianco della Commissione sui sussidi esterni; il negoziato sul *Digital Market Act,* gli sviluppi della strategia europea sull'intelligenza artificiale e della strategia europea dei dati; l'evoluzione delle politiche europee in materia di 5G e *cybersecurity*. In quest'ambito, il Governo lavorerà affinché le misure di sostegno alle imprese per la transizione dei sistemi produttivi siano maggiormente accessibili e, per facilitare gli investimenti privati in tecnologie digitali, si adopererà affinché l'Europa possa proseguire nella strada del cofinanziamento di regimi nazionali di crediti d'imposta provvisori, come nel modello italiano del programma Transizione 4.0;

particolare attenzione sarà posta anche in relazione alle diverse proposte relative al completamento del mercato unico europeo, nonché, nel settore della normativa tecnica, alla revisione di atti legislativi, tra cui la direttiva 2006/42/CE relativa alle macchine;

con riferimento alla terza parte, riguardante la coesione sociale, fra gli interventi di maggiore rilievo, si sottolineano quelli volti a incentivare la creazione di *start up* innovative in settori emergenti e, nell'ambito della dimensione esterna, a promuovere una politica commerciale che favorisca l'*export* italiano;

infine, secondo la quarta parte relativa al coordinamento nazionale delle politiche europee, particolare attenzione sarà posta all'attuazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), in linea con lo spirito di trasformazione e di cambiamento che anima non solo le politiche, europee e interne, come reazione alla grande crisi e con l'obiettivo di far sì che questa reazione contribuisca alla costruzione di un modello economico e sociale più sostenibile, più moderno e più equo;

nell'ambito del coordinamento nazionale delle politiche europee, si accenna nuovamente all'impegno nella modernizzazione delle regole sugli aiuti di Stato, anche nel settore dell'energia,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, osservando quanto segue:

1. con riferimento al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, si invita la Commissione di merito a raccomandare al Governo di adoperarsi affinché tale meccanismo sia implementato nel minor tempo possibile e, al contempo, sia applicato ad un ampio numero di beni, trattandosi del principale strumento di salvaguardia ambientale globale, tenuto conto che circa il 92 per cento di emissioni climalteranti è prodotto al di

fuori dell'Unione europea e, dunque, è proprio al di fuori dei confini europei che occorre primariamente agire;

2. con riguardo al commercio elettronico, si invita la Commissione di merito a sollecitare il Governo non solo ad agire tramite il meccanismo dell'IVA, ma anche ad adoperarsi affinché l'Unione europea regolamenti tutto il settore, in modo che tale tipologia non goda di alcun tipo di privilegio ingiustificato rispetto a quello fisico (quali, a solo titolo di esempio, quelli in relazione alla gestione dei saldi, alla disciplina fiscale, alle garanzie, alla tutela dei lavoratori e alla sicurezza dei prodotti).

EMENDAMENTI AL TESTO UNIFICATO ADOTTATO DALLA COMMISISONE PER I DISEGNI DI LEGGE NN. 169, 739

Art. 1.

1.1

TIRABOSCHI

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art.1. – *(Piattaforma informatica) – 1.* Dalla data di entrata in vigore della presente legge è istituita la piattaforma informatica *open source blockchain*, di seguito denominata "piattaforma", finalizzata alla creazione di archivi digitali condivisi, interconnessi e immodificabili per garantire un sistema di trasparenza, di tracciabilità, di controllo della trasformazione dei prodotti agroalimentari italiani e qualsiasi altra informazione utile a favorire la lotta alla contraffazione e a sostenere la competitività delle eccellenze italiane.

2. La piattaforma di cui al comma 1 favorisce l'accesso da parte dei consumatori e delle aziende alle informazioni relative all'origine e alla coltivazione delle materie prime, al luogo di produzione, alla trasformazione, all'imballaggio e alla distribuzione del prodotto garantendo la massima trasparenza a tutela dei consumatori.

3 Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità e i criteri da rispettare al fine di garantire la tracciabilità di tutta la filiera.

4. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, negli appositi programmi dello stato di previsione del Ministero - dello sviluppo economico per l'anno 2021 e per gli esercizi successivi».

Conseguentemente,sopprimere gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20.

Conseguentemente, sostituire il titolo con il seguente: «Disposizioni in materia di produzione e vendita dei prodotti agroalimentari italiani».

Art. 2.

2.1

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Al comma 1, sostituire le parole: «il lievito di cui all'articolo 9, comma 1» *con le seguenti:* «i prodotti impiegabili per la lievitazione di cui agli articoli 9 e 10».

2.2

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 1, dopo le parole: «spezie o erbe aromatiche» *inserire le seguenti*: «olio di oliva, olio extravergine di oliva».

2.3

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 2, lettera a*), apportare le seguenti modificazioni:*

1) *dopo la parola:* «congelamento» *aggiungere la seguente:* «prolungato»*;*

2) *dopo le parole:* «senza utilizzo di additivi» *aggiungere le seguenti:* «ad eccezione dell'acido ascorbico»*;*

3) *alla fine del secondo periodo aggiungere le seguenti parole:* «, fatti salvi i casi in cui alcune tecniche di raffreddamento richiedano una interruzione dell'impasto di durata superiore alle settantadue ore.».

2.4

TARICCO, BITI, ROSSOMANDO, BOLDRINI

Al comma 2, lettera a)*, primo periodo, dopo la parola:* «congelamento» *inserire la seguente*: «prolungato».

2.5

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Al comma 2, lettera a)*, primo periodo, sostituire le parole:* «senza utilizzo di additivi» *con le seguenti*: «senza utilizzo di additivi conservanti».

2.6

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 2, lettera a)*, sostituire le parole:* «senza utilizzo di additivi» *con le seguenti*: «senza additivi conservanti».

2.7

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

Al comma 2, lettera a)*, dopo il primo periodo aggiungere il seguente*: «È consentito l'uso di farine arricchite con acido ascorbico».

2.8

TARICCO, BITI, ROSSOMANDO

Al comma 2, lettera a)*, dopo il primo periodo aggiungere il seguente:* «È consentito l'uso di farine arricchite con acido ascorbico».

2.9

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 2, lettera b)*, apportare le seguenti modificazioni*:

a) *dopo le parole:* «pane di pasta madre» *aggiungere le seguenti:* «e pane alla pasta acida»*;*

b) *sopprimere le parole:* «e senza ulteriori aggiunte di altri agenti lievitanti».

2.10

TARICCO, BITI

Al comma 2, lettera c)*, dopo le parole:* «commi 2, 3 e 4», *inserire le seguenti:* «e di cui all'articolo 10».

2.11

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-*bis.* Assume la denominazione di ''pane azzimo'' o ''pane azimo'' il pane che, in deroga ai requisiti di cui al comma 1, è ottenuto dalla cottura parziale o totale di una pasta non lievitata.».

2.12

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 3, sopprimere la lettera a).

2.13

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 4, dopo le parole: «È comunque vietato» *inserire le seguenti:* «, in ogni caso,».

2.14

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Al comma 5, apportare le seguenti modificazioni:

a) *dopo le parole:* «cottura parziale,» *inserire le seguenti:* «non preimballato ai sensi dell'articolo 44 del regolamento (UE) n. 1169/2011,»;

b) *sostituire le parole:* «singolarmente preconfezionati» *con le seguenti:* «per la vendita diretta».

2.15

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 5, dopo le parole: «delle modalità della stessa» *aggiungere le seguenti:* «nonché della conservazione e della scadenza.».

2.16

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Dopo il comma 5, inserire il seguente:

«5-*bis*. Il pane ottenuto "per completamento di cottura" da una cottura parziale, se è destinato al consumatore finale, deve essere contenuto in imballaggi singolarmente preconfezionati recanti nell'etichetta le indicazioni previste dalle disposizioni vigenti e, in modo evidente, la denominazione di "pane" completata dalla dicitura "ottenuto per completamento di cottura di prodotto parzialmente cotto" e riportante la durata di conservazione.».

2.17

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 8, aggiungere in fine le seguenti parole: «e con le indicazioni delle percentuali in caso di farina miscelata».

2.18

CIAMPOLILLO, MARTELLI

Dopo il comma 8 inserire il seguente:

«8-*bis*. L'etichetta dei prodotti di cui alla presente legge deve contenere una indicazione esplicita circa il luogo di provenienza dei cereali utilizzati nella preparazione.».

2.19

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 9 aggiungere in fine le seguenti parole «o a pezzo con peso minimo garantito».

2.20

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Al comma 9, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «È obbligatoria l'esposizione in modo ben visibile di un prezzario indicante, per ciascun tipo di pane, il prezzo di vendita per unità di peso.».

2.21

ANASTASI, TRENTACOSTE

Sopprimere il comma 10.

Conseguentemente, sostituire l'articolo 17 con il seguente:

«Art. 17. – *(Vigilanza e sanzioni) – 1.* La vigilanza sull'attuazione della presente legge è esercitata dalle aziende sanitarie locali e dai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge. Sono fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Per la violazione delle disposizioni di cui alla presente legge si applicano le seguenti sanzioni:

a) chiunque eserciti l'attività di pianificazione senza aver presentato il titolo abilitativo di cui all'articolo 12, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.500 ad un massimo di euro 15.000 e alla chiusura immediata del panificio;

b) chiunque eserciti l'attività di pianificazione senza l'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.500 ad un massimo di euro 9.000;

c) il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'articolo 13, comma 4, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.000 ad un massimo di euro 5.000. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva;

d) chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 6.000. In caso di violazioni di particolare gravità o di prima reiterazione ai sensi dell'articolo 8-*bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'autorità amministrativa dispone la sospensione dell'attività di vendita per un periodo da dieci a venti giorni. In caso di seconda reiterazione si dispone la sospensione dell'attività per un periodo da venti a quaranta giorni.

3. In caso di recidiva gli importi di cui al comma 2 sono raddoppiati.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 sono irrogate dal comune dove è svolta l'attività.

5. Le sanzioni di cui al comma 2 sono accertate secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

6. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

2.22

TARICCO, BITI, ROSSOMANDO

All'articolo 2, sopprimere il comma 10.

Conseguentemente, sostituire l'articolo 17 con il seguente:

«Art. 17. – *(Vigilanza e sanzioni) – 1*. La vigilanza sull'attuazione della presente legge è esercitata dalle aziende sanitarie locali e dai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge. Sono fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Per la violazione delle disposizioni di cui alla presente legge si applicano le seguenti sanzioni:

a) chiunque eserciti l'attività di pianificazione senza aver presentato la SCIA di cui all'articolo 7, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.500 ad un massimo di euro 15.000 e alla chiusura immediata del panificio;

b) chiunque eserciti l'attività di pianificazione senza l'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.500 ad un massimo di euro 9.000;

c) il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'articolo 8, comma 4, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.000 ad un massimo di euro 5.000. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva;

d) chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 6.000 e nei casi più gravi all'immediata sospensione dell'attività.

3. In caso di recidiva gli importi di cui ali comma 2 sono raddoppiati.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 sono irrogate dal comune dove è svolta l'attività.

5. Le sanzioni di cui al comma 2 sono accertate secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

6. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

Art. 3.

3.1

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Sopprimere l'articolo.

3.2

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

Al comma 3, sopprimere il secondo periodo.

Art. 4.

4.1

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

Sostituire l'articolo, con il seguente:

«Art. 4.

(Disposizioni in materia di indicazioni sulla tipologia di pane)

1. Al fine di garantire una corretta informazione da parte dei consumatori, sull'etichettatura sono riportate le indicazioni previste dalla normativa vigente in materia di prodotti alimentari.».

4.2

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

Dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

«2-*bis.* E' altresì consentito l'utilizzo di pasta acida essiccata, purché preparata con sfarinati di grano o di altri cereali e acqua, con o senza aggiunta di cloruro di sodio o sale comune.».

4.3

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Dopo il comma 4 inserire il seguente:

«4-*bis*. Il pane ottenuto dalla miscelazione di diversi tipi di sfarinati è denominato "pane al" seguito dal nome dello sfarinato caratterizzante utilizzato;».

4.4

PAVANELLI, TRENTACOSTE

Sostituire il comma 5 con il seguente:

«5. Il pane prodotto con almeno il cinquanta per cento di farina integrale è denominato «pane integrale.».

Art. 5.

5.1

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Sopprimere l'articolo.

5.2

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

Al comma 1, alinea, dopo le parole «l'impiego,» *aggiungere le seguenti* : «previa elencazione degli stessi,».

5.3

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 1, dopo la lettera h)*, aggiungere le seguenti:*

«*h-bis*) semi, quali ad esempio semi di lino, zucca, girasole;
h-ter) erbe e spezie, quali ad esempio cumino, finocchio;
h-quater) frutta, quale ad esempio noci, nocciole, uva sultanina».

5.4

PAVANELLI, TRENTACOSTE

Al comma 1, dopo la lettera h) *aggiungere, in fine, la seguente:*

«*h-bis)* frutta secca o semi.».

5.5

CIAMPOLILLO, MARTELLI

Dopo il comma 1 inserire il seguente:

«1-*bis*. Eventuali ingredienti aggiunti ai prodotti di cui alla presente legge, denominati "miglioratori2 o "coadiuvanti", possono contenere esclusivamente ingredienti di origine vegetale.».

Conseguentemente sopprimere il comma 5.

5.6

CIAMPOLILLO, MARTELLI

Dopo il comma 1 inserire il seguente:

«1-*bis*. Nella produzione dei prodotti di cui alla presente legge è fatto divieto di utilizzo di ingredienti di origine animale.».

Conseguentemente sopprimere il comma 5.

5.7

CIAMPOLILLO, MARTELLI

Dopo il comma 1 inserire il seguente:

«1-*bis*. Nella produzione dei prodotti di cui alla presente legge è fatto divieto di utilizzo dello strutto commestibile, ottenuto dai tessuti adiposi del suino.».

Conseguentemente sopprimere il comma 5.

5.8

CIAMPOLILLO, MARTELLI

Dopo il comma 1 inserire il seguente:

«1-*bis*. L'etichettatura dei prodotti di cui alla presente legge riporta una specifica indicazione circa la presenza di additivi o altri ingredienti aggiunti, anche denominati "miglioratori".».

5.9

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 2, sostituire le parole: «deve contenere« *con le seguenti:* «può contenere».

5.10

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Sopprimere il comma 6.

Art. 6.

6.1

PAVANELLI, TRENTACOSTE

Al comma 1, dopo le parole: «con o senza sale alimentare» *aggiungere, in fine, le seguenti*: «; è consentita l'aggiunta di spezie, erbe aromatiche o semi».

6.2

TARICCO, BITI

Sopprimere il comma 2.

Art. 7.

7.1

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 1, secondo periodo, dopo le parole: «prolungati periodi di tempo,» *inserire le seguenti:* «indicandone la scadenza,».

Art. 9.

9.1

PAROLI

Al comma 1, primo periodo, sopprimere la parola «convenientemente».

9.2

PAROLI

Al comma 1, primo periodo, sostituire la parola «convenientemente» *con la seguente:* «opportunamente».

9.3

TARICCO, BITI

Al comma 1, secondo periodo, sostituire le parole: «coltivati su substrati provenienti da prodotti di origine agricola. È ammesso l'uso di specie di lievito tassonomicamente affini alla specie *Saccharomyces cerevisiae* e con simile capacità di fermentazione»*, con le seguenti:* «appartenenti, limitatamente, alla specie *Saccharomyces cerevisiae*, coltivati su substrati provenienti da prodotti di origine agricola.».

9.4

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Sostituire il comma 5 con il seguente:

«5. È definito ''pasta madre'' l'impasto ottenuto con farina e acqua, sottoposto a una lunga fermentazione naturale acidificante utilizzando la tecnica dei rinfreschi successivi al fine di consentire la lievitazione del rimpasto».

9.5

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Al comma 5, primo periodo, sostituire le parole: «È definito ''pasta madre'' o ''lievito naturale''», *con le seguenti:* «È definita ''pasta madre''».

9.6

PAROLI

Al comma 5, sopprimere l'ultimo periodo.

Art. 10.

10.1

TARICCO, BITI

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 10. – *(Paste acide) – 1*. Le paste acide essiccate possono essere utilizzate purché prodotte esclusivamente con gli ingredienti previsti all'articolo 2, comma 1. Oltre alla versione essiccata, possono essere utilizzate le versioni liquide e in pasta, rispettivamente denominate ''pasta acida liquida'' e ''pasta acida in pasta'', purché rispondenti alle prescrizioni del presente comma.

2. Le paste acide essiccate non sono dotate di adeguato potere fermentativo e, ai fini di cui all'articolo 2, comma 1, necessitano di essere integrate con il lievito. La loro funzione primaria è l'apporto di acidità e di componenti aromatici caratteristici della lievitazione condotta con pasta madre.».

10.2

LANIECE, DURNWALDER

Apportare le seguenti modificazioni:

1) *il comma 1 è sostituito con il seguente:*

«1. È ammesso l'utilizzo di pasta madre essiccata inattiva o attiva microbiologicamente in grado dopo l'idratazione di consentire la lievitazione dell'impasto, purché ottenuta da pasta madre, come definita dall'articolo 9, comma 5, e sottoposta a successivo trattamento di essiccazione»;

2) *il comma 2 è sostituito con il seguente:*

«2. Ai fini del processo di lievitazione di cui all'articolo 2, comma 1, la pasta madre essiccata può essere integrata con il lievito».

10.3

TARICCO, BITI

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. È ammesso l'utilizzo di paste acide essiccate, purché prodotte esclusivamente con gli ingredienti previsti all'articolo 2, comma 1, e della pasta madre essiccata, purché ottenuta da pasta madre, come definita all'articolo 9, comma 5, sottoposte a successivo trattamento di essiccazione.

Oltre alla versione essiccata, possono essere utilizzate le versioni liquide e in pasta, rispettivamente denominate ''pasta acida liquida'' e ''pasta acida in pasta'', purché rispondenti alle prescrizioni del presente comma».

Conseguentemente, sostituire la rubrica con la seguente: «Pasta madre o pasta acida essiccata».

10.0.1

GIROTTO, TRENTACOSTE

*Dopo l'***articolo***, inserire il seguente:*

«Art. 10-*bis*.

(Forno di qualità)

1. La denominazione di "forno di qualità" è riservata in via esclusiva al panificio che produce e commercializza pane fresco di qualità, definito ai sensi dell'articolo 11.

2. La denominazione di "forno di qualità" può essere usata nella denominazione della ditta, dell'insegna o del marchio.».

Conseguentemente, all'articolo 11, apportare le seguenti modificazioni:

a) *alla rubrica, sostituire la parola:* «tradizionale» *con le seguenti:* «di qualità»;

b) *al comma 1, sostituire, ovunque ricorra, la parola:* «tradizionale» *con le seguenti:* «di qualità»;

c) *al comma 1, primo periodo, dopo le parole:* «istituito dal citato regolamento» *inserire le seguenti:* «nonché quelli identificati da contrassegni e marchi istituiti dalle regioni,»;

d) *al comma 1, secondo periodo, sopprimere le seguenti parole*: «e di indicazione geografica protetta».

10.0.2

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

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

«Art. 10-*bis*.

(Forno di qualità)

1. La denominazione di "forno di qualità" è riservata in via esclusiva al panificio che produce e commercializza pane fresco di qualità, definito ai sensi dell'articolo 11.

2. La denominazione di "forno di qualità" può essere usata nella denominazione della ditta, dell'insegna o del marchio.».

Conseguentemente all'articolo 11 apportare le seguenti modifiche:

a) *Nella rubrica e al comma 1 sostituire, ovunque ricorra, la parola:* «tradizionale» *con le seguenti*: «di qualità»;

b) *al comma 1, nel primo periodo dopo le parole*: «istituito dal citato regolamento» *inserire le seguenti*: «nonché quelli identificati da contrassegni e marchi istituiti dalle regioni.»;

c) *al comma 1, nel secondo periodo sostituire le parole*: «, di indicazione geografica protetta e di specialità tradizionale garantita» *con le seguenti:* «e di indicazione geografica protetta».

10.0.3

TIRABOSCHI

*Dopo l'***articolo***, inserire il seguente:*

«Art. 10-*bis*.

(Forno di qualità)

1. La denominazione di «forno di qualità« è riservata in via esclusiva al panificio che produce e commercializza pane fresco di qualità, definito ai sensi dell'articolo 11.

2. La denominazione di "forno di qualità" può essere usata nella denominazione della ditta, dell'insegna o del marchio».

Conseguentemente all'articolo 11 apportare le seguenti modifiche:

a) *nella rubrica e al comma 1 sostituire, ovunque ricorra, la parola:* «tradizionale» *con le seguenti:* «di qualità»*;*

b) *al comma 1, nel primo periodo dopo le parole:* «istituito dal citato regolamento» *inserire le seguenti:* «nonché quelli identificati da contrassegni e marchi istituiti dalle regioni.»*;*

c) *al comma 1, nel secondo periodo sostituire le parole:* «, di indicazione geografica protetta e di specialità tradizionale garantita» *con le seguenti:* «e di indicazione geografica protetta».

Art. 11.

11.1

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *sostituire la rubrica con la seguente:* «Pane tradizionale di qualità»;

b) *al comma 1, sostituire le parole:* «pane fresco tradizionale» *con le seguenti:* «pane tradizionale di qualità»;

c) *al comma 2, dopo le parole:* «a livello nazionale» *inserire le seguenti:* «e regionale».

11.2

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Al comma 2, dopo le parole: «rappresentative a livello nazionale», *inserire le seguenti:* «e regionale».

11.0.1

PAROLI

*Dopo l'***articolo***, inserire il seguente:*

«Art. 11-*bis*.

(Fondo per il sostegno alla produzione di pane Made in Italy*)*

1. Nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è istituito il "Fondo per il sostegno alla produzione di pane *Made in Italy*" con una dotazione di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021.

2. Hanno diritto di accesso al Fondo, nei limiti delle disponibilità finanziarie, le aziende che producono pane esclusivamente con farina, ed eventualmente sale, di origine italiana.

3. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le condizioni e le modalità di accesso al Fondo di cui al presente articolo.

4. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, valutati in 10 milioni di euro annui, si provvede mediante corrisponde riduzione dello stazionamento del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

11.0.2

TARICCO, BITI, ROSSOMANDO, BOLDRINI

*Dopo l'***articolo***, inserire il seguente:*

«Art. 11-*bis*.

(Forno di qualità)

1. La denominazione di ''forno di qualità'' è riservata in via esclusiva al panificio che produce e commercializza pane tradizionale di qualità, definito ai sensi dell'articolo 11.

2. La denominazione di ''forno di qualità'' può essere usata nella denominazione della ditta, dell'insegna o del marchio».

Conseguentemente, all'articolo 11 apportare le seguenti modificazioni:

– Nella rubrica e al comma 1 sostituire, ovunque ricorrano, le parole: «fresco tradizionale» *con le seguenti:* «tradizionale di qualità»;

– al comma 1, primo periodo, dopo le parole: «istituito dal citato regolamento» *inserire le seguenti:* «nonché quelli identificati da contrassegni e marchi istituiti dalle Regioni».

Art. 12.

12.1

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 1, dopo le parole: «che svolge» *inserire le seguenti:* «nella stessa sede dell'azienda» *e sostituire le parole:* «dalla lavorazione delle» *con la seguente:* «dalle».

12.2

TARICCO, BITI

Al comma 3 dopo le parole: «prodotti di propria produzione» *inserire le seguenti:«*o acquistati presso terzi*», e dopo le parole:* «per il consumo immediato» *inserire le seguenti:* «sul posto,».

12.3

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Dopo il comma 3, inserire il seguente:

«3-*bis*. Le imprese, con rivendita di pane non annessa al panificio, devono esporre al pubblico nella rivendita stessa una distinta per ogni quantitativo e tipo di pane, con l'indicazione dell'indirizzo della ditta produttrice, della data di consegna, del tipo e della quantità del pane consegnato, fino ad esaurimento della scorta del pane cui si riferiscono.».

12.4

PAVANELLI, TRENTACOSTE

Dopo il comma 4, inserire i seguenti:

«4-*bis.* Il pane fresco deve essere venduto in buste di carta oppure in imballaggio compostabile e biodegradabile. È altresì consentita la vendita di pane in contenitori ovvero in buste riutilizzabili forniti dal consumatore.

4-*ter.* Gli esercizi di cui al presente articolo devono dotarsi di apparecchi elettronici per la pesatura, il confezionamento e l'etichettatura del pane che emettono etichette in materiale compostabile e biodegradabile. Gli esercenti possono consumare le scorte di materiali utilizzati per l'eti-

chettatura diversi da quelli previsti al presente comma, nel termine massimo di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.».

12.5

TARICCO, BITI, ROSSOMANDO, BOLDRINI

Al comma 5, sostituire le parole: «e sulla data del primo impasto e sulla natura del prodotto»*, con le seguenti:* «di produzione dal primo impasto al prodotto finito, e sulla natura del prodotto».

12.6

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 5 aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Nel caso in cui questo non sia di provenienza nazionale le indicazioni devono prevedere la dicitura ''pane di produzione non interamente italiana" con la specifica delle fasi di produzione (impasto lievitazione semi-cottura e cottura) e l'indicazione dello Stato in cui sono state effettuate.».

12.7

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Dopo il comma 5, inserire il seguente:

«5-*bis*. Il pane fresco senza glutine è posto in vendita in scaffali distinti, separati e non limitrofi rispetto al pane e ai prodotti da forno assimilati, dolci e salati, contenenti glutine.».

12.8

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Al comma 6, dopo le parole: «degli altri generi »*, inserire le seguenti:* «e collocare in scomparti o recipienti separati, recanti un cartellino con l'indicazione del tipo di pane e del relativo prezzo per unità di peso.».

12.9

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 7, apportare le seguenti modificazioni:

a) *al primo periodo, sopprimere le seguenti parole:* «e muniti di copertura a chiusura»*;*

b) *sopprimere l'ultimo periodo*.

12.10

TARICCO

Al comma 7, primo periodo, sostituire le parole: «muniti di copertura a chiusura»*, con le seguenti:* «comunque».

12.11

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 7, sopprimere l'ultimo periodo.

12.12

TARICCO

Al comma 7 sostituire il secondo periodo con il seguente: «È consentita ai titolari di specifica autorizzazione comunale la vendita del pane su aree pubbliche scoperte, sia tramite posteggio fisso che in forma itinerante, nel rispetto delle normative igienico-sanitarie, mediante il pre-imballaggio del prodotto o la sua collocazione in appositi contenitori muniti di copertura a chiusura.».

12.13

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

Al comma 7, sostituire il secondo periodo con il seguente: «È consentita, ai titolari di specifica autorizzazione comunale, la vendita del pane su aree pubbliche scoperte, sia tramite posteggio fisso che in forma itinerante, nel rispetto delle normative igienico-sanitarie, secondo le garanzie di cui alla presente legge.».

12.14

CROATTI, TRENTACOSTE

Al comma 7, sostituire l'ultimo periodo con il seguente: «È consentita la vendita di pane in forma ambulante e nei pubblici mercati, ivi inclusi quelli scoperti, fatto salvo il rispetto dei requisiti igienico-sanitari.».

12.15

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 7, sostituire l'ultimo periodo con il seguente: «La vendita del pane in forma ambulante e nei pubblici mercati è permessa solo per il pane preconfezionato nel luogo di lavorazione.».

12.16

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Dopo il comma 7, inserire il seguente:

«*7-bis*. La vendita del pane nei mercati o nelle fiere deve avvenire nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo. È obbligatorio l'imbustamento del pane tramite confezionamento con busta microforata o con busta in atmosfera ordinaria, nel rispetto delle prescrizioni igienico sanitarie e in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori.».

12.17

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Dopo il comma 8, inserire i seguenti:

«8-*bis*. All'articolo 18 della legge 4 luglio 1967, n. 580, l'ultimo comma è sostituito dal seguente:

''È altresì vietata, nella produzione del pane, l'utilizzazione nell'impasto di residui di pane. È consentito l'utilizzo dei residui di pane per la preparazione di nuovi prodotti alimentari anche da forno a condizione che gli stessi rechino esplicitamente in etichetta le informazioni relative allo stato del pane utilizzato (pane vecchio; pane essiccato, ecc.)''.

8-*ter*. L'articolo 23 della legge 4 luglio 1967, n. 580, è sostituito dal seguente:

''Art. 23. – *1*. Il pane deve essere venduto a peso. Il pane può essere venduto al pezzo purché venga esplicitamente indicata la pezzatura minima garantita per il prezzo indicato nonché il prezzo al chilogrammo calcolato sulla base della stessa''.

8-*quater*. Il pane fresco senza glutine, venduto sfuso, deve essere posto in vendita in scaffali distinti e ben separati rispetto al pane contenente glutine, senza accesso diretto del pubblico. Le condizioni di esposizione e le procedure di servizio devono essere tali da evitare qualsiasi contaminazione tra il pane senza glutine e quello contenente glutine. Analogamente, devono essere messe in atto le procedure di segregazione delle materie prime e di separazione delle produzioni, onde evitare qualsiasi pericolo di contaminazione.».

Art. 13.

13.1

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 4 apportare le seguenti modificazioni:

a) *nel primo periodo, sopprimere le parole:* «o dalla provincia autonoma»*;*

b) *nel secondo periodo, sopprimere le parole:* «e le province autonome».

13.2

TARICCO, BITI, ROSSOMANDO, BOLDRINI

Al comma 4, aggiungere, infine, le seguenti parole: «L'obbligo formativo decorre dalla data di effettivo svolgimento dei corsi formativi.».

13.3

TARICCO

Al comma 4, aggiungere, infine, il seguente periodo: «Le imprese, già attive ed iscritte al registro imprese alla data di entrata in vigore della presente legge, individuano il responsabile dell'attività produttiva anche se

non in possesso dei requisiti professionali indicati nel presente comma e nel comma 5 del presente articolo».

13.4

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

Al comma 4, aggiungere, infine, il seguente periodo: «Le imprese, già attive ed iscritte al registro imprese alla data di entrata in vigore della presente legge, individuano il responsabile dell'attività produttiva anche se non in possesso dei requisiti professionali indicati nel presente comma e nel comma 5 del presente articolo».

13.5

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 5, apportare le seguenti modificazioni:

a) *alla lettera* a*), sostituire le parole:* «tre anni» *con le seguenti:* «sei anni»*;*

b) *alla lettera* b*), sostituire le parole:* «tre anni» *con le seguenti:* «sei anni»*;*

c) *alla lettera* c*), sostituire le parole:* «o da analogo organo della provincia autonoma» *con le seguenti:* «unitamente a un periodo di attività lavorativa di panificazione di almeno due anni presso imprese del settore»*;*

d) *alla lettera* d*), sopprimere le parole:* «ovvero di due anni qualora il diploma sia ottenuto prima del compimento della maggiore età».

13.6

TARICCO, BITI, ROSSOMANDO

Al comma 5, dopo la lettera b*), inserire la seguente:*

«*b-bis*) essere affiancato dal responsabile dell'attività produttiva nella quale è subentrato, con accordo scritto e registrato, di collaborazione a tempo pieno di durata minima di un anno;».

13.7

CASTALDI, GIROTTO, TRENTACOSTE

Al comma 5, dopo la lettera d)*, aggiungere, in fine, la seguente:*

«*d-bis*) aver conseguito un diploma di laurea in Scienze e tecnologie alimentari o un diploma equipollente, sempre appartenente alle classi di laurea L-26 o LM-70.».

Art. 15.

15.1

DURNWALDER, STEGER, LANIECE

Al comma 1, aggiungere, in fine, il seguente periodo: «Vi rientrano anche i prodotti denominati "Indicazione Geografica Protetta" (IGP)».

15.2

GIROTTO, TRENTACOSTE

Dopo il comma 3, inserire i seguenti:

«3-*bis*. Al fine di valorizzare l'attività di panificazione italiana e di incentivare i prodotti da filiera corta o a chilometro zero, il reddito derivante dall'esercizio dell'attività di panificazione, svolta con le modalità di cui al comma 1, è calcolato applicando le disposizioni dell'articolo 56-*bis*, comma 2, del Testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

3-*ter*. Agli oneri derivanti dal comma 3-*bis*, pari a 2 milioni di euro per l'anno 2022 e 2,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.».

15.0.1

TARICCO, BITI, BOLDRINI

*Dopo l'***articolo***, inserire il seguente:*

«Art. 15-*bis*.

(Tavolo di consultazione)

1. È istituito, presso il Ministero dello sviluppo economico, il ''Tavolo di consultazione permanente in materia di produzione e vendita del pane'' che:

a) rappresenta un momento di confronto, nell'ambito delle problematiche di settore, tra l'Amministrazione e i rappresentanti del settore a vario titolo coinvolti;

b) può proporre, conformemente agli obiettivi della presente legge, chiarimenti o interpretazioni relative all'attività di panificazione;

c) su istanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministero dello sviluppo economico, può rendere pareri su provvedimenti dell'Amministrazione.

2. Il Tavolo di consultazione permanente è presieduto dal Sottosegretario di Stato allo sviluppo economico. In caso di assenza o di impedimento del presidente, le sue funzioni sono esercitate dal direttore generale da questi designato ed è composto da:

a) due dirigenti designati dal Ministero dello sviluppo economico e due dal Ministero delle politiche agricole, alimentari forestali e del turismo;

b) i rappresentanti designati dalle associazioni nazionali della panificazione comparativamente più rappresentative;

c) i rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali di settore maggiormente rappresentative a livello nazionale.

3. Possono partecipare alle riunioni del Tavolo rappresentanti delle Regioni e Province autonome, rappresentanti delle istituzioni comunitarie, delle Amministrazioni centrali, di altre istituzioni nazionali ed esperti del settore in relazione a specifiche materie di competenza inserite tra gli argomenti posti all'ordine del giorno.

4. Il Tavolo di consultazione permanente in sede di prima applicazione ha durata inizialmente triennale ed è nominato cori decreto del Ministero dello sviluppo economico successivamente alla designazione dei componenti che io costituiscono. Può essere prorogato con decreto dello stesso Ministero.

5. La partecipazione alle riunioni del Tavolo è a titolo gratuito. Non sono previsti oneri a carico dell'Amministrazione né gettoni di presenza e rimborsi spese di qualunque natura.

6. Le funzioni di segreteria sono svolte da due funzionari del Ministero dello sviluppo economico».

Art. 17.

17.1

MOLLAME, RIPAMONTI, MARTI, PIANASSO, PIETRO PISANI

Sostituire l'articolo con il seguente:

«Art. 17. – *(Vigilanza e sanzioni) – 1*. La vigilanza sull'attuazione della presente legge è esercitata dalle aziende sanitarie locali e dai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge. Sono fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa regionale.

2. Per la violazione della presente legge si applicano le seguenti sanzioni:

a) chiunque eserciti l'attività di panificazione senza aver presentato la SCIA di cui all'articolo 12, comma 2 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.500 ad un massimo di euro 15.000 e alla chiusura immediata del panificio;

b) chiunque eserciti l'attività senza l'indicazione del responsabile dell'attività produttiva è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 1.500 ad un massimo di euro 9.000;

c) il responsabile dell'attività produttiva che non ottempera all'obbligo formativo di cui all'articolo 13, commi 4 e 5, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 2.000 ad un massimo di euro 10.000. Alla stessa sanzione è assoggettata l'azienda che non assicura la formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva;

d) chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 500 a euro 3.000 e nei casi più gravi all'immediata sospensione dell'attività.

3. In caso di recidiva gli importi di cui al comma 2 sono raddoppiati.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 sono irrogate dal comune dove è svolta l'attività.

5. Le sanzioni di cui al comma 2 sono accertate secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni.

6. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

Conseguentemente, sopprimere l'articolo 2, comma 10.

Art. 18.

18.1

TARICCO, BITI, BOLDRINI

Dopo il comma 2 inserire il seguente:

«2-*bis*. Le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze e tenuto conto della specificità del proprio territorio, possono promuovere e definire interventi di sostegno alla produzione del pane fresco, anche attraverso lo stanziamento di risorse allo scopo destinate.».

Art. 20.

20.1

CASTALDI, TRENTACOSTE

Al comma 1, sostituire le parole: «ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015» *con le seguenti:* «ai sensi del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011.».

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

256ª Seduta

Presidenza della Presidente
MATRISCIANO

La seduta inizia alle ore 14,30.

IN SEDE CONSULTIVA

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di* cybersicurezza*, definizione dell'architettura nazionale di* cybersicurezza *e istituzione dell'Agenzia per la* cybersicurezza *nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 1ª Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Riguardo ai profili di competenza presenti nel decreto-legge in esame, la presidente relatrice MATRISCIANO *(M5S)* segnala in primo luogo l'articolo 5, volto a istituire l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, con particolare riferimento alla disciplina posta per il direttore generale e il vice direttore generale, qualora provenienti da pubbliche amministrazioni.

Fa poi presente che fra i compiti dell'Agenzia l'articolo 7, comma 1, lettera *r)*, concerne la formazione e il reclutamento di personale nei settori avanzati dello sviluppo della cybersicurezza.

Passando all'articolo 12, si sofferma sulle previsioni riguardanti il contenuto del regolamento volto a stabilire la disciplina relativa al personale dell'Agenzia.

Successivamente dà conto delle disposizioni recate dall'articolo 17, il quale disciplina l'inquadramento del personale proveniente dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza e da altre pubbliche amministrazioni, nonché le modalità selettive per l'inquadramento di esperti e delle altre categorie di personale.

In conclusione, propone l'espressione di un parere non ostativo.

Nessuno chiedendo di intervenire, la proposta di parere è posta in votazione.

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

La seduta termina alle ore 14,40.

IGIENE E SANITÀ (12ª)

Martedì 3 agosto 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 206

Presidenza della Presidente
PARENTE

Orario: dalle ore 9,30 alle ore 12,30

AUDIZIONI INFORMALI, IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1715 E CONNESSI (RIFORMA DEL SISTEMA DI EMERGENZA-URGENZA SANITARIA E DISCIPLINA DELL'AUTISTA SOCCORRITORE)

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 207

Presidenza della Presidente
PARENTE

Orario: dalle ore 14,05 alle ore 14,50

AUDIZIONE INFORMALE, IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2255 E CONNESSI (MALATTIE RARE)

Plenaria

250ª Seduta

Presidenza della Presidente
PARENTE

La seduta inizia alle ore 14,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 1ª Commissione. Esame. Parere favorevole con osservazione)

La relatrice CANTÙ *(L-SP-PSd'Az)* riferisce sul provvedimento in titolo.

Il disegno di legge in esame (approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura il 28 luglio 2021) reca conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, concernente cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Il testo si compone di diciannove articoli.

Gli articoli da 1 a 4 definiscono il sistema nazionale di sicurezza cibernetica, che ha al suo vertice il Presidente del Consiglio dei ministri, al quale è attribuita l'alta direzione e la responsabilità generale delle «politiche di cybersicurezza», nonché l'adozione della relativa strategia nazionale e – previa deliberazione del Consiglio dei ministri – la nomina e la revoca del direttore generale e del vice direttore generale della nuova «Agenzia per la cybersicurezza nazionale» (istituita dall'articolo 5 del provvedimento in esame). Di tali nomine sono preventivamente informati il COPASIR e le competenti Commissioni parlamentari (articolo 2).

Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare all'Autorità delegata per il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, ove istituita, le funzioni che non sono a lui attribuite in via esclusiva (articolo 3).

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il «Comitato interministeriale per la cybersicurezza» (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di cibersicurezza (articolo 4).

Un novero di disposizioni del decreto-legge concerne la «Agenzia per la cybersicurezza nazionale». L'articolo 5 ne prevede l'istituzione; l'arti-

colo 6 ne disciplina l'organizzazione; l'articolo 11 è relativo alle risorse finanziarie e all'autonomia contabile; l'articolo 12 concerne il personale. L'articolo 14 dispone circa le relazioni annuali che il Presidente del Consiglio è tenuto a trasmettere (al Parlamento e al COPASIR) sulle attività dell'Agenzia.

Presso l'Agenzia, è prevista la costituzione di un «Nucleo per la *cybersicurezza*», per profili attinenti a eventuali situazioni di crisi (ne trattano gli articoli 8 e 9).

L'articolo 10 dispone in ordine alla gestione delle crisi che coinvolgano aspetti della cibersicurezza.

L'articolo 13 ha per oggetto la trattazione dei dati personali per finalità di sicurezza nazionale cibernetica.

L'articolo 15 detta una serie di novelle al decreto legislativo n. 65 del 2018 (di attuazione della direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione), onde armonizzarlo con l'impianto normativo del decreto-legge in esame.

L'articolo 16 novella, al medesimo scopo, alcuni altri atti normativi.

Seguono disposizioni transitorie e finali (articolo 17) e finanziarie (articolo 18).

L'articolo 19 dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo alla data della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* (dunque la vigenza è dal 15 giugno 2021).

Per quanto di competenza della Commissione, la relatrice segnala in particolare l'articolo 10, che come detto riguarda la gestione delle crisi che coinvolgano aspetti della cibersicurezza. L'articolo in questione stabilisce, quanto alla composizione del Nucleo per la cybersicurezza, che in situazioni di crisi di natura cibernetica il Nucleo medesimo è integrato, in ragione della necessità, con un rappresentante del Ministero della salute (comma 3).

Segnala, altresì, l'articolo 15, nella parte in cui esso (comma 1, lettera *g)*) sostituisce l'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 65 del 2018, che disciplina l'Autorità nazionale competente e il punto di contatto unico. In base alla novella, il Ministero della salute è l'Autorità competente per settore in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi per quanto concerne l'attività di assistenza sanitaria.

Segnala, infine, che il predetto articolo 15, alla lettera *i)* del comma 1, sostituisce l'articolo 9 del decreto legislativo n. 65 del 2018, prevedendo che le autorità di settore collaborino con l'autorità nazionale competente per l'adempimento degli obblighi di cui al medesimo decreto. A tal fine, la norma in commento istituisce presso l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale un Comitato tecnico di raccordo, presieduto dalla predetta Agenzia e composto da rappresentanti delle amministrazioni statali individuate quali autorità di settore e da rappresentanti delle regioni e delle province autonome.

Si apre la discussione generale.

La senatrice BOLDRINI *(PD)* sottolinea l'importanza del provvedimento in esame, vieppiù alla luce dell'attacco informatico di cui è stata recentemente oggetto la regione Lazio. Pone in rilievo che i sistemi informatici sono fragili e necessitano di strumenti adeguati alla loro protezione, quale a suo avviso è l'Agenzia istituita dal decreto-legge in conversione.

La senatrice BINETTI *(FIBP-UDC)* osserva che l'atto di pirateria informatica contro la regione Lazio conferma il rilievo e l'attualità delle problematiche connesse alla sicurezza cibernetica. Esprime l'avviso che il concetto di sicurezza debba essere inteso nella sua accezione più ampia, dunque anche in termini di rigore scientifico nella predisposizione degli algoritmi; di protezione dei dati personali, specie se sensibili; di sviluppo della digitalizzazione e dell'innovazione, attraverso misure proattive. Segnala, a quest'ultimo riguardo, le tematiche connesse ai piani nazionali sulle malattie rare e sull'oncologia, in relazione alle quali annuncia di aver presentato un ordine del giorno.

La senatrice RIZZOTTI *(FIBP-UDC)* evidenzia che il sistema sanitario è tra i settori che più abbisognano di digitalizzazione ed è pertanto tra quelli che, anche in prospettiva, sono maggiormente esposti ad attacchi: ne è prova, a suo giudizio, la già citata aggressione nei riguardi della regione Lazio. Ciò posto, sottolinea l'importanza delle misure messe in campo dal Governo con il provvedimento in esame, ma si duole per il fatto che non si sia intervenuti prima in questo delicato settore. In conclusione, manifesta l'auspicio che la neo istituita Agenzia si avvalga di esperti di livello, già adeguatamente formati, grandi ed incombenti essendo le sfide da affrontare.

Non essendovi altre richieste di intervento, la PRESIDENTE dichiara conclusa la discussione generale.

La relatrice CANTÙ *(L-SP-PSd'Az)*, in sede di replica, dopo aver rimarcato che quanto successo alla regione Lazio poteva capitare alla quasi totalità degli enti pubblici italiani, rileva la necessità di porre rimedio al ritardo accumulato nel settore della sicurezza cibernetica, dovuto a suo avviso anche a una visone relativizzata della cybersicurezza, che si riteneva coperta dai servizi di *intelligence*. Soggiunge che l'urgenza di porre mano al settore, in una visione integrata e di governo dei rischi diretti ed indiretti, non può prescindere dal considerare la sanità «una priorità delle priorità», considerato che prima o poi il fascicolo sanitario e socio sanitario elettronico diventerà una realtà ed il Paese non può permettersi che esso sia vulnerabile. Osserva che anche dalle considerazioni svolte in discussione generale emerge con chiarezza l'apprezzamento unanime dello sforzo del Governo nel creare finalmente un'Agenzia atta a prevenire e contrastare gli attacchi informatici. Reputa che il concetto di prevenzione, di cui sottolinea la precipua rilevanza strategica, trovi nell'articolato un'applicazione concreta, anche se non le sembra essere tenuta in ade-

guata considerazione la sanità: chi si occupa di questo settore ha sensibilità peculiari, che permettono di comprendere che dati apparentemente innocui possono portare chi ne ha le competenze a scoprirne altri sensibili, messi in correlazione. Ritiene inoltre che, in occasione dell'istituzione dell'Agenzia, si dovrebbe pur considerare la vetustà del parco macchine informatico delle varie amministrazioni e anche sotto questo profilo segnala che una delle priorità non può non essere la sanità. Esprime l'auspicio che dette carenze vengano colmate in tempi rapidi dall'Agenzia reclutando secondo merito nuove leve già formate, a supporto di un programma straordinario di prevenzione e protezione per la cybersicurezza sanitaria che dovrebbe essere quanto prima implementato, mettendo al riparo le strutture sanitarie da possibili attacchi informatici, che potrebbero portare l'intero servizio sanitario nazionale al collasso. Soggiunge che quanto previsto nell'ambito del PNRR va nella direzione sperata ma ritiene non ci si possano permettere né ritardi, né esitazioni, né fallimenti. Propone che nel redigendo parere, che per quanto detto dovrebbe essere a suo giudizio di segno favorevole, si recepiscano in una premessa sintetica le riflessioni prospettate, tese a suggerire all'Esecutivo di tenere in alta considerazione il settore della Sanità nell'ambito delle attività dell'Agenzia per la sicurezza informatica, a garanzia della salute dei pazienti. Inoltre, propone di inserire nel parere un'osservazione del seguente tenore: tra i componenti del Comitato interministeriale per la cybersicurezza, previsto dall'articolo 4 del provvedimento in esame, sarebbe opportuno fosse annoverato anche il Ministro della salute.

Si dichiara disponibile ad assumere l'incarico di redigere il parere nei termini precisati, qualora s'intenda procedere in questo modo.

La PRESIDENTE, constatato che la Commissione conviene sull'opportunità di procedere nel senso indicato, avverte che si passa alla votazione del mandato alla relatrice.

Il senatore ZAFFINI *(FdI)*, a nome del proprio Gruppo, dichiara voto di astensione.

Non essendovi altre richieste di intervento, previa verifica del numero legale, la Commissione conferisce mandato alla relatrice a redigere un parere favorevole con osservazione, nei termini annunciati nel corso della replica.

La seduta termina alle ore 15,10.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13ª)

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria

236ª Seduta

Presidenza della Presidente
MORONESE

Interviene il sottosegretario di Stato per la transizione ecologica Vannia Gava.

La seduta inizia alle ore 14,35.

IN SEDE CONSULTIVA

(2336) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale***, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 1ª Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il relatore ARRIGONI *(L-SP-PSd'Az)* illustra il disegno di legge in titolo, già approvato dalla Camera dei deputati, che reca la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Ricorda che la sicurezza cibernetica costituisce uno degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) trasmesso dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e definitivamente approvato il 13 luglio 2021. In particolare, la *cybersecurity* è uno dei 7 investimenti della Digitalizzazione della pubblica amministrazione, primo asse di intervento della componente 1 «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA» compresa nella Missione 1 «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo». Tra le *milestones* al riguardo previste, vi è il sostegno al potenziamento delle strutture di sicurezza, con il

completamento di almeno cinque interventi per migliorare le strutture di sicurezza nei settori del perimetro di sicurezza cibernetica e delle reti e sistemi informativi (NIS), tra l'altro con riferimento ai settori dell'assistenza sanitaria, dell'energia e dell'ambiente.

In ordine al testo all'esame, l'articolo 1 reca le definizioni introdotte dal decreto-legge in esame, in base al quale per «Cybersicurezza» si intende l'insieme delle attività finalizzate alla tutela delle reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche per proteggerli dalle minacce informatiche, assicurando la disponibilità, la confidenzialità e l'integrità e garantendone la resilienza, anche ai fini della tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico; nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, sono state fatte salve le attribuzioni di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124 e gli obblighi derivanti da trattati internazionali.

L'articolo 2 reca le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri, autorità al vertice dell'architettura della sicurezza cibernetica, in quanto è a lui attribuita in via esclusiva l'alta direzione e la responsabilità generale delle politiche di cybersicurezza.

L'articolo 3 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa delegare all'Autorità delegata per il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica di cui all'articolo 3 della legge n. 124 del 2007 le funzioni non a lui attribuite in via esclusiva.

Per i profili di interesse della Commissione, si segnala l'articolo 4, che istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il «Comitato interministeriale per la cybersicurezza» (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza. La composizione del Comitato è stabilita dal comma 3; ne fanno parte: il Presidente del Consiglio (che lo presiede); l'Autorità delegata, ove istituita; il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale; il Ministro dell'interno; il Ministro della giustizia; il Ministro della difesa; il Ministro dell'economia e delle finanze; il Ministro dello sviluppo economico; il Ministro dell'università e della ricerca; il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale; il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro della transizione ecologica.

Il comma 2 dell'articolo 4 attribuisce al Comitato interministeriale i compiti di proporre al Presidente del Consiglio gli indirizzi generali da perseguire nel quadro delle politiche di cybersicurezza nazionale, di esercitare l'alta sorveglianza sull'attuazione della strategia nazionale nonché promuovere l'adozione delle iniziative per favorire la collaborazione per la condivisione delle informazioni e per l'adozione di migliori pratiche e di misure rivolte all'obiettivo della cybersicurezza e allo sviluppo industriale, tecnologico e scientifico in materia. Inoltre, esprime il parere sul bilancio preventivo e sul bilancio consuntivo dell'Agenzia per la cibersicurezza nazionale. Le funzioni di segretario del Comitato sono svolte dal direttore generale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e possono partecipare alle sedute del Comitato, su chiamata del Presidente del Consiglio, anche a seguito di loro richiesta, ma senza diritto di voto, altri com-

ponenti del Consiglio dei ministri, nonché altre autorità civili e militari di cui, di volta in volta, ritenga necessaria la presenza in relazione alle questioni da trattare. Il comma 6 trasferisce al Comitato interministeriale per la cybersicurezza le funzioni già attribuite al Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) dal decreto-legge n. 105 del 2019 e dai relativi provvedimenti attuativi.

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa al decreto-legge, la scelta di istituire un dedicato Comitato interministeriale, in luogo dell'attribuzione anche delle funzioni in materia di cybersicurezza all'esistente Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, risponde ad uno dei principi ispiratori del presente intervento legislativo, assicurare uno stretto raccordo dell'Architettura di cybersicurezza nazionale con il Sistema dell'intelligence nazionale, a fronte di una chiara separazione di competenze, rilevando la Relazione che la costituzione di un Comitato interministeriale ad hoc, fuori dall'ambito della legge n. 124 del 2007, consentirà altresì all'istituendo Comitato, e all'Agenzia stessa, di muoversi secondo procedure più agili rispetto a quelle adottate dal CISR, chiamato a trattare materie connesse al funzionamento e all'attività degli organismi informativi e connotate, pertanto, e da regimi di elevata classifica di segretezza.

L'articolo 5 istituisce la «Agenzia per la cybersicurezza nazionale» a tutela degli interessi nazionali, prevedendosi poi l'organizzazione dell'Agenzia (articolo 6).

L'articolo 11 detta le disposizioni relative al sistema di finanziamento dell'Agenzia e all'autonomia contabile e gestionale della stessa.

La disciplina del personale (articolo 12) addetto all'Agenzia è stabilita in apposito regolamento; nell'esame presso la Camera dei deputati è stata altresì prevista l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, anche per i profili finanziari e del parere del Copasir per i profili di competenza.

L'articolo 7 determina poi le funzioni della Agenzia per la cybersicurezza nazionale istituita dall'articolo 5, qualificata quale Autorità nazionale, ai fini del complesso di relazioni e funzioni disegnato dalle norme europee ed interne, incluse quelle di certificazione della cybersicurezza. In tale quadro, predispone in primo luogo la strategia nazionale, e assume compiti finora attribuiti a diversi soggetti, quali il Ministero dello sviluppo economico, la Presidenza del Consiglio, il Dipartimento delle informazioni e della sicurezza, l'Agenzia per l'Italia digitale; promuove iniziative per lo sviluppo di competenze e capacità; presso l'Agenzia sono inoltre trasferiti il CSIRT italiano (ora CSIRT Italia: l'acronimo sta per *Computer Security Incident Response Team)* e il Centro di valutazione e certificazione nazionale.

L'articolo 8, modificato dalla Camera dei deputati, dispone la costituzione, presso l'Agenzia, di un «Nucleo per la cybersicurezza», previsto in via permanente, quale supporto del Presidente del Consiglio riguardo alle tematiche della cybersicurezza, per gli aspetti relativi alla prevenzione e preparazione ad eventuali situazioni di crisi e per l'attivazione delle pro-

cedure di allertamento; si prevede la relativa composizione, tra cui, tra gli altri, un rappresentante del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio. L'articolo 9 determina le funzioni del Nucleo per la cybersicurezza e l'articolo 10 disciplina poi le procedure da seguire per la gestione delle crisi che coinvolgano aspetti di cybersicurezza.

L'articolo 13 reca norme per i trattamenti di dati personali, mentre in base all'articolo14 al Parlamento deve essere trasmessa una relazione entro il 30 aprile di ogni anno sull'attività svolta dall'Agenzia nell'anno precedente in materia di cybersicurezza nazionale.

L'articolo 15 novella il decreto legislativo n. 65 del 2018 che ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2016/1148 (c.d. direttiva *Network and Information Security* – NIS), mentre l'articolo 17 reca disposizioni transitorie e finali. L'articolo 18 detta infine disposizioni relative alla copertura finanziaria relativa alla istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Dopo che la PRESIDENTE ha preso atto che non vi sono richieste di intervento in discussione generale, il relatore formula una proposta di parere favorevole.

Dopo che il senatore FERRAZZI *(PD)* ha annunciato il voto favorevole e il senatore NASTRI *(FdI)* il voto di astensione, previa verifica del prescritto numero di senatori, la proposta di parere favorevole è posta ai voti e approvata.

(2329) ***Conversione in legge del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro***

(Parere alle Commissioni 8ª e 11ª riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 29 luglio.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, la PRESIDENTE dichiara chiuso il dibattito.

Il relatore FERRAZZI *(PD)* illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni *(pubblicata in allegato)*.

Non essendovi richieste di intervento in dichiarazione di voto, la proposta di parere favorevole con osservazioni, previa verifica del prescritto numero di senatori, è posta ai voti e approvata.

(*Doc.* LXXXVI, n. 4) ***Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2021***

(*Doc.* LXXXVII, n. 4) ***Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, per l'anno 2020***

(Parere alla 14ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame congiunto con esiti distinti. Parere favorevole con osservazioni sul *Doc.* LXXXVI, n. 4. Parere favorevole sul *Doc.* LXXXVII, n. 4)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 29 luglio.

Dopo che la PRESIDENTE ha preso atto che non vi sono richieste di intervento in discussione generale, la relatrice PAVANELLI *(M5S)* formula una proposta di parere favorevole con osservazioni, *pubblicata in allegato*, in ordine al documento LXXXVI, n. 4. Formula invece una proposta di parere favorevole in ordine al documento LXXXVII, n. 4.

Si passa alla votazione della proposta di parere relativa al documento LXXXVI, n. 4.

Il senatore PAZZAGLINI *(L-SP-PSd'Az)* annuncia il voto favorevole della sua parte politica, pur manifestando rammarico per il fatto che nello schema di parere in votazione non è stato possibile recepire alcune osservazioni che, nella sostanza, riprendevano i contenuti dell'intervento del senatore Arrigoni nella seduta del 29 luglio scorso, in quanto tali osservazioni sono state presentate tardivamente dal punto di vista formale.

La senatrice GALLONE *(FIBP-UDC)* annuncia il voto favorevole, condividendo le espressioni di rammarico del senatore Pazzaglini.

La PRESIDENTE fa presente che le osservazioni del Gruppo Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione sono pervenute nella giornata di domenica 1º agosto e, quindi, ampiamente dopo la scadenza fissata per venerdì 30 luglio, alle ore 17.

Il senatore ARRIGONI *(L-SP-PSd'Az)*, in dissenso dal gruppo di appartenenza, annuncia la sua astensione e coglie l'occasione per sottolineare come le osservazioni da lui presentate erano volte in particolare a richiedere al Governo di adoperarsi in sede europea al fine di assicurare: che il sostegno a processi, prodotti e servizi avvenga coniugando sostenibilità ambientale, economica e sociale; che venga applicato il principio della neutralità tecnologica nel definire le politiche e nel promuovere lo sviluppo delle diverse tecnologie per il raggiungimento dei *target* climatici al 2030 e al 2050; che la promozione della transizione ecologica sia improntata a processi sostenibili (ambientalmente, economicamente e socialmente) e certificati che adottino i principi del *Life Cycle Assessment* (LCA) per la valutazione dell'impronta ambientale (emissioni di CO_2) di prodotti e servizi, anche in considerazione della necessità di valutare

i reali impatti emissivi delle differenti alimentazioni delle auto; che nella promozione, sviluppo ed impiego delle diverse tecnologie per l'attuazione della politica strategica dell'UE per la decarbonizzazione venga effettuata un'attenta e compiuta analisi degli impatti ambientali, economici, sociali e – soprattutto – geopolitici in ordine a disponibilità, costi, approvvigionamento e dipendenza estera dei metalli e dei minerali critici necessari nella transizione basata sull'elettrificazione spinta dei consumi, anche nella mobilità, e sull'impiego di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, quali fotovoltaico ed eolico.

La senatrice L'ABBATE *(M5S)* annuncia il voto favorevole della sua parte politica, soffermandosi in particolare sull'importanza dell'adozione del metodo del *Life Cycle Assessment* (LCA), al quale ha testé fatto riferimento anche il senatore Arrigoni.

Su richiesta del senatore BRUZZONE *(L-SP-PSd'Az)*, la PRESIDENTE dispone una breve sospensione della seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 15,20, riprende alle ore 15,25).

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, la proposta di parere favorevole con osservazioni relativa al documento LXXXVI, n. 4, avanzata dalla relatrice, previa verifica del prescritto numero di senatori, è posta ai voti e approvata.

Non essendovi richieste di intervento, è altresì posta ai voti è approvata la proposta di parere favorevole relativa al documento LXXXVII, n. 4.

La PRESIDENTE coglie infine l'occasione per far presente di condividere interamente i richiami svolti dal senatore Arrigoni nell'ultima seduta in ordine alla necessità che il Parlamento abbia a disposizione tempi adeguati ad un esame effettivo dei temi sui quali è chiamato a pronunciarsi. Invita pertanto tutti i Capigruppo di maggioranza ad attivarsi affinché a tale sollecitazione sia dato seguito nelle sedi competenti.

La seduta termina alle ore 15,35.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2329

La 13ª Commissione permanente, esaminato per le parti di propria competenza il disegno di legge di conversione in titolo,

esprime parere favorevole con osservazioni, invitando in particolare a valutare l'opportunità:

1. di assicurare l'integrità, il decoro e la sicurezza non solo delle vie d'acqua, ma anche degli argini e dei monumenti di eccezionale valore storico e culturale della città di Venezia prospicienti i canali di navigazione, rispetto alle alterazioni idrodinamiche dovute al transito delle imbarcazioni di grandi dimensioni;

2. di adottare in via definitiva entro il 31 dicembre 2021 il Protocollo fanghi e il Piano morfologico ambientale della laguna di Venezia;

3. di promuovere studi idrogeologici e geomorfologici della laguna di Venezia al fine di progettare con tempestività ed efficacia le necessarie opere idrauliche;

4. di promuovere preventive indagini archeologiche al fine di tutelare e valorizzare il patrimonio archeologico della laguna di Venezia, anche antecedente alla fondazione della Repubblica Serenissima;

5. di prevedere per l'accesso e l'uscita da Porto Marghera la regolamentazione del traffico commerciale e croceristico secondo criteri di adeguata protezione ambientale;

6. di prevedere il divieto di transito per le imbarcazioni di grandi dimensioni che superino i valori limite di inquinamento PM10;

7. di prevedere, al fine di garantire la sicurezza della navigazione e al fine di evitare il danneggiamento dei fondali della laguna di Venezia, che la velocita massima delle navi da crociera e commerciali nei canali di Marghera non superi, come già stabilito, i sei nodi;

8. di prevedere che la manutenzione dei canali esistenti sia fatta secondo le normative nazionali ed europee vigenti, le quali già disciplinano i casi in cui è prevista la procedura di valutazione di impatto ambientale;

9. di stabilire con certezza i tempi delle soluzioni che consentono lo spostamento delle imbarcazioni di grandi dimensioni al di fuori della laguna di Venezia;

10. di approfondire la valutazione dell'impatto che la realizzazione dei punti di attracco temporanei per il transito delle navi di grandi dimensioni, secondo le vie alternative in corso di definizione, può produrre sulle acque protette e le risorse naturali della laguna veneta.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LXXXVI, N. 4

La 13ª Commissione permanente, esaminato, per quanto di competenza, il documento in titolo,

esprime un parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) si invita a valutare l'opportunità di promuovere e investire in processi innovativi come quelli in cui i prodotti di scarto e i sottoprodotti di un'azienda o di un'attività industriale diventano materie prime per un'altra azienda o per un altro processo produttivo (cd simbiosi industriale) e in quelli aventi un *design* o una progettazione sostenibile *(eco-design)*, nel rispetto dei principi dell'economia circolare finalizzati alla riduzione dei rifiuti;

2) si invita a valutare l'opportunità di sviluppare ulteriori metodi per il calcolo del gas effetto serra che ciascun prodotto o attività rilascia (come l'indicatore *carbon footprint)* per raggiungere l'obiettivo «*carbon neutral*» al 2050, con una riduzione al 2030 del 55% delle emissioni climalteranti.

COMMISSIONE STRAORDINARIA
per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

Plenaria

13ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
VERDUCCI

Intervengono in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giacomo Lasorella, presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e il dottor Giorgio De Rita, segretario generale della Fondazione Centro studi investimenti sociali – CENSIS.

La seduta inizia alle ore 12.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente VERDUCCI comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito interno e la trasmissione sul canale satellitare del Senato e sulla *web-TV* e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverte, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia: audizione del dottor Giacomo Lasorella, presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 29 luglio.

Il presidente VERDUCCI introduce i temi dell'audizione e dà il benvenuto al dottor Lasorella, presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

Il dottor LASORELLA svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per formulare quesiti ed osservazioni, i senatori BAGNAI *(L-SP-PSd'Az)*, URRARO *(L-SP-PSd'Az)*, BERGESIO *(L-SP-PSd'Az)*, Anna Carmela MINUTO *(FIBP-UDC)* da remoto e VERDUCCI *(PD)*, ai quali replica il dottor LASORELLA.

Il presidente VERDUCCI ringrazia il dottor Lasorella per il contributo fornito ai lavori della Commissione e dichiara conclusa l'audizione in titolo.

(La seduta, sospesa alle ore 12,50, riprende alle ore 13).

AUDIZIONI

Audizione del dottor Giorgio De Rita, segretario generale della Fondazione Centro studi investimenti sociali – CENSIS

Il presidente VERDUCCI dà il benvenuto al dottor De Rita, segretario generale della Fondazione Centro studi investimenti sociali – CENSIS.

Il dottor DE RITA svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per formulare quesiti ed osservazioni, i senatori PEROSINO *(FIBP-UDC)*, MARILOTTI *(PD)*, che interviene da remoto, e VERDUCCI *(PD)*, ai quali replica il dottor DE RITA.

Il presidente VERDUCCI ringrazia il dottor De Rita per il contributo fornito ai lavori della Commissione e dichiara conclusa l'audizione in titolo.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 13,40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria
137ª Seduta

Presidenza del Presidente
MORRA

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE fornisce informazioni sul regime di pubblicità dei lavori.

AUDIZIONI

Audizione della signora Paola Emmolo e del signor Luigi Bonaventura

Il PRESIDENTE introduce il seguito dell'audizione della signora Paola Emmolo e del signor Luigi Bonaventura.

Il signor BONAVENTURA e la signora EMMOLO esprimono considerazioni e valutazioni sulla situazione dei collaboratori di giustizia e sull'attività svolta dal Servizio centrale di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia del Ministero dell'Interno.

Intervengono, per porre quesiti e svolgere considerazioni e commenti, il PRESIDENTE, i deputati PAOLINI *(Lega)*, ASCARI *(M5S)* e CANTALAMESSA *(Lega)* nonché il senatore SACCONE *(FIBP-UDC)*.

(La seduta, sospesa alle ore 14,55, è ripresa alle ore 14,59).

Il signor BONAVENTURA e la signora EMMOLO forniscono i chiarimenti richiesti. Il contenuto delle rispettive dichiarazioni è parzialmente secretato.

Il PRESIDENTE ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

Esame di una proposta di Regolamento sul procedimento di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 7 agosto 2018, n. 99

Il PRESIDENTE introduce l'esame della proposta di Regolamento in oggetto, ricordando che essa mira a disciplinare il procedimento previsto dalla disposizione di cui all'articolo 1, comma 3-bis, della legge istitutiva della Commissione, come da ultimo modificata dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

I relatori, onorevole FERRO *(FDI)* e senatore Marco PELLEGRINI *(M5S)*, illustrano il contenuto della proposta.

Il PRESIDENTE ringrazia i relatori e stabilisce il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 18 di domani, mercoledì 4 agosto. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE rende noto che il Gruppo di lavoro sull'omicidio del Sindaco Angelo Vassallo proseguirà i suoi lavori assumendo le funzioni di Comitato. Invita pertanto i Presidenti dei Gruppi a voler designare i propri rappresentanti in seno al nuovo collegio istruttorio. Comunica poi che l'ordine del giorno della seduta di giovedì 5 agosto, alle ore 14,00, è integrato con l'esame della Relazione che il IX Comitato prevede di esaminare conclusivamente nella riunione di domani. Propone infine di concedere il patrocinio gratuito all'evento-dibattito «Legalità in una Terra amara», che si terrà nel Comune di Rocchetta Sant'Antonio, in provincia di Foggia, il 20 agosto prossimo.

La seduta termina alle ore 15,23.

Comitato XV

Aspetti e problematiche connessi alla criminalità organizzata nella regione Puglia

Riunione n. 16

Coordinatore: Marco PELLEGRINI *(M5S)*

Orario: dalle ore 20 alle ore 21,13

COMITATO PARLAMENTARE
per la sicurezza della Repubblica

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria
130ª Seduta

Presidenza del Presidente
URSO

La seduta inizia alle ore 13,10.

AUDIZIONI

Audizione del Ministro dell'interno, Prefetto Luciana Lamorgese

Il Comitato procede all'audizione del Ministro dell'interno, Prefetto Luciana LAMORGESE, la quale svolge una relazione su cui intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, il PRESIDENTE, i deputati DIENI *(M5S)*, VITO *(FI)*, Enrico BORGHI *(PD)*, Maurizio CATTOI *(M5S)* e i senatori MAGORNO *(IV-PSI)*, FAZZONE *(FIBP-UDC)* e CASTIELLO *(M5S)*.

Il Ministro LAMORGESE ha quindi svolto l'intervento di replica.

Esame, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, della legge n. 124 del 2007, del bilancio consuntivo per l'anno 2020 delle spese degli Organismi di informazione per la sicurezza

Il Comitato procede all'esame del bilancio consuntivo per l'anno 2020 delle spese degli Organismi di informazione per la sicurezza.

Il Relatore, senatore FAZZONE *(FIBP-UDC)*, riferisce sul documento in esame, avanzando una proposta di parere favorevole con osservazione.

Dopo lo svolgimento di alcune considerazioni da parte del PRESIDENTE, dei deputati Maurizio CATTOI *(M5S)* e VITO *(FI)* e del senatore CASTIELLO *(M5S)*, il Comitato approva all'unanimità la proposta di parere favorevole avanzata dal Relatore.

La seduta termina alle ore 15,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul sistema bancario e finanziario

Martedì 3 agosto 2021

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 14,10 alle ore 14,40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere

Martedì 3 agosto 2021

Plenaria
92ª Seduta

Presidenza della Presidente
VALENTE

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La PRESIDENTE avverte che, della seduta odierna, sarà redatto il resoconto stenografico.

Relazione sul contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata
(Esame e rinvio)

La presidente VALENTE illustra i contenuti della relazione, allegata al resoconto della seduta odierna, invitando i Senatori a far pervenire le loro osservazioni e proposte di modifica entro la giornata del prossimo 6 settembre.

Intervengono brevemente le senatrici PAPATHEU *(FIBP-UDC)* e CONZATTI *(IV-PSI)*, concordando con la proposta della Presidente circa i tempi di presentazione di eventuali osservazioni e proposte di modifica alla relazione.

Poiché non vi sono ulteriori osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

La PRESIDENTE avverte che, al termine della seduta, è convocato l'Ufficio di Presidenza Integrato dai Rappresentanti dei Gruppi per comunicazioni e per la programmazione dei lavori della Commissione dopo la pausa estiva.

La Commissione prende atto.

La PRESIDENTE dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle ore 14,20.

ALLEGATO

Relazione su "Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata"

(Proposta)

PREMESSA

La delibera istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere ha espressamente individuato fra le competenze della Commissione il compito di "ipotizzare l'approvazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, potendo derivare da tale soluzione unitaria un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione".

A ben vedere infatti a partire dalla riforma dei reati sessuali della fine degli anni Novanta, si sono susseguiti nell'ordinamento italiano una serie di interventi legislativi - si pensi alla legge n. 154 del 2001 che ha, fra le altre misure, introdotto gli ordini di protezione in sede civile nell'ambito del sistema di tutela contro il fenomeno della violenza domestica; al decreto-legge n. 11 del 2009 con il quale è stato introdotto il reato di atti persecutori; al decreto-legge n. 93 del 2013 che ha apportato una serie di modifiche finalizzate a rafforzare, in attuazione della Convenzione di Istanbul, le misure per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere, e alla più recente legge n. 69 del 2019, la c.d. legge sul codice rosso - che hanno contribuito a delineare uno scenario normativo a tutela delle donne vittime di violenza ampio ed articolato, ma certamente non del tutto organico.

L'obiettivo perseguito dalla Commissione è quindi quello di restituire sistematicità al quadro legislativo a tutela delle donne vittime di violenza. Nel realizzare questa finalità la Commissione ha ritenuto essenziale avviare una attività di studio di diritto comparato, volta ad approfondire la disciplina in materia di violenza di genere in alcuni Paesi del mondo. Si tratta di una indagine non solo finalizzata a cogliere le peculiarità delle politiche di Punizione, Protezione e Prevenzione della violenza di ciascun sistema, ma anche volta ad individuare eventuali *best practice* da poter eventualmente anche trasporre in future iniziative legislative nazionali.

La scelta della Commissione è stata quella di analizzare oltre alla legislazione di alcuni Paesi europei, firmatari della Convenzione di Istanbul, fra i quali Francia, Germania, Norvegia, Spagna e Inghilterra, anche quella di alcuni Stati extra-europei. Si è deciso in particolare di prendere in considerazione per il continente africano, la Repubblica del Kenya, per l'Asia la l'India e per le Americhe l'Argentina.

La presente Relazione[1] costituisce la sintesi di questo lavoro di approfondimento che si è sostanziato nella elaborazione per ciascun Paese di una

[1] La stesura della Presente è stata curata dal Servizio studi del Senato (hanno in particolare collaborato le dottoresse Carmen Andreuccioli, Rosella Di Cesare, Michela Mercuri e il dottor Simone Bonanni) e dal

apposita nota di analisi, procedendo lungo tre direttrici: in primo luogo l'analisi delle misure adottate per reprimere e punire le varie forme di violenza perpetrate ai danni delle donne; in secondo luogo l'esame degli interventi posti in essere per prevenire questi fenomeni violenti ed in terzo ed ultimo luogo la ricostruzione delle politiche di protezione e di supporto alle vittime.

Nel complesso dalla ricostruzione svolta emerge come vi siano sempre più affinità fra i vari ordinamenti non solo europei, ma anche extraeuropei e ciò, evidentemente, in ragione dell'importante stimolo che in questo campo è stato rappresentato dagli strumenti pattizi e dalla giurisprudenza sovranazionali. Tali atti hanno condotto a una definizione del fenomeno che include le varie forme di violenza di cui una donna può essere vittima (fisica, psicologica, verbale), e all'adozione di *standard* normativi comuni agli Stati contraenti e, più in generale, al riconoscimento della violenza contro le donne come una violazione dei diritti umani.

Senza dubbio un ruolo di innegabile rilievo è stato svolto in questo contesto, da un lato, dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW) del 1979 e, dall'altro, a livello di diritto internazionale regionale, dalla Convenzione interamericana per la prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne, la cosiddetta Convenzione di Belém do Pará, del 1994, dal Protocollo alla Carta africana dei diritti umani e dei popoli sui diritti delle donne in Africa dell'Unione africana, noto come Protocollo di Maputo del 2003 e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, la cosiddetta Convenzione di Istanbul, del 2011.

L'importanza di questi atti, che si propongono di stigmatizzare la violenza contro le donne in tutte le sue componenti, inclusa la più profonda e pervasiva ovvero quella socioculturale, è innegabile soprattutto se si considera che, sino a quarant'anni orsono, non esisteva alcuna forma di riconoscimento normativo del fenomeno.

Il contesto internazionale rappresenta tutt'oggi uno spazio utile alla promozione di iniziative di contrasto alla violenza contro le donne, espressione in realtà del potere di un sesso (quello maschile) sull'altro (quello femminile, appunto), un potere materiale che, in alcuni contesti nella sua strutturalità, viene mistificato invocando le ragioni della tradizione e dell'identità culturale.

La violenza contro le donne rimane, tuttavia, ancor oggi, come ha peraltro evidenziato espressamente la 57ª Commissione sullo stato delle donne (CSW) delle Nazioni Unite nel 2013, una pratica generalizzata di controllo che richiede

---

professor Emanuele Corn, collaboratore della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno.

ed impone per la sua riduzione una serie di riforme legali e cambiamenti culturali, frutto di processi complessi e di lungo termine, che necessitano di capacità di negoziazione e contrattazione tra i diversi soggetti coinvolti e tra interessi e culture diverse.

In questo contesto un ruolo determinante è stato svolto dai meccanismi di monitoraggio. Un monitoraggio effettuato, per quanto riguarda il contesto internazionale, nel quadro dell'attività della Commissione delle Nazioni Unite sullo *status* della donna, la CSW, che si è molto impegnata su temi come la libertà di movimento e di religione, spesso negati alle donne, l'uguaglianza di retribuzione, l'accesso ai servizi di salute ed educativi, il disagio psichico, assolutamente da non sottovalutare, tenuto conto del significativo aumento dei suicidi delle donne a livello mondiale.

Più incisivo è stato, senza dubbio, con particolare riguardo alla realtà europea, il ruolo svolto dal Gruppo di esperte del Consiglio d'Europa per la lotta contro la violenza nei confronti delle donne (Grevio) per il periodico monitoraggio sull'attuazione della Convenzione di Istanbul. Un monitoraggio che oltre a porre in luce, grazie anche ad una precisa ed approfondita conoscenza delle realtà locali e della condizione delle donne nelle varie comunità, le criticità dei singoli sistemi ha anche svolto un importante ruolo di stimolo per i legislatori e gli apparati amministrativi nazionali. Al Grevio si deve altresì il merito di ricoprire, per le realtà associative di supporto alle vittime, il ruolo di soggetto terzo nell'interlocuzione e nel dialogo con le autorità statali.

Sul piano sistematico si può constatare come, tra i Paesi analizzati, si siano dotati di "testi unici" che in modo organico trattano il tema della violenza contro le donne in tutti i suoi aspetti solo Argentina e Spagna. Quest'ultima dal 2004 si è dotata della *Ley orgánica*[2] *1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género*, autentico testo di riferimento a livello internazionale, cui nel 2017 è stato accompagnato un nuovo testo di alto livello istituzionale (il *Pacto de Estado* contro la violenza di genere) con numerose indicazioni operative ulteriori. Il contenuto di questa legge comprende sia gli aspetti preventivi, educativi, sociali, assistenziali e di sostegno alle vittime, sia la normativa civile che afferisce alla sfera familiare o della convivenza, dove prevalentemente si verificano le aggressioni, sia i profili penali afferenti alla violenza. In altre parole la violenza di genere è inquadrata dalla legge spagnola in modo integrale e multidisciplinare.

---

[2] Con il termine *ley orgánica*, si indica una speciale fonte normativa, prevista dalla Costituzione spagnola, che non ha un'omologa perfetta nell'ordinamento italiano. Essa si caratterizza per la maggioranza qualificata necessaria per la sua approvazione e per le materie che, in base alla Costituzione, devono essere necessariamente disciplinate per suo tramite, tra le quali spiccano quelle relative all'implementazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche. Non necessariamente, dunque, le *leyes orgánicas* in quanto tali hanno l'ambizione di disciplinare completamente un settore (alla stregua dei nostri testi unici), anche se questo è comunque il caso della LOIVG.

Particolarmente apprezzabile è anche l'ordine degli interventi: la prima risposta alla violenza di genere è rappresentata dalla prevenzione, il cui elemento chiave è il sistema educativo come veicolo di trasmissione del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'uguaglianza tra uomini e donne; la repressione penale rappresenta invece l'ultima ed *extrema ratio* nella politica di contrasto alla violenza, anche se ciò non significa affatto che vi si ricorra di rado.

Con specifico riguardo, poi, alla repressione penale della violenza, si può constatare come in tutti i Paesi presi in considerazione la legislazione sia stata oggetto, proprio nell'ultimo ventennio, di numerosi e reiterati interventi di modifica. Essi hanno interessato in primo luogo i reati sessuali attraverso una "ricollocazione" di questi reati, originariamente inseriti nei Capi dedicati ai reati contro la morale, nelle parti dei codici dedicate ai reati contro la persona (è appena il caso di rilevare che solo nell'ordinamento del Kenya il legislatore locale abbia optato per una collocazione *extra codicem* delle varie fattispecie penali volte a sanzionare condotte violente contro le donne) e con riguardo alla tipizzazione delle condotte e alla rilevanza del consenso.

Significativa a tal ultimo proposito è la riforma del 2016 attuata in Germania, incentrata sul principio del "No significa No", per la quale il baricentro del disvalore della condotta cessa di collocarsi nella violenza o nella minaccia come strumenti di coercizione dell'atto sessuale, per radicarsi nella mancanza del consenso della partner (similmente a quanto accade in Inghilterra).

Non si esige più all'accusa di dar prova che tale prevaricazione della altrui volontà sia avvenuta tramite specifiche attività costrittive, perché nella prassi tribunalizia ciò finiva per comportare la necessità per l'accusa di dimostrare una reazione attiva e potenzialmente efficace da parte della vittima rispetto alla violenza subita, con evidente ribaltamento dei ruoli nel protagonismo processuale tra imputato e parte offesa.

Anche la riforma dei reati sessuali attualmente in discussione in Spagna si muove nella medesima direzione. È bene notare tuttavia come ancora in un gran numero di Paesi (forse la maggioranza a livello mondiale) continua a sussistere la distinzione, un tempo appartenente anche al nostro codice penale, tra il reato di violenza carnale, connotato dalla penetrazione sessuale, e quello di aggressione sessuale con il quale si sanzionano gli altri atti sessuali compiuti con violenza, costrizione, minaccia o sorpresa.

Con riguardo alle altre condotte nelle quali si sostanzia la violenza di genere è interessante rilevare come in linea generale negli ordinamenti esaminati si sia assistito alla progressiva introduzione di nuove e specifiche fattispecie di reati finalizzate a sanzionare: gli atti persecutori, la pratica dei matrimoni forzati, il fenomeno del *revenge porn* e delle altre forme di ripresa e diffusione di immagini contro la volontà delle vittime e infine la piaga delle mutilazioni genitali femminili.

Vi sono poi alcune fattispecie di reato la cui introduzione è evidentemente legata al contesto socio-culturale e ai fattori ambientali. È questo il caso del reato di trasmissione intenzionale dell'HIV o di altre malattie sessualmente trasmissibili, previsto dalla legislazione keniota ovvero tutta la disciplina repressiva sulla pratica della *sati* o il reato di morte per dote previsti dal sistema penale indiano.

Considerazioni a parte merita il tema della violenza domestica. In proposito lo scenario comparato mostra differenti approcci al problema: si passa dal sistema tedesco (ancora restio a considerare il problema nella sua drammaticità) nel quale non si rinvengono fattispecie specifiche per la violenza domestica, a nulla rilevando ai fini della configurazione di un dato reato il luogo o le circostanze affettive-familiari in cui viene perpetrato, all'ordinamento norvegese, nel quale similmente al nostro, esiste un reato di violenza domestica con il quale sono sanzionati tutti quegli abusi seri e reiterati commessi nei confronti di soggetti in "stretta relazione". Con riguardo ai reati commessi in ambito familiare-affettivo interessanti spunti di riflessione pone il modello francese, nel quale assume espressa rilevanza penale anche la violenza morale ove perpetrata all'interno di un rapporto di coppia. Violenza morale che viene sanzionata più pesantemente (con la previsione di specifiche circostanze aggravanti) nei casi in cui da essa derivi una incapacità lavorativa parziale o totale ovvero nel caso in cui da essa derivi il suicidio o il tentato suicidio della vittima.

Ancora, dall'analisi dei vari sistemi emerge come sempre di più stia aumentando la consapevolezza dell'esigenza di contrastare tutte quelle forme di violenza, più subdole e meno evidenti, che si sostanziano in molestie in particolare nei luoghi di lavoro e in condotte di *hate speech*. Con riguardo alle molestie sessuali se, da un lato, nell'ordinamento tedesco non assumono autonoma rilevanza ove commesse in ambito lavorativo, dall'altro in Francia e in Norvegia, le molestie sessuali oltre ad essere punite all'interno dei rispettivi codici penali, sono disciplinate anche da ulteriori fonti, quando sono perpetrate in ambiti lavorativi, scolastici o educativi. Alla repressione si accompagnano in questi casi una serie di *positive actions* finalizzate alla promozione dell'uguaglianza di genere. Con riguardo al tema dell'*hate speech* è importante segnalare la recente introduzione in Francia del reato di disprezzo sessista. Una fattispecie questa che consente di sanzionare tutte quelle condotte sessuali o sessiste offensive della dignità.

Concludendo questa sintetica disamina della legislazione "repressiva" dei fenomeni violenti ai danni delle donne alcune considerazioni merita la questione relativa alla previsione di un autonomo reato di omicidio di donna commesso per la propria condizione di donna, noto come femminicidio. Fatto proprio dalla giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani, esso è espressamente previsto nella legislazione penale di più di 20 Stati tra i quali, nel gruppo di quelli sui quali questa relazione si sofferma, l'Argentina. In particolare, il codice

argentino configura il femminicidio come una tra le aggravanti del reato di omicidio. In particolare questa tipologia di omicidio ricorre nel caso di uccisione di una donna quando il fatto è commesso da un uomo in un contesto in cui vi era violenza di genere.

Una efficace politica di repressione della violenza non può prescindere da un sistema processuale altrettanto all'avanguardia. Anche da questo punto di vista non si può che guardare con interesse all'ordinamento spagnolo nel quale con la riforma del 2004 si è proceduto anche alla istituzione di tribunali specializzati per la violenza sulle donne, con competenze non solo in ambito penale, ma anche su tutte quelle controversie di diritto civile, per lo più di diritto di famiglia, che fanno da corollario alle condotte violente rilevanti in ambito penale.

Si tratta di un approccio che merita attenzione. È innegabile infatti che nel nostro ordinamento vi sia - nonostante alcuni primi passi siano stati compiuti con la legge sul codice rosso che ha introdotto specifici obblighi di comunicazione - uno scarso dialogo fra la giustizia penale e quella civile/minorile. Non a caso esso è probabilmente il rilievo principale mosso all'Italia dal Grevio in occasione della sua recente valutazione periodica.

Non sono, infatti, purtroppo eccezionali i casi in cui genitori che hanno agito violenza sono stati ritenuti, in nome della bigenitorialità, co affidatari o addirittura affidati esclusivi dei figli.

Ed ancora, troppo spesso – per evidenti deficit formativi da parte dei professionisti coinvolti – nelle cause di separazione e divorzio sembra essere trascurata la sostanziale differenza tra lite e maltrattamenti. Si tratta, infatti, di due situazioni assai diverse, perché nella lite c'è un rapporto tra pari mentre nel maltrattamento c'è un soggetto che agisce e l'altro – più spesso l'altra – che subisce, c'è un dominatore che esprime con la violenza il proprio potere ed una vittima che reagisce con i mezzi che ha a disposizione.

Professionisti/e non formati/e troppo spesso confondono tale reazione di difesa all'offesa con una reciprocità di offese e proiettano sulla vittima (anziché sull'autore) le proprie aspettative sulle strategie di comportamento.

Relativamente poi ai profili della prevenzione, nei vari ordinamenti emerge l'importanza attribuita alla formazione e alla educazione scolastica nel processo di eradicazione degli stereotipi e dei pregiudizi di genere, che, per vari aspetti, si possono considerare alla base del fenomeno della violenza contro le donne.

Anche da questo punto di vista il modello spagnolo offre degli interessanti spunti di riflessione. L'elemento chiave della prevenzione, come accennato, è rappresentato dal sistema educativo. Ciascun segmento educativo ha pertanto uno scopo specifico: l'educazione della prima infanzia contribuisce allo sviluppo dell'apprendimento della risoluzione pacifica dei conflitti; l'istruzione primaria aiuta a sviluppare negli studenti abilità nella risoluzione pacifica dei conflitti e di

comprendere e rispettare l'uguaglianza tra i sessi; l'istruzione secondaria obbligatoria punta a sviluppare negli studenti la capacità di interagire con gli altri pacificamente e di conoscere, valorizzare e rispettare le pari opportunità per uomini e donne. Anche quando l'opzione dello studente si rivolge alla formazione professionale, lo Stato offre programmi formativi dedicati all'uguaglianza di genere. Lo stesso vale per la formazione degli adulti, a partire dalle università.

Inoltre è previsto che nei piani di formazione iniziale e permanente degli insegnanti sia inclusa una formazione specifica sull'uguaglianza. Ulteriori azioni di formazione in materia di uguaglianza e non discriminazione in base al sesso e sulla violenza di genere sono contemplate nei corsi di formazione per giudici e magistrati, procuratori, cancellieri, organi di sicurezza pubblica e medici legali.

Alcune *best practice* sono poi rinvenibili anche nel sistema norvegese, nel quale nell'ambito di una riforma dei curricula dei cicli di istruzione primaria e secondaria è stato inserito uno specifico insegnamento trasversale inerente, tra gli altri, ad aspetti riconducibili alla salute psicofisica dei giovani anche con riferimento al genere. Questa attenzione si riscontra anche con specifico riguardo alla formazione professionale iniziale e continua degli operatori.

I regolamenti sui curricula nazionali per le professioni nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale prevedono l'inserimento di specifiche competenze in materia di abuso e violenza. Questi insegnamenti sono obbligatori anche nei programmi di istruzione del College universitario per la polizia norvegese.

L'ordinamento argentino prevede una misura più simbolica: l'obbligo per tutte le scuole di ogni ordine e grado di celebrare, con iniziative formative ed educative, la giornata di studio "Educare all'uguaglianza: prevenzione ed eliminazione della violenza di genere".

Un altro aspetto rilevante, sul quale peraltro il nostro Paese appare ancora non in linea con quanto imposto dalla Convenzione di Istanbul, è rappresentato dalla rilevazione statistica del fenomeno della violenza, rispetto al quale va comunque considerato lo sforzo avviato da Istat negli ultimi anni. In proposito è appena il caso di ricordare che il Senato ha approvato all'unanimità un preciso disegno di legge, frutto del lavoro della Commissione di inchiesta e sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari, finalizzato proprio a prevedere un sistema di monitoraggio e di rilevazione dei dati sulla violenza contro le donne. Questa attività di rilevazione statistica è presente e svolta con regolarità in altri sistemi. In Francia, ad esempio, la Missione interministeriale per la protezione delle donne contro la violenza svolge, fra le altre, anche un ruolo di osservatorio nazionale sulla violenza raccogliendo e analizzando dati relativi alla violenza di genere.

Nel quadro della prevenzione è opportuno poi ricordare anche gli interventi per il recupero degli uomini maltrattanti. In Norvegia nell'ambito delle attività dei centri regionali per la prevenzione della violenza, dello stress post traumatico e dei

suicidi sono stati sviluppati specifici programmi formativi sul tema della gestione della rabbia, della durata di 100 ore, rivolti agli operatori dei consultori familiari, dei centri locali dedicati alla salute mentali e ai centri per l'assistenza psichiatrica, nonché presso i servizi penitenziari. Inoltre, la fondazione ATV "Alternativa alla violenza" (ente *no profit*) conduce, sempre in Norvegia, specifici progetti destinati agli autori di violenza e ai loro familiari. Anche in Germania questi interventi sono strutturati e vedono il coinvolgimento di vari istituzioni. La partecipazione a questi programmi di rieducazione oltre ad essere volontaria è anche, in alcuni casi, ovvero nel caso in cui sia imposto in via processuale, obbligatorio.

Infine con riguardo alla protezione e al supporto delle vittime l'analisi comparativa dei vari ordinamenti mostra la presenza in tutti i sistemi di centri antiviolenza, anche se con profonde differenze tra Paese e Paese per quanto riguarda il rapporto tra il numero di centri e la popolazione. L'esperienza inglese, grazie ai pacchetti di misure introdotti ormai alcuni anni orsono per iniziativa della ministra Scotland, continua ad essere un riferimento, anche se, perché oltremanica si giungesse a predisporre un autentico *Act* dedicato specificatamente alla violenza domestica, è stato necessario attendere i primi mesi di questo 2021.

L'uscita dalla violenza è un percorso lungo che si consacra con "un ritorno alla normalità" per la donna (e i suoi figli). Una normalità che presuppone in molti casi la necessità di garantire alla vittima gli strumenti necessari per reinserirsi nel mondo del lavoro - la libertà economica è una *conditio sine qua non* per una vita indipendente - e, in prima battuta, anche un nuovo alloggio dove vivere. Da questo punto di vista nella strategia nazionale portata avanti dalla Norvegia molto è stato fatto in termini di edilizia sociale: le autorità locali sono chiamate ad assicurare alle vittime di violenza una buona transizione dai Centri ad una abitazione dignitosa. In Germania e in Argentina nei casi di violenza domestica la donna ha diritto - nelle ipotesi di separazione - alla assegnazione in via esclusiva della casa coniugale.

Tenuto conto che spesso il femminicidio rappresenta la drammatica conclusione di una *escalation* di violenza, l'epilogo di storie di maltrattamenti e di vessazioni, è importante intervenire e rafforzare le misure di protezione individuali. Tutti gli ordinamenti considerati si sono dotati di specifici strumenti: i vari ordini di protezione delle vittime che consistono in una serie di divieti impartiti all'autore della violenza, finalizzati proprio ad interrompere la su ricordata *escalation*.

Con questa relazione, concludendo, la Commissione intende essere di stimolo e supporto al Parlamento nella individuazione delle eventuali *best practice* presenti negli altri ordinamenti, da poter trasporre in future iniziative legislative nazionali, anche nella prospettiva della adozione di un testo unico che raccolga tutta la normativa a tutela delle donne contro i fenomeni di violenza.

FRANCIA

Sino a pochi anni orsono, l'ordinamento francese non poteva annoverarsi tra quelli di riferimento per le materie oggetto di questo studio. La prospettiva ha iniziato a mutare da una quindicina d'anni a questa parte, in particolare nel momento in cui l'approvazione della Convenzione di Istanbul ha cominciato a far sentire il proprio peso nel dibattito pubblico.

Negli ultimi anni, il legislatore ha prodotto una notevole quantità di nuovo diritto con diverse soluzioni innovative, ma non sempre operando in modo organico e coordinato con quanto precedentemente previsto. L'impatto delle novità sul sistema in termini di reale efficacia è tuttavia ancora difficile da valutare, vista la scarsa distanza temporale.

1. La repressione della violenza

1.1. La disciplina del codice penale

Il codice penale francese contempla differenti e specifiche fattispecie delittuose per punire le varie forme di violenza.

Con particolare riguardo alla sfera sessuale il diritto penale francese mantiene la distinzione, un tempo appartenente anche al diritto penale italiano, tra **congiunzione carnale o penetrazione sessuale** (articoli 222-23 e seguenti) e **aggressioni sessuali**, intese come atti di libidine violenti o abusi sessuali commessi con violenza, costrizione, minaccia o sorpresa (articoli 222-22 e seguenti). Per quanto attiene alla **violenza sessuale di gruppo** - è opportuno precisare - il diritto penale francese non contempla una fattispecie *ad hoc*, ma considera la partecipazione di più persone riunite come circostanza aggravante del delitto di stupro e di altre aggressioni sessuali.

Lo stupro - definito come atto di penetrazione sessuale, di qualsiasi natura, commesso con violenza, coercizione, minaccia o sorpresa- è punito fino a quindici anni di carcere[3]. Gli articoli 222-24 e seguenti prevedono una serie di circostanze aggravanti[4]. Nel caso in cui dalla violenza derivi la morte della vittima l'articolo

---

[3] Con riguardo alla commisurazione delle pene è opportuno rilevare come le sanzioni indicate dalle disposizioni che disciplinano le singole fattispecie di reato indichino il massimo di pena irrogabile. Nel sistema francese non sono indicati i minimi ed è grande la fiducia del legislatore nella capacità del sistema giudiziario di individuare la corretta entità della sanzione da irrogare.

[4] Ad esempio, se la vittima è un minore di 15 anni o se è una persona vulnerabile, se lo stupro ha causato invalidità permanente o mutilazioni, se è commesso da un ascendente o da qualsiasi altra persona che abbia *de jure* o *de facto* autorità sulla vittima, quando è commesso da più persone, quando è commesso dal coniuge o partner della vittima o dal partner legato alla vittima da un patto di solidarietà civile.

222-25 prevede fino a trent'anni di reclusione (è previsto l'ergastolo ai sensi dell'articolo 222-26 quando la morte è accompagnata o seguita da torture o atti di barbarie). Le **aggressioni sessuali** sono punite fino a cinque anni di carcere e una pena pecuniaria di 75.000 euro (articolo 222-27).

È importante rilevare come lo stesso codice (articolo 222-22) preveda con riguardo ai reati sessuali l'irrilevanza di una relazione o di un rapporto di coniugio fra l'autore e la vittima. Se non sussistono perciò dubbi circa la punibilità degli stupri e delle altre aggressioni sessuali commessi nell'ambito di una relazione di coppia, non vi sono al contempo elementi che prevedono di per sé un aggravamento in tali circostanze.

D'altro canto la corposa legge n. 2017-86 ha stabilito il riconoscimento della circostanza aggravante del "sesso" quando un reato è preceduto, accompagnato o seguito da parole, scritti, immagini, oggetti o atti di qualsiasi genere che ledono l'onore o la considerazione della vittima o di un gruppo di persone a cui appartiene la vittima a causa del suo sesso, orientamento sessuale o identità di genere vera o presunta.

Il codice penale, inoltre, contempla uno specifico reato di **molestie sessuali** (articolo 222-33 che funge da norma di chiusura del paragrafo dedicato alle "*autres agressions sexuelles"*). Commette tale reato chiunque (anche più persone) rivolge ripetutamente osservazioni o comportamenti a connotazione sessuale o sessisti che sono offensivi per la dignità a causa del loro carattere degradante o umiliante o creano comunque una situazione intimidatoria, ostile o offensiva. Tali condotte sono punite fino a due anni di reclusione e una multa fino a 30.000 euro. Sono previste anche in questo caso una serie di circostanze aggravanti (minore età, abuso di autorità, particolare vulnerabilità della vittima...). In queste ipotesi è prevista la pena fino a tre anni di reclusione e la sanzione pecuniaria fino a 45.000 euro.

A differenza di quanto accade nell'ordinamento tedesco, come si vedrà, in Francia la molestia non necessita di un contatto fisico per essere punita, ma si connota per la ripetitività (anche se c'è l'eccezione dell'articolo 222-33-II) alla quale viene collegato l'ulteriore requisito della possibilità di determinare conseguenze sul benessere psicofisico della vittima.

La molestia ripetuta, pertanto, non è punita solo quando ha connotazioni sessuali o sessiste, ma anche in tutti gli altri casi, sempre che possa portare alle conseguenze cui si è appena accennato. Ad esse è dedicata una specifica sezione, la 3 bis, rubricata "molestie morali", nella quale funge da fattispecie base la molestia semplice dell'articolo 222-33-2-2.

Le ipotesi speciali, punite in modo più severo, sono due, entrambe caratterizzate dal contesto in cui avvengono.

La prima riguarda il contesto lavorativo e potrebbe essere avvicinata al fenomeno del *mobbing* che, come noto nell'esperienza delle Consigliere di parità, pur non manifestandosi sempre da uomo a donna è fortemente sbilanciato dal punto di vista del genere.

La seconda, descritta all'articolo 222-33-2-1 prevede il reato di **molestia morale destinato ad operare all'interno della coppia**. Tale fattispecie consiste nel rivolgere osservazioni al coniuge o al partner convivente o compiere atti aventi per oggetto o per effetto una degradazione delle condizioni di vita con conseguente alterazione della salute fisica o psichica. Il reato è punito fino a tre anni di carcere.

Si tratta di una fattispecie certamente particolare, ma del tutto in linea con il quadro generale delle molestie tratteggiato dal legislatore francese che, per il contesto domestico, ha scelto di predisporre una fattispecie separata e aggravata.

All'interno dell'ordinamento trasalpino essa può rivestire quella funzione di spartiacque, nell'apertura di un'indagine, svolta in Italia dall'articolo 572 c.p. che, tuttavia, per consuetudine (più che per necessità linguistica) vede interpretare la condotta tipica del "maltrattamento" come una violenza che certo può essere multiforme (psicologica, economica, ecc.), ma che difficilmente manca di un connotato di aggressione fisica. La fattispecie francese è, invece, formulata in modo tale da poter certamente prescindere da una violenza "di contatto", collocando il baricentro nell'evento, ovvero il peggioramento delle condizioni di vita e di salute della vittima.

D'altra parte, se vi fosse interesse in Italia a raggiungere il medesimo obiettivo dando maggior peso alla dimensione psicologica della violenza, più che una modifica legislativa, sarebbe necessario un maggiore investimento nella formazione della magistratura circa le caratteristiche e le conseguenze a medio e lungo termine della violenza non fisica.

Tornando alla norma francese, sono previsti aggravamenti di pena quando tali atti abbiano provocato una incapacità lavorativa parziale o tale o siano stati commessi alla presenza di un minore di età. In questi casi è prevista l'applicazione di una pena pecuniaria fino a 45.000 euro nei casi di incapacità lavorativa parziale e fino a 75.000 euro (e fino a cinque anni di reclusione) nei casi più gravi.

Tali sanzioni trovano applicazione anche nei casi in cui i fatti siano posti in essere da persona già legata da coniugio o da pregressa convivenza, venendo in questo caso a porsi in parallelo rispetto alla tutela assicurata in Italia, non già dal 572 del codice penale, ma dal secondo comma dell'articolo 612-*bis* del codice penale.

Pene ancora più severe (fino a dieci anni di reclusione e una pena pecuniaria di 150.000 euro) sono previste nel caso in cui le condotte spingano la vittima al **suicidio**, sia stato esso anche solo tentato. In questo caso, in Italia, la riconduzione del suicidio della vittima alla fattispecie circostanziata del terzo comma dell'articolo 572, sia pur non impossibile, sarebbe comunque di ardua dimostrazione da parte di una pubblica accusa senza dubbio assai determinata. Percorso alternativo, ma comunque complesso, vede la riconduzione al reato di istigazione al suicidio (articolo 580 del codice penale) rispetto al quale vi sono isolate pronunce (ad esempio la decisione del Tribunale di Napoli del 2020 resa nel caso Arianna Flagiello). Si vedrà *infra* come la questione sia oggetto di attenzione anche da parte della legislazione indiana e delle corti superiori tedesche.

Di recente introduzione è la **contravvenzione di disprezzo sessista**.

Ai sensi dell'articolo 621-1 commette "*outrage sexiste*" chiunque, fuori dai casi indicati nei citati reati di molestie, rivolge a una persona qualsiasi epiteto o comportamento connotato in modo sessuale o sessista che sia offensivo per la sua dignità a causa del suo carattere degradante o umiliante o che la ponga in una situazione intimidatoria, ostile o offensiva. La sanzione è l'ammenda di contravvenzioni della 4ª classe (da 90 euro a 750 euro) e 5ª classe (fino a 1500 euro e 3000 euro) se il disprezzo è commesso con circostanze aggravanti (da una persona che abusa della sua autorità, su un minore di quindici, una persona vulnerabile o in una situazione precaria, da più persone, nel trasporto pubblico, a causa di un orientamento sessuale). L'autore può anche essere obbligato a finanziare la sua partecipazione a uno *stage* nella lotta contro il sessismo e la consapevolezza dell'uguaglianza tra donne e uomini.

Nel caso dell'articolo 621-1 non siamo di fronte a condotte ripetute e non v'è alcun riferimento alle conseguenze sulla salute psicofisica della vittima. Si tratta a tutti gli effetti di una fattispecie diretta a sanzionare epiteti e condotte rivolti spesso a moltissime donne per strada.

All'interno del codice penale francese è opportuno segnalare il reato di **ripresa e diffusione delle immagini** della violenza (articolo 222-33-3). La disposizione oltre a equiparare anche sul piano sanzionatorio la condotta di colui che riprende le scene di violenza a quella dell'autore della violenza stessa, punisce con una pena detentiva fino a cinque anni e una sanzione pecuniaria fino a 75.000 euro la diffusione delle suddette immagini. Come si vedrà più nel dettaglio rispetto alla Germania, la diversa disciplina generale del concorso di persone nel reato prevista dal codice penale italiano non rende necessaria l'introduzione di simili fattispecie nel nostro ordinamento per punire come correi chi esegue violenza sul corpo della vittima e chi ne rafforza il proposito riprendendo la scena.

L'ordinamento francese contempla, inoltre uno specifico reato volto a sanzionare le condotte di ***revenge porn***. L'articolo 226-2-1 del codice penale, punisce infatti coloro che, contro la volontà della vittima, diffondono materiale privato a carattere sessuale fino a due anni di reclusione e con una pena pecuniaria fino a sessanta mila euro. Ai sensi dell'articolo 226-3-1 è punito, altresì, fino a un anno di reclusione e con la multa fino a 15.000 euro il fatto di utilizzare qualsiasi mezzo per vedere le parti intime di una persona nascoste alla vista di terzi, in assenza del consenso della persona.

Nel 2013 è stato introdotto nel codice, all'articolo 222-14-4 il reato di **costrizione al matrimonio**. Tale reato punisce, con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a 45.000 euro il fatto di obbligare una persona a contrarre un matrimonio o un'unione all'estero ovvero di usare manovre ingannevoli per indurlo a lasciare il territorio della Repubblica a tal fine.

Ancora, l'articolo 227-4-2 sanziona fino a dieci anni di reclusione e una pena pecuniaria fino a 15.000 euro **la violazione delle misure di protezione** applicate

dal giudice civile anche di un altro paese europeo (in applicazione del Regolamento UE n. 606 del 2013) nei casi di violenza domestica.

Per quanto riguarda, infine, le **mutilazioni genitali femminili**, il codice penale francese non contempla una fattispecie penale *ad hoc*. L'articolo 222-9 stabilisce infatti in via generale che le violenze che comportano mutilazioni o invalidità permanente sono punibili fino a dieci anni di reclusione e una multa fino a 150.000 euro. Invero, tale norma potrebbe astrattamente esser fatta valere anche per la circoncisione maschile.

Le mutilazioni sessuali vengono in specifico rilievo (anche in questo caso per entrambi i sessi) solo nel caso in cui la vittima sia un minore di età: l'articolo 227-24-1 punisce, fino a cinque anni di reclusione e con la multa di 75.000 euro, il fatto di fare offerte o promesse a un minore o di offrirgli doni, regali o vantaggi, o di usare pressioni o costrizioni di qualsiasi tipo contro di lui, in modo che si sottometta alla **mutilazione sessuale**, quando tale mutilazione non sia stata effettuata. Le stesse pene si applicano all'istigazione diretta ad altri a commettere mutilazioni sessuali sulla persona di un minore, quando tale mutilazione non sia stata eseguita. L'introduzione di tali norme è stata ritenuta necessaria perché, in base alle comuni regole sul tentativo, le condotte appena descritte non sarebbero punibili come forma tentata delle lesioni di cui al citato articolo 222-9, costituendo atti prodromici ad esso.

1.2 Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e le molestie

Nell'ordinamento francese si riscontrano molte altre diposizioni, oltre al codice penale che intervengono nei fenomeni di volenze di genere e molestie[5].

Di particolare interesse è la tutela dell'uguaglianza tra uomo e donna nell'ambito lavorativo. Senza pretesa di esaustività, si segnala che il Codice del lavoro e lo statuto generale della funzione pubblica (articolo 6-*bis* della legge n. 83-634) sanzionano i comportamenti sessisti o eventuali discriminazioni ad essi connesse verificatesi nei luoghi di lavoro. In particolare il *Code du travail* all'articolo L1153-1 precisa che le molestie sessuali sono costituite da parole o atti ripetuti contro una persona, senza contatto fisico, al fine di ottenere per sé stessi o un terzo un atto di natura sessuale o di danneggiare la dignità o l'integrità fisica o mentale della vittima. Il datore di lavoro è tenuto, ai sensi dell'articolo L.1153-5 del *Code du travail*, ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire, porre fine e sanzionare i fenomeni di molestie sessuali sul luogo di lavoro. In tutti i luoghi di lavoro, i lavoratori devono essere informati sulla normativa anti molestie sessuali e in particolare sul contenuto dell'articolo 222-33 del codice penale, nonché delle possibili azioni civili e penali esercitabili.

---

[5] I principali testi legislativi in materia sono disponibili qui.

La citata legge n. 2017-86 (modificata nel 2018, 2019 e 2020) prevede inoltre che nessun dipendente pubblico debba essere sottoposto ad atti sessisti, definiti come qualsiasi atto correlato al sesso di una persona, il cui oggetto o effetto è quello di minarne la dignità o di creare un ambiente intimidatorio, ostile o degradante, umiliante o offensivo (art. 165).

La legge apre la possibilità alle associazioni nel campo dei diritti delle donne di poter esercitare i diritti riconosciuti alla parte civile in reati e delitti sessisti con il consenso di uno dei beneficiari di una vittima deceduta (articolo 206). Inoltre, le donne minacciate di matrimonio forzato sono incluse nei gruppi prioritari per l'accesso agli alloggi sociali (articolo 70).

Accanto alla cornice normativa, si segnala anche la creazione di apposito registro di organismi preposti al monitoraggio dei fenomeni discriminatori, che fungono da stimolo per l'attività del Legislatore. Con decreto n. 2013-8 del 3 gennaio 2013 - novellato dal decreto n. 2019-134 del 26 febbraio 2019 - è stato istituito l'***Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes*** (HCE), chiamato a rapportarsi con il Primo ministro e con il Ministro incaricato dei diritti delle donne. Esso redige rapporti tematici, trasmessi anche al Parlamento, ed è organizzato in cinque commissioni, tra cui quella sulla **violenza di genere**: la commissione "violenze di genere" è presieduta dal Segretario generale della Missione interministeriale per la protezione delle donne contro la violenza e la lotta alla tratta di esseri umani (sui cui si veda *infra*). L'attività dell'Alto Consiglio, per quanto qui di interesse, valuta i piani nazionali di contrasto alle violenze contro le donne, focalizzando l'attenzione sui aspetti non del tutto conosciuti o ancora tollerati[6]. Di recente, l'Alto Consiglio ha enfatizzato il tema della **violenza coniugale** e della necessità di stabilire per legge una **presunzione di coercizione** quando un adulto commette un atto sessuale su un minore di 13 anni.

2. La prevenzione della violenza

In tema di **prevenzione**, si segnala la creazione della **Missione interministeriale per la protezione delle donne contro la violenza e la lotta alla tratta di esseri umani** (MIPROF), decisa dal Comitato Interministeriale per i diritti delle donne il 30 novembre 2012 e disciplinata dal decreto n. 2013-7 del 3 gennaio 2013, modificato dal decreto n. 2016 dell'11 agosto 2016 e dal decreto n. 2020-1592 del 16 dicembre 2020. Tale Missione svolge tre funzioni principali:

- la creazione di **un piano nazionale di formazione** per professionisti sulla violenza contro le donne;

---

[6] Sulla base del rapporto del 16 novembre 2017, intitolato "*En finir avec l'impunité des violences faites aux femmes en ligne: une urgence pour les victimes*" è iniziato il percorso legislativo sfociato nella legge n. 2018-703.

- un ruolo di **Osservatorio nazionale** sulla violenza contro le donne attraverso la missione di "raccogliere, analizzare e diffondere informazioni e dati relativi alla violenza contro le donne";
- il coordinamento nazionale della lotta alla tratta di esseri umani.

La MIPROF è posta sotto l'autorità del Ministro responsabile dei diritti delle donne. La natura trasversale della violenza contro le donne e della tratta di esseri umani, che rientrano nella sfera di intervento di molti Ministeri, ha reso necessario attribuire una dimensione interministeriale a questa missione, composta da esperti delle varie amministrazioni che si occupano di violenza sulle donne e tratta di esseri umani. La MIPROF partecipa attivamente allo sviluppo e all'attuazione di politiche pubbliche per la protezione delle donne contro la violenza e la lotta alla tratta di esseri umani e ha censito anche gli **osservatori territoriali** sulla violenza alle donne.

A livello governativo, nel V Piano interministeriale di mobilitazione e di lotta contro tutte le violenze alle donne[7] - elaborato periodicamente dal Ministero per l'uguaglianza tra donne e uomini, per la diversità e l'uguaglianza di possibilità - si fa leva sull'avvio di **campagne informative** volte a demolire gli stereotipi sessisti che costituiscono il terreno fertile per la violenza sulle donne. Tali azioni di sensibilizzazione sono tanto più necessarie in quanto spesso la mancanza di informazioni, specialmente tra le giovani donne (18-25 anni), è di ostacolo alla rilevazione e alla denuncia degli abusi.

Particolare attenzione è dedicata alla **formazione professionale** (iniziale e continua) degli operatori, i quali hanno un ruolo cruciale da svolgere in termini di identificazione e orientamento, sia nel campo della salute, della sicurezza, sociale, giudiziario, dell'istruzione, ecc. anche in questo campo, numerose azioni sono state intraprese dalla MIPROF, con un approccio multidisciplinare, viste le molteplici figure professionali coinvolte. La formazione sulla violenza di genere e sessuale contro le donne consente ai professionisti di acquisire una conoscenza delle diverse forme di violenza, dei loro meccanismi e delle loro conseguenze per le donne vittime, nonché le opportune tecniche professionali per meglio identificare, supportare e guidare le vittime.

Per quanto concerne la **scuola** l'educazione alla sessualità è un compito rientrante nelle competenze del Ministero dell'educazione nazionale, della giovinezza e dello sport e ha come obiettivo, fra l'altro, la prevenzione della violenza e della cyberviolenza sessuale e sessista. L'educazione sessuale non è una disciplina a sè stante ma si sviluppa attraverso tutti i tipi di educazione, in particolare scienze della vita e della terra, educazione morale e civica, storia-geografia, francese. Almeno una sessione annuale di informazione e sensibilizzazione sui bambini vittime di abusi, in particolare sulla violenza domestica di natura sessuale, è inclusa nell'orario scolastico. Quanto

---

[7] Per quanto qui di interesse, il medesimo Dicastero elabora periodicamente anche il Piano nazionale di lotta contro le mutilazioni sessuali femminili.

all'esposizione dei minori a immagini pornografiche, le scuole installano meccanismi per selezionare o controllare le informazioni messe a disposizione degli studenti, sensibilizzando questi ultimi sugli usi di Internet e sui rischi che ne possono derivare. Il Ministero mette a disposizione un portale dedicato.

Sempre in un'ottica di prevenzione, ancor prima che di repressione, vanno letti i seguenti provvedimenti di recente riforma.

Così, la disciplina codicistica è stata novellata, fra l'altro, dalla legge n. 2019-222 di riforma della giustizia ha introdotto misure dirette ad aumentare l'efficacia degli **ordini di protezione**, ha esteso le possibilità di porre sotto sorveglianza elettronica mobile persone condannate per violenza domestica, ha sancito l'ipotesi di sfratto dell'autore della violenza domestica dalla casa coniugale come parte delle alternative all'azione penale e ha creato un tribunale penale dipartimentale di primo grado, per 3 anni, su base sperimentale.

Si tratta di misure dirette a controllare il pericolo "dalla fonte", cercando davvero di intervenire prima che l'azione criminale si sviluppi nella sua interezza giungendo a risultati più gravi. Tali novità, così recenti da essere non valutabili nel loro impatto, si caratterizzano per una grande attenzione al controllo dell'autore della violenza e al suo ruolo, non solo per condannarlo e punirlo, ma in particolare per impedirgli di nuocere.

In questo solco è al momento in fase di sperimentazione un'iniziativa ad opera del ministero della giustizia che consiste in una sorta di forma blanda di custodia cautelare in attesa del processo, fortemente caratterizzata però dal punto di vista trattamentale. Agli accusati è fatto divieto di entrare in contatto con la vittima e, anziché in carcere, hanno domicilio temporaneo in alloggi statali con un accompagnamento sociale stretto (una sorta di *probation officer* di matrice inglese, che interviene prima dell'eventuale condanna). Se i riscontri sono positivi, questo accompagnato pre-condanna potrebbe continuare, in caso di condanna, anche dopo di essa. Al momento la sperimentazione è in corso ora a Colmar e a Nîmes. Vi sono due giuristi/e incaricati della valutazione giuridica di tale innovazione mentr a due sociologi/ghe è affidata quella sociologica.

Certamente, fuori da una logica di stretta retribuzione, tale sperimentazione non va inquadrata come ingiustificata concessione al reo, che dopo la condanna che lo riconosce colpevole può andare incontro a una forma meno afflittiva di pena.

Oltre ad avere potenziali vantaggi dal punto di vista trattamentale, non è da escludere che una modalità di espiazione della pena di questo tipo non possa essere maggiormente gradita alla vittima stessa. Il reo non detenuto può continuare a lavorare provvedendo più rapidamente a risarcire la vittima e continuando a mantenere eventuali figli comuni. La vittima potrebbe sentirsi comunque protetta grazie alla presenza del *probation officer* e delle misure di controllo. La condanna e le altre obbligazioni del reo garantirebbero alla vittima la riaffermazione della giustizia, alleggerendo per essa sensi di colpa (ingiustificati ma presenti) rispetto allo stigma carcerario cui la sua denuncia ha portato il padre dei propri figli. Anziché stimolato ad alimentare desideri di vendetta, il reo sarebbe più

velocemente stimolato a costruirsi una nuova vita senza ulteriori contatti con la vittima.

Pur con le dovute attenzioni, la citata sperimentazione andrebbe ulteriormente studiata e approfondita.

A ciò si aggiunga la legge n. 2016-1547 (ribadita dalla legge n. 2020-936) che modificando l'articolo 373-2-10 del codice civile, ha espressamente previsto il **divieto di mediazione familiare** nei casi di violenza all'interno della coppia o contro il bambino, sulla falsariga di quanto accade in Spagna. Si dà così un'interpretazione restrittiva di quanto disposto a proposito della mediazione dalla Convenzione di Istanbul.

3. Interventi di protezione e supporto delle vittime

In materia di servizi per la **protezione** alle vittime di violenza, il codice civile dedica il Titolo XIV alle misure di protezione delle vittime di violenza. L'articolo 515-9 del codice civile specifica che il giudice del tribunale di famiglia può emettere urgentemente un ordine di protezione quando la violenza all'interno della coppia, anche in assenza di convivenza, o da parte di un ex coniuge, di un ex partner vincolato da un patto di solidarietà civile o di un ex partner, anche quando non c'è mai stata convivenza, può mettere in pericolo la vittima o uno o più figli. in questi casi, il giudice può, fra l'altro (articolo 515-11):

- vietare al convenuto di ricevere o incontrare determinate persone appositamente designate dal giudice del tribunale di famiglia, nonché di entrare in contatto in qualsiasi modo con loro;
- vietare al convenuto di recarsi in determinati luoghi appositamente designati dal giudice del tribunale di famiglia in cui si trova abitualmente la vittima;
- proibire al convenuto di possedere o portare un'arma;
- offrire all'imputato assistenza sanitaria, sociale o psicologica o un percorso di responsabilità per la **prevenzione e la lotta alla violenza** all'interno della coppia e sessista. In caso di rifiuto dell'imputato, il giudice per gli affari di famiglia ne dà immediata comunicazione al pubblico ministero;
- decidere sulla residenza separata dei coniugi. Il godimento della residenza coniugale è concesso, salvo un ordine appositamente giustificato da circostanze specifiche, al coniuge che non sia l'autore della violenza, anche se costei ha beneficiato in un primo momento o ancora al momento della decisione di un alloggio urgente, come casa-rifugio. In questo caso l'assunzione di responsabilità per i relativi costi può essere a carico del coniuge violento;
- decidere sulla sistemazione comune dei partner legati da un patto civile di solidarietà o dei conviventi. Il godimento della sistemazione comune è concesso, salvo che non sia specificamente giustificato da ordine giustificato da specifiche circostanze, al partner vincolato da un patto civile di solidarietà o al convivente che non sia l'autore della violenza;

- decidere sui termini di esercizio della potestà genitoriale e sui termini del diritto di visita e alloggio, nonché, ove applicabile, sul contributo alle spese di matrimonio per le coppie sposate, sugli aiuti materiali per i partner di un patto civile di solidarietà e sul contributo al mantenimento e all'istruzione dei figli.

Sempre sullo stesso tema, il rapporto dell'Alto Consiglio del 9 novembre 2020, *Violences conjugales. Garantir la protection des femmes victimes et de leurs enfants tout au long de leur parcours,* oltre a riepilogare tutti gli strumenti di ascolto, sostegno e protezione, sollecita la diffusione di una cultura della protezione giudiziaria delle donne vittime e dei loro figli, inaugurando un percorso duraturo di "uscita" dalla violenza.

Sul sito istituzionale del Ministero per l'uguaglianza tra donne e uomini, per la diversità e l'uguaglianza di possibilità sono indicati gli strumenti di **supporto per abusi e violenze**, con particolare riferimento anche alla crisi sanitaria in atto, che ha visto acuirsi i casi di violenza coniugale. Tra questi, oltre alle linee telefoniche dedicate[8], vi è anche un portale che fornisce materiale informativo, informazioni utili per segnalare casi di violenza o per chiedere aiuto, per cercare un'associazione di protezione nazionale o sul territorio. Inoltre, nel V Piano interministeriale di mobilitazione e di lotta contro tutte le violenze alle donne si accenna al rafforzamento dei luoghi di ascolto e di accoglienza delle vittime, nonché dei presidi delle autorità competenti.

Sempre per supportare le vittime, si prevedono azioni di sostegno delle donne anche nel **percorso giudiziario**, a partire dalle modalità di denuncia, alla raccolta delle prove, fino alle diverse fasi del processo.

Sempre nel V Piano di mobilitazione e di lotta contro tutte le violenze alle donne si fa riferimento all'esigenza di aiutare le vittime ad uscire dalla violenza anche attraverso il loro **reinserimento al lavoro**, tenuto conto che la violenza subita costituisce un ulteriore ostacolo all'integrazione professionale, a cui si aggiungono difficoltà più tradizionali quali mancanza di qualifiche, la distanza dal mercato del lavoro, le difficoltà di accesso all'assistenza all'infanzia. Pertanto, si propongono azioni di sensibilizzazione dei Servizi per l'impiego e dei contesti lavorativi, anche nell'ottica di scoraggiare comportamenti sessisti.

---

[8] Oltre ai numeri di emergenza per contattare la polizia, vi sono linee telefoniche gratuite e anonime per le vittime di violenza sessuale e sessista, linee per le vittime con disabilità e linee per i minori vittime di violenza.

GERMANIA

Nel panorama internazionale l'esperienza tedesca non costituisce un riferimento in materia di tutela contro la violenza verso le donne nel contesto familiare, a differenza di quanto accade in moltissimi altri ambiti.

In Germania non esiste né una definizione legale di violenza domestica (*'häusliche Gewalt')*, né una legge *ad hoc*; per indicare tale tipologia di crimine, le statistiche della polizia criminale (*polizeiliche Kriminalstatistik, PKS*)[9] utilizzano la nozione di "violenza di coppia" (*Partnerschaftsgewalt*).

I crimini compiuti in ambito domestico comportano responsabilità penale ai sensi del Codice penale (*Strafgesetzbuch, StGB*); le fattispecie configurabili prescindono dal luogo e dalle circostanze in cui viene perpetrato il reato, pertanto la semplice commissione in ambiente domestico/familiare non comporta l'applicazione di alcuna aggravante.

Ancora oggi, rispetto a queste forme di violenza contro le donne, persiste in Germania una sensibilità che per l'osservatore italiano si potrebbe definire senza dubbio "scarsa". Ciò non dipende dal dato oggettivo: guardando ai soli femminicidi essi sono in numero tale rispetto al totale delle altre morti violente che, in base ai dati di UNODC, la Germania si trova nella parte più alta della classifica nel rapporto donne uccise vs uomini uccisi.

Buona parte delle ragioni si collocano probabilmente nella sensibilità particolarmente spiccata verso la privacy familiare presente in quel Paese. A solo titolo di esempio si segnala una campagna attualmente assai reclamizzata dal Ministero competente in materia (Ministero "Famiglie, Anziani, Donne e Giovani"). Essa è finalizzata a stimolare la solidarietà tra vicini di casa, nella segnalazione alle forze dell'ordine di episodi di violenza domestica. Si riporta un'immagine piuttosto trivializzata in cui un uomo assiste nottetempo a una scena di violenza contro una donna guardando nella vetrata della casa del vicino. La frase, caratterizzata dall'uso del barrato, che accompagna l'immagine è: "~~Dovevo~~ chiamare la polizia~~, ma questo è certamente una questione privata~~".

Tale passaggio nella considerazione della violenza domestica da questione privata a questione di interesse pubblico, in Italia o in buona parte di essa può considerarsi fortunatamente consolidata.

L'opinione pubblica tedesca è ancora saldamente convinta che il problema della violenza contro le donne sia strettamente connesso all'immigrazione, in particolare da quella turca e da quella proveniente dall'Europa orientale. Ne consegue una speciale attenzione, a differenza di altri Paesi, nel supporto delle donne migranti, con azioni proattive, che tengo conto in particolare delle difficoltà di comprensione della lingua tedesca.

---

[9] Le statistiche dell'Ufficio federale della polizia criminale sulla violenza 'di coppia' sono disponibili alla seguente URL: BKA - Partnerschaftsgewalt - Kriminalstatistische Auswertung

La combinazione di questi fattori permette di comprendere per quale motivo il mondo politico tedesco si sia mostrato particolarmente solerte nell'intervento dopo i fatti del Capodanno di Colonia nel 2016. Si trattò di condotte, va precisato, tanto discusse sui *social network*, quanto poco chiare nella loro effettiva portata e comunque tristemente non dissimili da quelle avvenuti negli anni precedenti, ma per nulla reclamizzate.

I fatti di Colonia hanno determinato un autentico *shock* per il contesto tedesco e sono state determinati perché il Paese ratificasse la Convenzione di Istanbul (comunque ben 4 anni dopo l'Italia) approvando pacchetti di riforme senza precedenti. D'altra parte, riflettendo le caratteristiche degli eventi di Colonia (avvenuti in contesto pubblico e riconducibili a popolazione immigrata), gli interventi legislativi hanno riguardato soprattutto aspetti della violenza contro le donne che avvengono in ambito pubblico o comunque riconducibili ad esso (poco conta dunque che statisticamente la violenza sessuale avvenga anche in Germania con maggiore frequenza fra le mura domestiche).

Si comprende pertanto come, guardando all'anno in corso, faccia particolare presa sull'opinione pubblica tedesca la campagna in atto verso la penalizzazione delle molestie verbali in strada, fenomeno presente a livelli diversi in tutto il mondo specie nei contesti urbani e ora noto con l'espressione inglese "*catcalling*". Sempre nel 2021, nella medesima linea, si inserisce la *Gesetz zur besseren Bekämpfung von Rechtsextremismus und Hasskriminalität* che ha modificato la fattispecie di apologia (del paragrafo 140) estendendola anche ai reati futuri. Si confida con ciò di sanzionare e contenere la diffusione di post e messaggi su internet che, per criticare una donna, ricorrono a espressioni violente e sessualmente connotate, come per esempio: "Speriamo che qualcuno la stupri".

In sintesi, alla minore attenzione verso la dimensione domestica della violenza contro le donne fa, per così dire, "da contrappeso" un robusto apparato di tutele per garantirne la piena libertà nello spazio pubblico.

1. La repressione della violenza

1.1 Le norme del codice penale

A partire dal 1969 la disciplina tedesca dei reati sessuali è stata ripetutamente sottoposta a riforme ispirate ad obiettivi diversi, come mai era accaduto prima a nessuna area del diritto penale in Germania.

Tuttavia, almeno in un primo momento l'ordinamento ha tardato ad adattarsi alla novità dell'introduzione della Convenzione di Istanbul e, fino a settembre 2015, il Ministero di Giustizia federale riteneva ancora sufficiente la protezione offerta dal codice penale tedesco, non vedendosi la «necessità di intervenire».

Successivamente, il dibattito pubblico e le richieste di riforma si sono sempre più rafforzate, in particolare per colmare le lacune di protezione presenti e il dibattito si è definitivamente acceso a seguito dei già citati eventi nella notte di Capodanno 2016 a Colonia.

Si è provveduto perciò ad approvare un'ampia riforma entrata in vigore nel novembre 2016 che, tra l'altro, ha rinnovato completamente la disciplina dei reati di violenza sessuale adeguandoli al disposto dell'articolo 36 della Convenzione di Istanbul (che tuttavia è entrata in vigore in Germania solo nel 2018) caratterizzato da una altissima considerazione dell'elemento del consenso nei reati sessuali.

L'ordinamento tedesco non è certo il primo ad aver introdotto simili riforme, ma è interessante considerare questi aspetti in comparazione con l'ordinamento tedesco, piuttosto che con altri, per due ragioni.

In primo luogo la novella tedesca è stata preceduta da un ampio dibattito pubblico ed ha prodotto un vero e proprio cambio di equilibri, tra i maggiori Paesi europei, sul punto della disciplina dei reati di violenza sessuale (influenzando tra l'altro l'attuale dibattito penalistico spagnolo).

In secondo luogo, la penalistica tedesca è ancora oggi di gran lunga quella maggiormente in contatto, dal punto di vista della comparazione penalistica, con quella italiana. Lo studio dogmatico delle fattispecie penali nei due Paesi viaggia su binari paralleli con reciproci scambi e costanti influenze.

Per molto tempo i reati di violenza carnale e di violenza sessuale anche in Germania erano previsti in due articoli separati del Codice penale. Quasi contemporaneamente alla riforma italiana avvenuta nel 1996, che ha creato il nuovo articolo 609-*bis* del codice penale, unificando le figure della violenza carnale e degli atti di libidini violenti, nel 1997 anche in Germania si è creata un'unica fattispecie.

In base al testo vigente nel ventennio 1997-2016, la fattispecie del § 177 StGB prevedeva la coercizione sessuale come ipotesi base cui si accompagnavano delle aggravanti in casi di contestuali ulteriori violenze. La coercizione doveva avvenire con violenza o minaccia tale da comportare un pericolo attuale per la vita o l'integrità fisica della persona, oppure sfruttando una situazione nella quale la vittima fosse indifesa e in balia del comportamento dell'autore.

In quanto a ciò, la norma previgente assomigliava notevolmente a quella italiana, anche se troppo facili sovrapposizioni non debbono trarre in inganno poiché, in tali fattispecie, la dinamica processuale ha un peso rilevantissimo.

In ogni caso, oggi, il requisito della "violenza o minaccia" non è più indicato nell'ipotesi base, ma costituisce una aggravante (comma 5), anche se ciò non ha comportato una modifica del quadro sanzionatorio: la pena base dell'attuale comma 5 è la medesima della previgente ipotesi base del § 177.

Tornando alla nuova fattispecie base essa incrimina la condotta di colui che compie atti sessuali contro la "riconoscibile volontà" della persona (*gegen den erkennbaren Willen*) e va data grande rilevanza al fatto che la pena sia più bassa di quella che in precedenza era prevista per il primo comma del § 177.

In altre parole, modificando gli elementi della condotta punita e a fronte di un diverso quadro sanzionatorio, dal punto di vista strettamente dogmatico si potrebbe intendere la riforma come la (legittima) scelta del Parlamento tedesco di

incriminare una condotta in precedenza considerata lecita. Pretendere che chi compie atti sessuali con un'altra persona si curi del fatto che entrambi siano d'accordo e sanzionare chi non si conforma a tale regola, non solo non viola alcun diritto di un ipotetico imputato, ma corrisponde certamente al dovere statale di proteggere la vita e l'integrità fisica e sessuale dei/delle consociati/e.

Inquadrando la riforma in questo modo si possono azzerare i (legittimi) dubbi di coloro che, stante il venir meno del requisito della violenza o minaccia, potevano sostenere che l'intervento normativo finiva per ridurre le garanzie dell'imputato. La velata suggestione che stava alla base del ragionamento era quella per cui potrebbero essere processati uomini che avevano avuto rapporti consensuali, ma una volta consumato il rapporto avevano avuto diverbi con la persona che poi aveva finito per denunciarli.

In pratica, con una fattispecie costruita attorno al requisito del consenso, la critica triviale sottolinea che si lascerebbero degli uomini innocenti alla berlina di donne che successivamente avrebbero un lungo tempo a disposizione per denunciarli, per trarre da ciò non si sa bene quale beneficio.

È la dinamica processuale, tuttavia, a dare una luce corretta al senso e alla portata della riforma e a fugare ogni dubbio. Esigendo, come in passato, che la prevaricazione della altrui volontà avvenisse con specifiche attività costrittive si finiva implicitamente per costringere la pubblica accusa a dar conto di una reazione attiva potenzialmente efficace da parte della vittima rispetto alla violenza subita. La legge certo non richiedeva tale requisito, ma stante l'atteggiamento della difesa (niente affatto criticabile in ottica processuale) che poteva limitarsi apoditticamente a sostenere che il rapporto era consensuale senza altro aggiungere, al pubblico ministero non restava altra via che appoggiarsi a una precisa e approfondita testimonianza della vittima. Le necessità accusatorie, stante quella formulazione della fattispecie, finivano per ribaltare il protagonismo processuale: anche se esplicite manifestazioni di dissenso e di reazione (urla, fuga, graffi, ecc.) non erano richieste, dandone prova il pubblico ministero riusciva più agevolmente a dimostrare la responsabilità del reo, pur al prezzo di una potenziale rivittimizzazione della vittima.

La nuova formulazione del reato guarda a questo problema e stimola indirettamente la difesa ad assumere un atteggiamento processuale diverso, poiché, senza che ciò imponga ribaltamenti nell'onere probatorio, stimola certamente l'accusato a chiarire da quali elementi abbia dedotto l'altrui consenso, affidando la valutazione, comunque, non alla vittima, ma al giudice terzo.

È questo, infatti, il senso dell'importante aggettivo "*erkennbaren*" (riconoscibile) riferito alla volontà.

Per la dottrina tedesca, basta che la vittima segnali in qualsiasi modo la volontà contraria perché vi sia reato. Il parametro della riconoscibilità è la riconoscibilità di un terzo oggettivo ma – si badi – nel contesto culturale tedesco perché per un terzo oggettivo un "no" sia tale, basta che il dissenso sia pronunciato anche una sola volta e non deve certo essere urlato.

Per la dottrina tedesca la nuova legge stabilisce dunque chiaramente il principio che ogni atto sessuale contrastante con la volontà della vittima sia espressa che non espressa, ma comunque riconoscibile, costituisca una condotta penalmente rilevante.

Il secondo comma del § 177 StGB prevede la stessa pena per cinque modalità di abuso sessuale. Sono ipotesi nelle quali la vittima – per vari motivi – non sia in grado di formare o esprimere la volontà contraria.

Mentre le altre condizioni costituiscono modifiche del previgente ed ora abrogato §179 StGB, il numero 3 è del tutto nuovo. In questo caso il reato sussiste quando il colpevole approfitta di una situazione di sorpresa. Si tratta di condotte di intrusione sessuale rapida contro le quali il soggetto passivo non ha il tempo di esprimere la propria contraria volontà, come per esempio se qualcuno tocca improvvisamente l'organo sessuale di un'altra persona. Si tratta delle ipotesi di palpeggiamento che rimandano esattamente ai fatti occorsi durante il Capodanno 2016.

Ne consegue effettivamente che, almeno in astratto, un palpeggiamento breve avvenuto in contesto pubblico (comma 3) sia punito più gravemente di un rapporto sessuale completo avvenuto senza consenso dentro le pareti domestiche (comma 1). Questo da una parte corrisponde alla citata differente considerazione dei fatti che avvengono in spazio pubblico rispetto al contesto privato di cui si diceva pocanzi, ma si tenga presente che tali storture possono essere corrette con la regola di riequilibrio delle circostanze effettive del caso previste dall'ultimo comma dello stesso § 177 StGB.

I commi 4 e 5 contengono figure criminose aggravate che erano già previste nella legislazione previgente. Il quarto comma riguarda atti sessuali con persona affetta da malattia o handicap che le impedisca di formare o esprimere il consenso e prevede una pena da 1 a 15 anni di detenzione. Il comma 5 contiene la vecchia fattispecie base, cioè la coercizione sessuale mediante violenza, minaccia o con l'approfittare della vulnerabilità della vittima. Anche le fattispecie dei commi 6, 7 e 8 (con pene rispettivamente tra due, tre o cinque fino a 15 anni) sono riprodotte invariate, ma applicabili anche alla nuova fattispecie base di "aggressione sessuale". Questo vale anche per il §178 (nuova formulazione) StGB che punisce con la pena non inferiore a dieci anni l'agente che, con l'aggressione o la violenza sessuale o con la violenza carnale provochi, almeno per colpa grave, la morte della vittima.

L'ampio spazio di discrezionalità tra minimo e massimo edittale, che caratterizza la legislazione tedesca anche in altri ambiti, corrisponde a una fiducia del legislatore nella capacità della magistratura di stabilire la sanzione più adatta al caso concreto.

La nuova legge ha introdotto il reato di "molestie sessuali". Il nuovo §184i StGB prevede che: "Chiunque tocchi fisicamente un'altra persona in modo sessualmente determinato e quindi la molesti sarà punito con la reclusione fino a due anni o con

una multa, a meno che l'atto non sia punito maggiormante da altre disposizioni di questa sezione".

Sono pertanto escluse le molestie verbali, riguardo alle quali, come già anticipato, si discute ora di una loro penalizzazione. In ogni caso, le condotte definite dal §184h StGB non superavano in precedenza la soglia della rilevanza penale.

La fattispecie è realizzata con un toccamento dell'altra persona in modo sessualmente determinato (ove non vi sia contatto, come nell'esibizionismo, si ricorre alla fattispecie del §183). Vengono puniti ad esempio i palpeggiamenti su parti intime (vestite), ma non necessariamente su organi sessuali, con pena detentiva fino a due anni oppure pena pecuniaria. In casi gravi la pena è da tre mesi a cinque anni. Si ipotizza un caso grave per esempio, quando il fatto viene compiuto collettivamente da più persone. Il reato è punibile a querela della persona offesa, a meno che non esista un interesse pubblico al perseguimento del fatto.

Anche questa nuova fattispecie è fortemente condizionata dall'esigenza di reprimere comportamenti come quelli avvenuti a Colonia e Amburgo. Risulta, tuttavia, altrettanto evidente il suo difficile coordinamento, p.e., con il §177 comma 3 sopra citato perché da una parte il nuovo §184i StGB viene indicato come fattispecie residuale ("salvo che il fatto non costituisca più grave reato"), ma dall'altra i suoi casi particolarmente gravi (*besonders schweren Fällen*) sono puniti nel massimo alla pari di una violenza sessuale.

Particolare interesse potrebbe suscitare la nuova norma "anti-branco", ovvero il §184j StGB, anch'esso frutto delle vicende di Capodanno. Esso punisce con carcere fino a due anni o con la multa, chi, per il solo fatto di formare parte di un gruppo di persone, determina o istiga la commissione da parte di uno dei suoi membri di un atto criminale previsto §§ 177 o 184, sempre che l'atto criminale sia effettivamente commesso.

Tuttavia, una norma siffatta non avrebbe necessità di essere introdotta nel nostro Paese perché il concorso di persone nel reato è disciplinato in un modo molto diverso in Italia rispetto alla maggior parte dei nostri vicini. Senza bisogno di entrare in particolari dettagli, malgrado la dottrina non abbia manifestato perplessità o contrarietà, in giurisprudenza l'istigazione e la determinazione del cosiddetto "branco" sono sanzionate penalmente.

In generale, la riforma dei delitti sessuali ha suscitato in Germania reazioni ambivalenti.

Da un lato viene considerata come un passo nella direzione giusta, perché strumento di maggiore tutela delle donne contro la violenza sessuale, necessaria per colmare le riscontrate lacune legislative.

Dall'altro lato dev'essere criticata nei dettagli, perché realizzata troppo in fretta e perciò mal concepita. Almeno sino a questo momento, la nuova legislazione non mostra comunque di aver inciso sul problema della bassa percentuale di reati sessuali perseguita penalmente, in ragione delle poche denunce. Anche a cinque

anni di distanza dalla promulgazione, vista anche la durata dei procedimenti, è comunque presto per tirare delle conclusioni.

Con il § 238 StGB, introdotto nel codice penale nel 2007, viene punito chiunque perseguiti illecitamente un'altra persona in un modo da nuocere gravemente al suo stile di vita personale. Dieci anni dopo la sua introduzione è stato riformato con una trasformazione da reato di evento a reato di pericolo astratto.

Il § 238 StGB è inserito nella sezione dedicata ai reati contro la libertà personale. Lo scopo della norma è la protezione della vita privata (in particolare la libertà d'azione e di decisione) da gravi molestie della vita.

Nella sua precedente formulazione, era necessario che dallo *stalking* derivasse una malattia rilevabile o un evento come, ad esempio, il trasloco della vittima. Questo comportava non solo difficoltà probatorie ma anche la conseguenza che una vittima mentalmente più solida fosse meno protetta. Tra le ragioni della modifica risulta infatti che vi sia stato il basso numero di condanne a fronte delle denunce presentate.

Oggi la punibilità non dipende più dal comportamento della vittima, ma da quello dell'autore del reato. È sufficiente che vi sia un motivo oggettivo per un cambiamento del comportamento. Per la valutazione generale vengono prese in considerazione tutte le circostanze del caso concreto. In primo luogo, è da considerare il grado di pressione psicologica generata dall'autore del reato. Le circostanze di cui si deve tener conto sono la frequenza, la continuità e l'intensità degli atti di persecuzione dell'autore del reato, nonché il loro contesto temporale e gli eventuali cambiamenti che si sono già verificati nella vita della vittima e le conseguenze psicologiche e fisiche che ne derivano.

La riforma ha sollevato molte critiche, perché anche in questo caso molti sono coloro che leggono, in logica binaria, ogni miglioramento della protezione della vittima come un peggioramento della posizione processuale dell'accusato. Al di là di ciò, da un punto di vista tecnico, anche la nuova formulazione non sembra adatta a ridurre le difficoltà probatorie, perché non è chiaro quale potrebbe essere un danno allo stile di vita dal punto di vista di un terzo obiettivo in un caso specifico. Una vittima più sensibile della media che reagisce non meriterebbe quindi protezione.

Fin dalla prima introduzione, nel 2007 aveva suscitato molte critiche il numero cinque del primo comma, che punisce chi commette "un'altra azione simile" («*eine andere vergleichbare Handlung*»). Non mancarono le proposte di abolizione, perché si dubitava della conformità con il principio di legalità-determinatezza. Come noto, tuttavia, il reato di *stalking* può essere commesso in varie modalità che non possono essere descritte tutte in dettaglio, e quindi una tale disposizione generale (*Auffangtatbestand*) tiene conto di queste modalità. La rigorosa interpretazione giurisprudenziale ha comunque scongiurato questo rischio.

Al di là della sua formulazione legale, che certo non potrebbe essere presa a riferimento dal nostro legislatore se intendesse riformare il nostro articolo 612-bis

del codice penale, risulta però interessante l'applicazione giurisprudenziale relativa al suicidio, come conseguenza della condotta delittuosa.

Come già visto in Francia e come si indicherà riguardo all'India, è dibattuta la questione circa la corretta valutazione delle responsabilità per le conseguenze della condotta dell'autore sulla vittima (suicidio, cadute nel corso della fuga, ecc.).

Per la realizzazione del reato di *stalking* che causa la morte di una persona di cui al § 238 comma 3 StGB è necessaria una specifica connessione di pericolo tra la fattispecie base di *stalking* e il successivo evento letale (BGH, 15 febbraio 2017 – 4 StR 375/16, BGH, NJW 2017, 2211). Secondo la giurisprudenza del BGH un nesso puramente causale tra la realizzazione del reato di base e la morte susseguente non sarebbe sufficiente per configurarlo.

Nel caso di specie, l'imputato aveva disturbato intensamente la vittima in tutti i settori della vita per un lungo periodo di tempo con notizie e altre azioni. In un secondo momento, la vittima si è tolta la vita. In questo caso, quindi, la morte della vittima è stata causata da un comportamento responsabilmente auto-danneggiante che potrebbe lasciare dubitare la menzionata specifica connessione di pericolo. Il BGH ha ritenuto qui sussistente una specifica connessione di pericolo: il comportamento della vittima era motivazionalmente attribuibile alla realizzazione dei fatti di base e tale motivazione era stata il fattore guida nelle azioni di comportamento autolesionistico. Scopo fondamentale del reato del § 238 StGB sarebbe quello di proteggere la vittima da comportamenti autolesionistici, perché gli effetti nell'ambito del § 238 StGB sono generalmente di natura psicologica.

1.2. Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e le molestie

Oltre alle previsioni del Codice penale, occorre ricordare la **legge del 2001 (modificata nel 2017) sulla protezione civile contro atti di violenza e *stalking*** (*Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen - Gewaltschutzgesetz, GewSchG*), il cui obiettivo è il miglioramento del livello di protezione civile in caso di atti di violenza e molestie irragionevoli, specie nei casi di violenza domestica o di atti violenti compiuti nell'ambiente sociale della vittima.

In particolare, la legge reca norme supplementari finalizzate all'esecuzione delle richieste di protezione civile-legale in relazione ad atti di violenza e di molestie irragionevoli. La legge sulla protezione contro la violenza si compone di quattro paragrafi: il § 1 regola le misure giudiziarie di protezione contro gli atti di violenza e, in particolare, il potere dei tribunali civili di adottare le misure necessarie ad evitare ulteriori lesioni (i cd. "ordini di protezione") in caso di lesioni intenzionali e illegali al corpo, alla salute o alla libertà di una persona; il § 2 riconosce il diritto della vittima di lasciare l'appartamento condiviso con l'autore del reato; il § 3 precisa il campo di applicazione delle disposizioni; il § 4 stabilisce le pene applicabili per la violazione degli ordini di protezione giudiziaria.

Anche in questo caso, rispetto agli standard italiani, siamo tuttavia di fronte a una tutela piuttosto blanda (si noti il § 2: necessario per far sì che né autore né

locatario di un appartamento precedentemente in uso alla vittima possano esigere denaro per pagare un affitto non goduto a causa della fuga).

In tal caso, la competenza spetta al tribunale della famiglia, che è un dipartimento speciale del tribunale distrettuale locale.

Per quanto concerne le specifiche **molestie sessuali compiute sul lavoro**, esse **non sono considerate in modo autonomo**, salvo che esse, in sede interpretativa, non si considerino riconducibili ai casi "di maggiore gravità" per i quali il citato articolo 184 i/2 del codice penale prevede un aggravamento di pena. Contestualmente alla riforma dell'articolo in questione, il legislatore ha anche modificato il titolo della norma in "Aggressione sessuale; Costrizione sessuale; Stupro" (*"Sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung"*), ampliando così notevolmente la sua sfera di applicazione, fino ad includere ogni tipo di aggressione o abuso sessuale.

2. La prevenzione della violenza: fra campagne di comunicazione, attività formative-educative e iniziative per il recupero degli uomini maltrattanti

In tema di **prevenzione**, si segnala che un **primo piano di azione** del Governo tedesco contro la violenza sulle donne è stato adottato nel 1999. Tale piano era imperniato sul concetto di violenza sulle donne inteso in un'accezione più ampia, che spingesse cioè verso interventi normativi non concentrati esclusivamente sulla punibilità dei meri reati di violenza, ma che contemplasse anche altri profili, quali ad esempio quelli legati ai temi dell'assistenza medica e psicologica e dell'educazione dei minori al ripudio della violenza.

Successivamente, nel 2007, è stato adottato il **secondo piano d'azione** per il miglioramento nell'efficienza della lotta contro la violenza sulle donne (*Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen*, ed. 2012).

I principali obiettivi del piano di azione sono quelli di rendere più efficace la lotta contro la violenza sulle donne e, contestualmente, rafforzare la tutela delle donne medesime.

I settori presi in considerazione dal nuovo piano, già peraltro richiamati in quello precedente, sono i seguenti:

1. Prevenzione;
2. Attuazione a livello normativo dei principi contenuti nel piano;
3. Creazione di un sistema di assistenza e consulenza alle donne vittime di violenza;
4. Effettuazione di collegamenti, anche via Internet, con il sistema di assistenza e consulenza;

5. Cooperazione tra istituzioni statali e organismi non pubblici che si occupano del tema;
6. Rieducazione degli autori delle violenze;
7. Qualificazione e sensibilizzazione;
8. Ricerca;
9. Collaborazione nazionale e internazionale;
10. Misure di sostegno per le donne all'estero.

Nell'introduzione al piano d'azione viene, inoltre, espresso l'auspicio che anche i singoli *Länder* proseguano ad elaborare autonomamente propri programmi per contrastare il fenomeno della violenza sulle donne. Ciò, peraltro, appare di fondamentale importanza, dal momento che molte misure d'attuazione a livello normativo sono di competenza dei singoli *Länder*.

Il piano individua poi una serie di obiettivi specifici.

Viene anzitutto presa in considerazione una **tutela rafforzata delle donne migranti**. Sulla base del sondaggio (che corrisponde dunque a opinioni personali e non a dati oggettivi) adottato dal piano d'azione come punto di riferimento, le donne migranti - in particolare quelle provenienti dalla Turchia e dall'Europa dell'Est - sarebbero, infatti, più frequentemente soggette ad atti di violenza (comprese le violenze di natura sessuale e certe forme particolarmente gravi di violenza corporale) rispetto alle donne di nazionalità tedesca. Su questa base, per tali donne proposte di aiuto **proattive**, che tengano soprattutto conto delle difficoltà di comprensione della lingua tedesca. Ciò fa sì che, paradossalmente, tale settore della popolazione potrebbe ricevere servizi migliori della popolazione nazionale, contrariamente a quanto avviene usualmente in altri Paesi.

Il documento riserva, inoltre, una particolare attenzione alle **donne con menomazioni sia fisiche che mentali**, una tipologia femminile già presa in considerazione dal primo piano d'azione. Per tali donne, evidentemente meno consapevoli del proprio corpo, della propria sessualità, del diritto alla propria sfera di intimità, e dunque meno informate riguardo alla problematica della violenza sessuale, viene prevista la **predisposizione di materiale informativo apposito**, avente il primario obiettivo di fornire chiarimenti "orientati" con riferimento sia al determinato contesto sociale nel quale si muovono le donne con menomazioni, sia a gruppi specifici nell'ambito di tale contesto.

Un altro obiettivo inserito nel piano è quello di prestare particolare **attenzione ai bambini** e, specificamente, alla "**prevenzione prima possibile"**.

Viene sottolineata l'importanza della prontezza delle istituzioni mediche nel **rilevare il collegamento tra la violenza subita e le conseguenze fisiche e psichiche riportate**. Non sempre, infatti, secondo il documento, il personale medico sarebbe ancora in grado di riconoscere rapidamente il collegamento tra i sintomi riportati e la violenza subita. Il documento afferma, quindi, che le prestazioni mediche nel settore dovranno essere conformate in modo tale da consentire alle donne vittime di violenza di poter essere sostenute e assistite anche in quest'ottica, con specifica opera di formazione del personale sanitario.

Occorre inoltre, secondo il documento, dotare **giudici e assistenti sociali di maggiori competenze in materia**, in modo da indurre maggiormente le donne che hanno subito violenza a rivolgersi, oltre che alle persone ad esse più vicine, anche a tali soggetti in qualità di ulteriori interlocutori.

Si raccomanda poi di aumentare le richieste di aiuto, puntando in particolare sulla possibilità di chiedere aiuto (non necessariamente collegato a una denuncia penale) in maniera **anonima e veloce.**

Il documento esorta, infine, a prendere in maggiore considerazione anche gli autori dei reati con **programmi specifici volti a incidere in positivo sul comportamento degli stessi** e auspica, in tal senso, un ulteriore rafforzamento della collaborazione tra **Federazione, *Länder* e organizzazioni non governative in materia**.

Per quanto concerne le politiche di **rieducazione, prevenzione e reinserimento**, occorre sottolineare che in Germania sono diverse le istituzioni che offrono i cosiddetti corsi di formazione sociale per autori di violenza domestica (*soziale Trainingskurse*), finalizzati a modificarne il comportamento violento e quindi a prevenire il compimento di ulteriori atti di violenza. Il Gruppo di lavoro federale sugli autori di violenza domestica (*Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e.V.*) è l'organizzazione di coordinamento di tali strutture e definisce i punti chiave e gli standard qualitativi necessari per la gestione del lavoro di rieducazione/riabilitazione con gli autori di violenza domestica.

Tali standard sono stati pubblicati dal Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e la gioventù, nell'opuscolo "Lavorare con i responsabili di violenza domestica"[10].

Oltre alla possibilità di iscriversi volontariamente a un corso quale (potenziale) autore di violenza domestica, la magistratura può stabilire l'obbligo di partecipare a un corso di formazione sociale in base alle seguenti modalità:

- l'ufficio del Pubblico Ministero può impartire istruzioni a partecipare al corso se sospende temporaneamente il procedimento nei confronti dell'imputato ai sensi del § 153a, comma 1, paragrafo 2, n. 6 del codice di procedura penale (*Strafprozeßordnung, StPO*);
- in base al § 59, pararagrafo 1, del codice penale, il tribunale può dichiarare colpevole l'autore del reato, ammonirlo e riservarsi il diritto di condannarlo a una pena già determinata per la durata del periodo di prova. In base al § 59a, paragrafo 2, n. 5 del medesimo codice, il tribunale può combinare tale avvertimento con l'istruzione a partecipare ad un corso di formazione sociale;
- se il trasgressore viene condannato a una pena detentiva, la cui esecuzione è sospesa per la libertà vigilata ai sensi del § 56 StGB, il tribunale può anche

[10] Tale opuscolo è disponibile al seguente link: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/arbeit-mit-taetern-in-faellen-haeuslicher-gewalt/80734

impartire istruzioni a partecipare a un corso di formazione sociale ai sensi del § 56c StGB.

Inoltre, se in caso di violenza domestica viene richiesto il divorzio, il § 1361b, par. 2, 1 del codice civile (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*) prevede che per il periodo di separazione - fino al divorzio definitivo - la casa coniugale venga normalmente assegnata in uso esclusivo al coniuge vittima di violenza domestica. Il diritto ad occupare l'appartamento coniugale può essere escluso solo se viene offerta prova che non sussiste il rischio di reiterazione del reato (cfr. § 1361b, paragrafo 2, frase 2 BGB).

In definitiva, la minore attenzione nei confronti della violenza domestica in Germania rispetto al contesto italiano non osta a una maggiore organizzazione relativamente ai cosiddetti percorsi per maltrattanti. Anzi, gli standard vengono definiti a livello centrale e realizzati in modo decentrato a livello locale.

Non sussiste particolare sfiducia o diffidenza nei confronti né della loro potenziale efficacia, né dei costi per le finanze pubbliche.

Questi percorsi sono concepiti, evidentemente, come parte integrante della pena che in Germania anche per l'opinione pubblica, è bene ricordare, non è affatto sinonimo di carcere, essendo la pena privativa della libertà comminata in una minoranza di casi. In base a tale visione, non ha ragione di sorgere alcun dubbio sul fatto che essi sarebbero un "beneficio gratuito" per chi invece ha commesso degli illeciti, risultando indispensabile che essi siano realizzati ed estesi al maggior numero di soggetti possibili.

NORVEGIA

La violenza maschile contro le donne, inquadrata nella particolare ottica della violenza nei contesti di relazioni strette, è uno dei principali problemi sociali in Norvegia e le istituzioni ne sono tanto consapevoli da dedicare risorse intellettuali ed economiche per contrastarlo probabilmente con pochi eguali nel mondo.

In base ai dati pubblicati da UNODC, negli ultimi anni, Italia e Norvegia hanno un tasso di omicidi del tutto paragonabile oscillante tra 0,5 e 0,6 ogni 100mila abitanti. Tuttavia, il peso relativo dei crimini commessi in contesti di previa relazione tra autore e vittima, tipologia in cui in ogni Stato si riscontra una prevalenza di vittime femminili, è più alto nel paese nordico rispetto alla nostra penisola. Ciò fa sì che, in rapporto alla popolazione, si riscontri un maggior numero di femminicidi in Norvegia rispetto all'Italia11. In linea di tendenza, la Norvegia si avvia ad entrare nella brevissima lista di Paesi in cui il numero totale di morti violente femminili supera il numero di quelle maschili.

Il Paese scandinavo, che sotto altri aspetti ha saputo gestire e contenere la violenza più di ogni altro, stando ai numeri, non riesce ancora ad esprimere politiche pubbliche efficaci per contrastarla quando essa si esercita contro le donne e più in generale nelle relazioni strette.

La situazione potrebbe cambiare nei prossimi anni, perché le azioni predisposte nell'ultimo decennio e in continuo aggiornamento, con uno sforzo umano e finanziario senza precedenti, potrebbero cominciare a sortire effetti visibili in termini statistici.

1. La repressione della violenza

1.1.La disciplina del codice penale

Dal punto di vista della legislazione penale in senso stretto, la Norvegia non presenta significative peculiarità. Il già menzionato interventismo legislativo dell'ultimo decennio, ha coinvolto la legislazione penale solo marginalmente.

Il codice penale norvegese[12] dedica il Capo 26 (composto dagli articoli da 291 a 320) ai "Reati sessuali".

---

11 Si tratta di un dato statistico certamente suscettibile di oscillazioni, anche importanti, in ragione della popolazione norvegese che ad oggi non supera i 5,5 milioni (inferiore p.e. a quella del Lazio). In ogni caso si può affermare con sicurezza che la violenza sofferta dalle donne norvegesi sia inferiore a quella patita nel nostro Paese.

[12]La presente scheda fa riferimento alla traduzione non ufficiale in inglese fornita dal Ministero della giustizia e della sicurezza della Norvegia alla pagina *internet*: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-05-20-28. Gli articoli qui sunteggiati non sono stati modificati successivamente agli ultimi aggiornamenti della traduzione, ad eccezione dell'art 282 di cui è stata considerata la versione in lingua originale.

L'articolo 291 disciplina la fattispecie di **violenza sessuale,** sanzionando con la pena della reclusione fino a dieci anni il soggetto che: ottiene prestazioni sessuali mediante violenza o minacce; ha rapporti sessuali con persona in stato di incoscienza o che sia resa impossibilitata a resistere alla violenza per qualsiasi altro motivo; costringe, mediante violenza o minacce, una persona ad avere rapporti sessuali con terzi oppure a compiere atti assimilabili ad atti sessuali sulla propria persona.

L'articolo 292 prevede la pena minima di tre anni di reclusione e innalza quella massima a quindici anni quando gli atti di violenza previsti dall'articolo 291 siano compiuti con: penetrazione (vaginale o anale); *fellatio*; inserimento di oggetti nella vagina o nell'ano. La medesima pena è prevista quando è l'aggressore a causare nella vittima lo stato di impossibilità a resistere di cui all'articolo 291. Qualora il reato di violenza abbia natura gravemente colposa, la pena massima è fissata dall'articolo 294 a sei anni di reclusione; a dieci anni al ricorrere delle aggravanti di cui all'articolo 293.

L'articolo 293, recante talune circostanze aggravanti, prevede la pena fino a ventuno anni di reclusione[13] quando i reati di cui ai citati articoli 291 e 294 (nonché 299, concernente i rapporti sessuali con minori di 14 anni) sono commessi da **più persone** che agiscono insieme, sono commessi in maniera particolarmente **offensiva o dolorosa**, oppure quando la **vittima muore o subisca un danno al fisico o alla salute**. La norma specifica che deve essere sempre considerato tale la trasmissione di una malattia mediante l'atto sessuale.

L'articolo 295 punisce con la reclusione fino a sei anni coloro che ottengono prestazioni sessuali sfruttando: una posizione dominante; la malattia o disabilità mentale della vittima (sempreché la condotta non sia riconducibile alle fattispecie di cui all'articolo 291); la situazione di vulnerabilità di un minore di diciotto anni. L'articolo 296 prevede la medesima pena per coloro che, avendo posizioni di responsabilità negli istituti penitenziari o in altre strutture, ottengono prestazioni sessuali da detenuti o detenute o altre persone soggette a misure restrittive della libertà.

L'articolo 297 punisce l'**atto sessuale non consensuale** con la multa o con la reclusione fino ad un anno il soggetto che abbia compiuto un atto sessuale con una persona che non abbia a ciò acconsentito.

Per quanto concerne i profili riconducibili alla **violenza nelle relazioni intime**, l'articolo 282 del Codice punisce, con la reclusione fino a sei anni, gli abusi, seri o ripetuti, praticati con minacce, forza, privazione della libertà, violenza, trattamenti degradanti, nei confronti di soggetti in "stretta relazione" (*nære relasjoner*). Tali soggetti sono:

a) attuali o precedenti coniugi o conviventi;

---

13 Si tenga presente che la pena per l'omicidio volontario, in base all'art. 275, è compresa in una forbice tra 8 e 21 anni.

b) un parente oppure un parente di un coniuge o convivente (attuale o precedente) in linea di discendenza diretta;
c) un parente in linea ascendente diretta;
d) un qualsiasi membro della famiglia che vive nella stessa dimora;
e) una qualsiasi persona sottoposta alle cure dall'aggressore.

Quando qualcuno è ritenuto colpevole di un atto criminale ai sensi lettera b), il tribunale deve valutare l'imposizione di un ordine restrittivo (come disciplinato dall'articolo 57 del codice).

Ai sensi dell'articolo 283 la pena massima è elevata a 15 anni di reclusione in presenza di ulteriori **circostanze aggravanti**. Tali circostanze sono commisurate alla durata degli abusi oppure al fatto che essi siano stati praticati in maniera dolorosa o siano risultati particolarmente dolorosi, oppure siano stati praticati nei confronti di un soggetto indifeso.

Si richiamano qui solamente, infine, gli articoli 251 e 252 (coercizione e relative aggravanti) nonché gli articoli 263 e 264 (minacce e relative aggravanti), applicabili a taluni profili di interesse per la presente trattazione.

Per quanto concerne il fenomeno dello ***stalking***, il codice norvegese prevede due figure, distinte per gravità, agli articoli 266 e 266a. La prima disposizione punisce con la multa o la reclusione fino a due anni chi, con comportamenti intimidatori o fastidiosi o con molestie, perseguita una persona o ne viola la tranquillità. Il secondo, con pena privativa di libertà fino a 4 anni, punisce chi perseguita con azioni di intimidazione, pedinamento, osservazione, contatto o altre similari, comunque in grado di provocare paure o ansie.

Il **matrimonio forzato** è punito con la reclusione fino a sei anni dall'articolo 253. La pena si applica a chi costringe una persona a contrarre matrimonio con atti violenti, privazione della libertà della vittima o con altre azioni criminali o pressioni. È punibile con la stessa pena chi favorisce l'espatrio di una persona in un altro Paese allo scopo di assoggettare quest'ultima alla condizione sopra descritta.

L'articolo 284 punisce con la reclusione fino a sei anni chi effettua **mutilazioni genitali femminili**. Non rileva, peraltro, il consenso della vittima. La pena è elevata fino a quindici anni (articolo 285) in caso di aggravante, consistente in particolare nella presenza di danno permanente, malattia o incapacità al lavoro di una certa durata, nonché nella **morte della vittima** (dovendosi intendere come evento colposo, poiché se la morte è inflitta dolosamente si applicherà la fattispecie di omicidio).

Inoltre, l'articolo 284 medesimo prevede la pena fino ad un anno di reclusione per gli operatori di servizi per l'infanzia, servizi sociali, della scuola o comunque di strutture che si occupano dell'istruzione e cura dei minori che non abbiano agito per evitare la mutilazione, omettendo di riferire alle forze di polizia o ad altre autorità. La medesima disposizione si applica anche ai capi di comunità religiose. Non trovano applicazione, in questo caso, taluni doveri di riservatezza altrimenti

applicabili. La mancata denuncia non comporta sanzione qualora non sia avvenuta la mutilazione o questa non sia stata almeno tentata.
Al riguardo si segnala che, ai sensi dell'articolo 196, la stessa pena della reclusione fino ad un anno si applica ai soggetti che omettano di riferire o di cercare di evitare il fatto in relazione ai reati di cui agli articoli 291 e 295 sopra richiamati.
Gli articoli da 299 a 304 del codice disciplinano i reati sessuali commessi con minori di 14 o 16 anni (in Norvegia l'età per il consenso al rapporto è di 16 anni).

1.2 Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e le molestie

Oltre alle previsioni del codice penale, occorre ricordare la legge del 2017 sull'uguaglianza e contro la discriminazione[14], una tipologia di atto con molte similitudini rispetto al Codice delle pari opportunità presente nel nostro Paese. L'articolo 6 di tale legge proibisce qualunque forma di discriminazione basata sui fattori ivi elencati, tra i quali è annoverato il "genere", oltre ad "orientamento sessuale", "identità di genere" ed "espressione di genere". L'articolo 13 proibisce le molestie in generale, e le molestie sessuali in particolare, basate sui fattori (reali, assunti come tali, passati o futuri) elencati dall'articolo 6. Per "molestia" deve intendersi ogni azione, omissione, affermazione che ha l'intenzione o l'effetto di essere offensiva, spaventosa, ostile, degradante, umiliante o importuna. Per "molestia sessuale" deve intendersi qualsia forma di attenzione a sfondo sessuale che abbia medesime intenzioni o medesimi effetti. La proibizione si applica anche quando la molestia "per connessione", ovvero quella realizzata su una persona vicina ad altra essendo quest'ultima la destinataria effettiva della discriminazione
L'articolo 13 citato prevede, infine, che gli impiegati e i dirigenti di organizzazioni di qualsiasi tipo e di istituzioni educative e scolastiche debbano contribuire ad evitare e prevenire le molestie, ivi comprese le molestie sessuali, nell'ambito della propria sfera di responsabilità. A tale riguardo, gli articoli 24 e 26 della legge pongono in capo, rispettivamente, alle autorità pubbliche e agli impiegati, compiti per promuovere l'uguaglianza e prevenire la discriminazione, attraverso azioni "attive, mirate e sistematiche". L'articolo 24, inoltre, prevede che le autorità pubbliche debbano stilare un rapporto sulle azioni intraprese contro la discriminazione e per favorire la parità di genere nel luogo di lavoro. L'articolo 26 specifica che le azioni nel luogo di lavoro volte a promuovere la parità di genere e la lotta contro le molestie debbano considerare aspetti concernenti il reclutamento, il salario e le condizioni dell'impiego, le promozioni, le opportunità professionali, le caratteristiche del luogo di lavoro, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

---

[14] *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven*. La scheda si basa sulla traduzione non ufficiale in inglese a cura del Ministero della giustizia e della sicurezza della Norvegia alla pagina *internet*: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51. La traduzione è aggiornata alle ultime modifiche entrate in vigore il 1° gennaio 2020.

2. La prevenzione della violenza

Gli aspetti più caratteristici del sistema preventivo norvegese riguardano però altri ambiti, specialmente quello educativo e quello concernente studio e ricerca.

In tema di **prevenzione**, il Rapporto presentato dalla Norvegia al Grevio (di seguito "Rapporto")[15] segnala che il Centro per gli studi sulla violenza e lo stress post traumatico (NKVTS) svolge **attività di studio** nel settore della violenza domestica (o meglio, delle "relazioni strette"). Il Centro è stato costituito nel 2004 quale istituzione di ricerca nazionale che opera, con un approccio interdisciplinare, presso l'Università di Oslo. Oltre a realizzare progetti di ricerca per conto dei Ministeri interessati, anche in collaborazione con l'Unione europea, il NKVTS svolge attività di consulenza per il Governo nelle aree di propria competenza. Tra le aree di studio del Centro, figura una specifica sezione dedicata alla **violenza di genere e agli abusi**[16]. Inoltre, il NKTVS ha svolto, tra il 2019 e il 2020, **campagne di comunicazione** per la prevenzione, indirizzata in una prima fase al personale sanitario e delle istituzioni operanti nel settore dell'istruzione, quindi alla generalità della popolazione.

Per quanto riguarda le **risorse *online***, il Rapporto segnala il sito web *plikt.no*, dedicato ai doveri connessi alla prevenzione del fenomeno della violenza di genere posti dall'articolo 196 del codice penale norvegese.

Inoltre, il sito *ung.no* offre informazioni su vari temi sensibili destinate ai giovani norvegesi, in particolare nella fascia di età tra i 13 e i 20 anni. Questo sito *internet* ha diffuso specifiche campagne destinate ai giovani su vari temi riconducibili alla violenza nelle relazioni strette contrassegnate dall'*hashtag #notokay.no*. In anni recenti sono state inoltre realizzate campagne informative sulle mutilazioni genitali, i matrimoni forzati e su diversi aspetti del controllo sociale negativo (come comportamento prodromico allo *stalking*). In tale specifico ambito assumono rilievo anche alcune iniziative informative promosse dalle forze di polizia norvegesi richiamate dal Rapporto.

Per quanto concerne la **scuola**, nell'ambito di una riforma dei curricula dei cicli di istruzione primaria e secondaria vigente dall'autunno 2020, è stata inserita, tra l'altro, la materia "Salute pubblica e conoscenza del corpo". Si tratta di una materia di insegnamento trasversale inerente, tra l'altro, ad aspetti riconducibili alla salute psicofisica dei giovani, anche con riferimento alle tematiche della sessualità e del genere. Il Rapporto segnala, inoltre, il sito *internet* "Io lo so" (https://www.jegvet.no/), rivolto agli operatori delle scuole, contenente risorse, adattate alle diverse fasce di età, per una maggiore sensibilizzazione sui temi della violenza, degli abusi e del bullismo nelle scuole.

---

[15] Le informazioni contenute nel presente paragrafo sono tratte dal capitolo 3 del Rapporto presentato dalla Norvegia al Gruppo GREVIO (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*) del Consiglio d'Europa (GREVIO/Inf(2020)15, pubblicato il 17 settembre 2020).

[16] Per quanto riguarda le attività del NKTVS in tali ambiti, v. la pagina *web* dedicata sul sito istituzionale.

Il Rapporto dà conto, inoltre, delle attività condotte nell'ambito delle comunità religiose o di gruppi spirituali al fine di sensibilizzare coloro che ricoprono ruoli di responsabilità nelle medesime comunità, in quanto soggetti sui quali le vittime potrebbero fare affidamento per confidare le loro difficoltà.

Riguardo alla **formazione professionale** (iniziale e continua) degli operatori, si segnala come i regolamenti sui curricula nazionali per le professioni nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale (RETHOS) prevedano l'inserimento in tali curricula di specifiche competenze in materia di violenza e abuso. Insegnamenti in materia di violenza e abusi sono inoltre previsti nei programmi di istruzione del *College* universitario per la polizia norvegese.

La formazione si mostra dunque come diretta a una platea di destinatari ampia e variegata.

Una mappatura delle esigenze formative in tali materie è stata condotta dall'Istituto per gli studi sull'innovazione, la ricerca e l'educazione (NIFU)[17], nell'ambito di una strategia rivolta in particolare alla prevenzione della violenza sui minori[18]. Tale mappatura mira a fornire un quadro complessivo sulle competenze richieste e su come tali competenze possano essere acquisite e sviluppate dagli operatori dei servizi di vario tipo coinvolti nella lotta alla violenza e agli abusi sui minori.

Un ulteriore settore di intervento in materia di prevenzione è costituito dalle iniziative per la **rieducazione degli autori di violenza.** Nell'ambito delle attività dei Centri regionali per la prevenzione della violenza, dello stress post traumatico e dei suicidi sono stati sviluppati specifici programmi formativi sul tema della gestione della rabbia, della durata di 100 ore, rivolti agli operatori dei consultori familiari, dei centri locali dedicati alla salute mentale e ai centri per l'assistenza psichiatrica, nonché presso i servizi penitenziari.

Inoltre, la fondazione ATV "Alternativa alla violenza"[19] (ente *no profit*) conduce, in Norvegia, specifici progetti destinati agli autori di violenza e ai loro familiari. ATV e NKVTS collaborano in uno specifico programma di studio sui processi e sui risultati delle terapie destinate agli **uomini violenti** che chiedono aiuto. Lo studio - ancora in corso al momento della redazione della presente scheda - si occupa in particolare degli effetti dei programmi di aiuto (individuali e di gruppo) offerti dalla fondazione ATV. In tale ambito sono stati elaborati specifici modelli di intervento che utilizzano differenti approcci per la gestione della rabbia (in particolare il *Brøset model* e il modello ATV).

Le attività svolte da ATV sono gratuite o richiedono contribuzioni pressoché simboliche.

---

[17] Il NIFU è una Istituto di ricerca indipendente, organizzato come Fondazione no-profit.

[18] La mappatura rientra tra le strategie riconducibili al *Norwegian escalation plan against violence and abuse (2017–2021)*, un piano di contrasto a tutti i tipi di violenza sui minori.

[19] Cfr. la pagina internet in inglese su *Alternative to Violence - Alternativ Til Vold.*

A livello nazionale è disponibile, inoltre, il programma BASIS rivolto, su base volontaria, ai detenuti che stanno scontando una pena per violenza o abuso sessuale e che possono essere considerati potenziali recidivi.

Alcuni programmi regionali (chiamati *Help is Available*, secondo la denominazione in inglese) rendono disponibili specifici trattamenti per soggetti maggiorenni potenzialmente violenti.

3. Interventi di protezione e supporto delle vittime: i centri di crisi e la linea telefonica di aiuto

Un primo aspetto della protezione delle vittime riguarda le misure di prevenzione "penale".

Ai sensi dell'articolo 222a del codice norvegese, la polizia (o altra autorità che promuove l'azione penale) può emanare un **ordine restrittivo** su istanza della persona che necessita di protezione o nell'interesse pubblico.

L'ordine può essere emesso quando sia ragionevole credere che il destinatario possa commettere un crimine nei confronti di una persona o perseguitarla o comunque recare disturbo alla sua quiete.

L'ordine reca una proibizione di avvicinamento di una persona che può comportare il divieto di essere presente in uno luogo specifico oppure il divieto di seguire, fare visita o in qualsiasi modo contattare la persona protetta.

In caso di rischio imminente di commissione di un reato, al destinatario del provvedimento può essere vietato di soggiornare nella propria abitazione. Il provvedimento può contenere ulteriori restrizioni.

Il singolo provvedimento recante il divieto si applica per un periodo di tempo determinato, non superiore a un anno oppure a tre mesi se il divieto riguarda l'abitazione del destinatario. Il divieto può essere mantenuto solo fino a che le condizioni che hanno determinato la sua emanazione sono soddisfatte. Il **divieto di soggiorno nell'abitazione deve essere confermato dal tribunale; negli altri casi tale conferma deve essere eventualmente richiesta dall'interessato**, con un procedimento dunque che appare decisamente snello.

Al ricorrere delle medesime circostanze richiamate dal citato articolo 222a, l'articolo 57 del codice penale prevede che un ordine restrittivo possa essere emesso anche nei confronti di una persona già condannata. Comparata al nostro sistema, poiché vi è stata previamente la commissione di un reato, per questa figura potremmo utilizzare il termine di misura di sicurezza.

Nei casi vi sia il pericolo di commissione di reato, il condannato può essere soggetto al divieto di accedere alla propria abitazione. L'ordine di restrizione può essere limitato in base a condizioni specifiche.

Se ritenuto necessario per garantire l'osservanza del provvedimento restrittivo, il tribunale può decidere che al condannato venga imposto il **monitoraggio elettronico** per tutta o parte della durata del provvedimento restrittivo. Il

monitoraggio può registrare solo l'informazione che la persona condannata si sta muovendo all'interno delle aree vietate oppure in prossimità della persona lesa, nonché l'informazione sulla perdita di segnale dall'attrezzatura. La persona condannata ha il dovere di collaborare e seguire le istruzioni della polizia necessarie all'attuazione del monitoraggio.
Particolarmente impattante, in termini di doveri civici di solidarietà e prevenzione degli illeciti, è l'articolo196 del codice penale norvegese che va ben oltre gli obblighi di collaborazione penalmente sanzionati richiesti in Italia vuoi dall'omissione di soccorso vuoi dal reato di omessa denuncia. La norma norvegese, include il citato articolo 282 del codice penale tra quelli per cui, sotto la minaccia della reclusione fino a un anno, si fa obbligo a chiunque di denunciare o cercare altrimenti di evitare l'altrui atto illecito o le sue conseguenze in un momento in cui ciò fosse ancora possibile e sembra certo o molto probabile che l'atto sia stato o sarà commesso.

In materia di servizi per la **protezione e supporto immediato** alle vittime di violenza[20], la legge 19 giugno 2009[21] impone agli enti locali di assicurare la presenza sul territorio di appositi "Centri di crisi". I Centri offrono alloggio, assistenza 24 ore su 24 durante la permanenza, hanno carattere gratuito e possono essere contattati direttamente, senza appuntamento o specifiche prescrizioni. I centri forniscono supporto e aiuto per il reinserimento post-crisi, indirizzando le vittime agli altri servizi disponibili sul territorio e operando insieme alle autorità di polizia, ai servizi di consulenza familiare, alle amministrazioni competenti nei settori del lavoro e del *welfare*, ai servizi di assistenza ai all'infanzia.
Secondo i dati forniti dal Rapporto Grevio, sono presenti sul territorio nazionale 44 centri (settembre 2020 che corrisponde a un centro ogni 120mila abitanti). Nel 2019 i centri erano in grado di offrire 969 posti letto (media 20 posti per ogni centro) e impiegavano 546 operatori.
Il Rapporto sottolinea, tuttavia, come in alcuni casi la distanza dal centro può superare i 100 km. Un elenco dei centri è fornito dalla seguente pagina internet: *Hjelpetilbud* (in lingua norvegese).
Sono inoltre presenti centri di supporto specializzati nell'aiuto alle vittime di incesto e abusi sessuali in famiglia[22]. Questi centri svolgono la propria attività in aggiunta ai centri pubblici municipali, offrendo servizi gratuiti quali interviste personali e gruppi di auto aiuto mirati. Si tratta di 23 centri che impiegano 164 operatori.

---

[20] Le informazioni contenute nel presente paragrafo sono tratte dal capitolo 4 del Rapporto presentato dalla Norvegia al GREVIO (cfr *supra*), di seguito "Rapporto" e da pagine di siti istituzionali.

[21] *Crisis Centre Act*, in vigore dal 1° gennaio 2010. Si veda al riguardo la pagina internet sul sito del Governo dedicata al piano di azione 2014-2017 contro la violenza domestica.

[22] Si veda, ad esempio, la pagina in inglese SMISO (*Support Centre for Victims of Incest and Sexual Assault*) del centro Nordland di Mosjøen.

Riguardo al **reinserimento** dopo la permanenza dai centri di crisi, assumono specifico rilievo le azioni contenute nella Strategia nazionale 2014-2020 in materia di edilizia sociale (*Housing for welfare*). In tale ambito le autorità locali sono chiamate ad assicurare alle vittime di violenza una buona transizione dai centri di crisi ad una propria abitazione dignitosa.
Il Rapporto richiama inoltre le forme di assistenza di carattere generale assicurate dai sistemi di *welfare* norvegesi rivolte anche alle vittime di violenza di genere e di abusi. In particolare si possono qui ricordare, in estrema sintesi, i servizi di consulenza familiare che sono stati potenziati con la previsione di specifici centri dedicati alla violenza domestica.
Dal 2019 è attiva, su tutto il territorio nazionale e 24 ore su 24, una **linea telefonica** di supporto per abusi e violenze, finanziata dal Ministero della giustizia e della sicurezza e gestita dal Segretariato per i centri di crisi e dal Centro di crisi di Oslo. Circa 1.000 persone hanno chiamato la linea nei primi otto mesi del 2020 ed il 20 per cento di questi utenti non avevano contattato alcun servizio di supporto prima della chiamata.
Dal punto di vista comparato, l'istituzione di una linea telefonica non appare certo come un'intuizione originale. Essa va tuttavia nominata per segnalare come il numero di contatti, rapportato alla popolazione sia sensibilmente più alto di quello registrato in Italia nello stesso periodo (segnato dall'emergenza Covid).
Inoltre, una linea telefonica è gestita dal Centro contro l'incesto e gli abusi sessuali di Vestfold. Essa è gratuita e disponibile 24 ore su 24.
Si segnala, inoltre, la linea telefonica di emergenza per i minori e gli adolescenti vittime di violenza, abuso o altre forme di abbandono (*Emergency helpline*, secondo la dicitura in inglese), la quale opera in diretta collaborazione con i servizi municipali per l'infanzia.
Riguardo agli aspetti connessi alle forme di coercizione sociale, ai matrimoni forzati e alle mutilazioni genitali femminili, il Piano di azione 2017-2020 mira a fornire un quadro unitario per l'azione delle varie autorità (locali e centrali) per offrire supporto alle categorie vulnerabili nonché alle persone che scappano dalla famiglia e dalle forme di coercizione sociale di vario tipo. In tali ambiti opera un team di esperti che offrono assistenza, anche telefonica. A questa si deve aggiungere una linea telefonica della Croce rossa dedicata ai matrimoni forzati e alle mutilazioni genitali femminili.
Per quanto concerne gli **strumenti offerti *online***, dal 2015 è disponibile, su iniziativa del Governo norvegese, un portale (https://dinutvei.no/en/) con lo scopo di favorire la massima diffusione di tutte le informazioni utili alle vittime, agli autori di violenza che riconoscono necessità di supporto nonché agli operatori.
Si tratta di un sito costruito sulla base delle potenziali necessità dei diversi tipi di utenti e che offre una quantità di stimoli davvero vasta.
Quasi tutti i servizi indicati sono presenti in qualche località italiana, ma dell'attività norvegese assume risalto il livello molto alto di coordinamento delle azioni, basate su standard da raggiungere, la facilità nel reperimento delle

informazioni, la diffusione uniforme (nei limiti del possibile) su tutto il vasto territorio nazionale.
Il portale - disponibile in 13 lingue, inclusa la minoranza linguistica Sami - offre in particolare informazioni sulle forme di assistenza e sui contatti dei competenti servizi ed uffici. Esso contiene inoltre contenuti multimediali informativi di vario tipo.
Specifiche risorse del portale sono destinate agli autori di violenza. Il portale, finanziato dal Ministero della giustizia e della sicurezza, è gestito dal NKVTS.
Una rassegna delle diverse risorse disponibili (aiuto e assistenza personale, telefonica, *online* ecc.) per chi ha subito violenza domestica è fornita dal sito istituzionale del Governo norvegese alla seguente pagina *internet* (versione in inglese): *Seek help if you experience domestic violence*[23].

[23] Pagina visitata il 4 gennaio 2021. Ultimo aggiornamento: 8 aprile 2020.

SPAGNA

Nel 2014 *UN Women* e *World Future Council* premiarono la Spagna in occasione del decennale della *Ley Orgánica contra la Violencia de Género* considerando quest'ultima una delle più efficaci normative a livello mondiale per contrastare la violenza sessista, ritenuta da tali istituzioni una delle forme più generalizzate di violazione dei diritti umani.
Tale riconoscimento testimonia l'enorme lavoro tanto istituzionale quanto della società civile, così come l'alto livello degli interventi professionali svolti in Spagna ormai da vent'anni a questa parte.
Secondo l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea la Spagna è il Paese in cui maggiore è la consapevolezza sociale rispetto al fenomeno della violenza sulle donne e in cui è più alta la percentuale (prossima ormai al 90 per cento) di donne che hanno visto o ascoltato campagne di sensibilizzazione contro la violenza di genere, a fronte di una media europea attorno al 50 per cento.

Trascorsi dieci anni dall'introduzione di questa vera e propria pietra miliare del settore, ha preso avvio in Spagna un dibattito ampio per compiere un passo ulteriore. Anziché sostituire la Legge Organica con un testo nuovo, la scelta politica è andata nella direzione di utilizzare lo strumento del Patto di Stato, denominazione utilizzata per indicare gli accordi tra partiti politici di tendenze opposte per tracciare l'azione dello Stato a lungo termine su tematiche trascendentali, a prescindere da chi si trovi al governo in un certo momento[24].
Il Patto di Stato contro la Violenza di Genere del 2017, che comprende misure in tutti gli ambiti (con più di 200 proposte avanzate in ciascun ramo del parlamento) è il risultato di intensi negoziati parlamentari nei gruppi di lavoro costituiti nelle commissioni parlamentari della Camera e del Senato.
Il testo finale, discusso con le comunità autonome e gli enti locali rappresentati nella Federazione spagnola dei comuni e delle province, contiene un totale di 292 misure strutturali e 10 canali di azione.

Pur essendo il femminicidio solo la punta dell'*iceberg* della violenza contro le donne, l'andamento di medio-lungo periodo del loro numero può utilizzarsi come indicatore abbastanza affidabile dell'impatto delle politiche pubbliche di contrasto alla violenza di genere. Ebbene, il tasso di femminicidi per milione di donne in Spagna è andato lentamente ma costantemente scemando nell'ultimo ventennio e, da posizioni non dissimili da quello italiano, è ormai collocato stabilmente in un punto del 50 per cento inferiore.

---

24 Nella storia recente della Spagna democratica si ricordano i Patti di Stato della Moncloa del 1977, il Patto di Toledo sul sistema pensionistico pubblico nel 1995 e il Patto per le libertà con il terrorismo del 2000.

1. La repressione della violenza

1.2 La disciplina del codice penale

Il codice penale (articolo 178) punisce come responsabile di **aggressione sessuale** chiunque attenti alla libertà sessuale di un'altra persona, ricorrendo alla violenza o all'intimidazione, con una pena detentiva da uno a cinque anni. L'articolo 179 precisa che quando l'aggressione sessuale consiste in un accesso carnale vaginale, anale o orale, o nell'introduzione di parti del corpo diverse dal pene o oggetti in una delle prime due vie, il responsabile sarà punito come responsabile di **violenza sessuale** con una pena detentiva da sei a dodici anni. Sono previste circostanze aggravanti (articolo 180) entrambi i predetti reati.

Una diversa categoria di reati è quella che raggruppa (articolo 181 e seguenti) le fattispecie di **abusi sessuali**, condotte lesive della libertà e dell'identità sessuale di un'altra persona e pertanto realizzate senza il suo consenso ma, a differenza di quelle indicate dagli articoli 178 e seguenti caratterizzate da una assenza di violenza o intimidazione. La pena è la reclusione da uno a tre anni o la multa da diciotto a ventiquattro mesi (secondo il sistema di giorni/multa utilizzato nell'ordinamento spagnolo).

Si considerano abusi sessuali non consensuali quelli perpetrati su persone con disturbi mentali, nonché quelli che vengono commessi annullando la volontà della vittima attraverso l'uso di droghe o qualsiasi altra sostanza naturale o chimica adatta a tale scopo. La stessa pena si applica quando il consenso è ottenuto a causa di una situazione di manifesta superiorità che limita la libertà della vittima o con sorpresa. Anche in questo caso sono previste aggravanti.

Pertanto, le condotte di abuso sessuale non sono necessariamente meno gravi di quelle di aggressione, in particolare perché, ad esempio, nel comma 4 si fa comunque riferimento all'accesso carnale, prevedendo pene sensibilmente più pesanti.

Il recente caso (2016) noto come, *la Manada*, riguardante una violenza di gruppo commessa ai danni di una minorenne ubriaca, ha tuttavia portato all'attenzione dell'opinione pubblica la scelta normativa di distinguere dal punto di vista sia nominale sia sanzionatorio le situazioni in cui il rapporto sessuale sia subito per violenza manifesta da quelle in cui esso è realizzato approfittando di una incapacità di difendersi.

Lo sdegno collettivo che ciò ha generato, unito alla necessità di dare attuazione alla convenzione di Istanbul e al maggiore spazio che in base ad essa va riconosciuto, per parlare di violenza sessuale, all'effettività del consenso, nonché l'ottavo canale del Patto di Stato, ha stimolato il legislatore a proporre un disegno di legge di integrale riforma dei reati contro la libertà e l'identità sessuale.

I principi di tale disegno di legge sono i medesimi della riforma tedesca sopra accennata: "*solo sí es sí*". Il testo tuttavia, se ha trovato l'appoggio dei pubblici ministeri, è recentemente andato incontro all'espressione di un parere negativo (non vincolante) del *Consejo general del poder judicial*. Infatti, se da una parte il

punto di partenza dal quale si muove la riforma spagnola è più complesso rispetto a quello che aveva generato la modifica in Germania, potendosi definire ormai decisamente anacronistico, dall'altra il punto di arrivo proposto si pone decisamente in avanti anche rispetto alla formulazione tedesca. Il nuovo testo, eliminando completamente le precedenti formulazioni, giungerebbe persino a definire cosa debba intendersi per consenso con estremo dettaglio, limitando fortemente il potere di valutazione caso per caso della magistratura.

Disposizioni specifiche riguardano poi le aggressioni o le violenze sessuali a danno dei minori.

Tornando alla legislazione vigente, il codice spagnolo dedica una fattispecie *ad hoc* alle **molestie sessuali** (articolo 184) quando esse siano realizzate nel contesto di una **relazione autore/vittima di lavoro, docenza** o prestazione abituale e continuata di servizi. Chiunque richieda favori di natura sessuale, per sé o per terzi, nell'ambito di un rapporto di lavoro, insegnamento o prestazione di servizi continuativa o abituale, e con tale comportamento provoca alla vittima una situazione oggettiva e gravemente intimidatoria, ostile o umiliante, è punito con una pena detentiva da tre a cinque mesi o una multa da sei a dieci mesi. Qualora il colpevole di molestie sessuali abbia commesso l'atto approfittando di una situazione di superiorità lavorativa, didattica o gerarchica, ovvero con la minaccia espressa o tacita di cagionare alla vittima un male connesso alle legittime aspettative che la vittima può avere nell'ambito del rapporto indicato la pena sarà della reclusione da cinque a sette mesi o della multa da dieci a quattordici mesi. Anche in questo caso sono previste circostanze aggravanti.

Tale importante articolo non risulta tuttavia particolarmente utilizzato nella prassi tribunalizia, probabilmente perché non specificamente accompagnato (per quanto concerne i casi di molestie sul lavoro) da uno apparato di sostegni pubblici per le vittime dedicato a facilitarne il reinserimento lavorativo, che sia in qualche modo paragonabile all'apparato dedicato alla violenza in ambito intrafamiliare.

Fuori dal codice penale, nell'ambito la Legge Organica n. 3 del 2007 dedicata alla "uguaglianza effettiva di donne e uomini" è presente una più dettagliata disciplina delle molestie sessuali. In tale legislazione, di taglio paragonabile al nostro codice delle pari opportunità, le molestie sessuali sono inquadrate come elemento di discriminazione.

Tornando al codice penale, vi sono poi crimini di **esibizionismo** e **provocazione sessuale** (articoli 185 e 186), nonché, in diversa sezione del codice, il reato di **mutilazione genitale** (articolo 149).

Come anticipato, il codice penale (tenendo esclusi gli aspetti inerenti le fattispecie di aggressione e abuso sessuale) è stato novellato dalla Legge Organica n.1 del 2004, – *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* – (e, successivamente, dalla legge organica n. 1/2015). Essa ha introdotto misure specifiche nel caso di **reati connessi** alla **violenza di genere**, prevedendo, tra l'altro: la possibilità di condizionare la **sospensione della pena** al rispetto di specifici doveri e divieti

(divieto di avvicinarsi o stabilire contatti con la vittima, ecc.), la cui violazione determina la revoca della sospensione (articoli 83 e 84 del codice).

L'aspetto proprio del diritto penale che più ha attirato l'attenzione su questa normativa, anche a livello internazionale, riguarda la previsione di una sostanziale **rottura del principio di uguaglianza formale** in situazioni di autoria maschile o femminile. In particolare negli artt. 148, 153, 171 e 172 del codice è presente ora una distinzione relativa alla pena da infliggersi all'autore maschio rispetto a vittima femmina quando la donna sia colei che ne è o era moglie o al quale è o era sentimentalmente legato anche senza convivenza. In tali situazioni, corrispondenti approssimativamente alle fattispecie italiane di lesioni, minacce e violenza privata, la pena è più alta tenendo conto dunque voi della violenza di genere nella coppia, vuoi della violenza domestica, sempre su un piano uomo/donna.

In anni più recenti, la Legge Organica n. 1 del 2015, con la quale è stata modificata una lista molto lunga di norme del codice penale, ha introdotto anche il reato di matrimonio forzato e quello di *stalking*, che prima non erano espressamente contemplati, dando così attuazione su questi aspetti alla Convenzione di Istanbul.

1.2 Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e le molestie

Oltre alle disposizioni penali, la Legge Organica n. 1 del 2004 affronta il tema della violenza di genere in modo completo e multidisciplinare[25], a partire dal processo di socializzazione e educazione[26]. Tra le diverse misure previste (alcune analizzate *supra*, altre *infra*), vi sono le citate novelle al codice penale e disposizioni sulla tutela giudiziaria che consentano procedure agili e uniscono, nella sfera **civile e penale**, misure di protezione delle donne e dei loro bambini e misure preventive da attuare con urgenza.

La legge del 2004 affida peraltro all'amministrazione penitenziaria la realizzazione di **programmi specifici** per i detenuti condannati per crimini legati alla violenza di genere, il cui percorso sarà monitorato e valutato anche ai fini del rilascio dei permessi e della concessione della libertà condizionale.

La legge n. 1/2004 ha previsto una specifica articolazione dei **tribunali dedicata alla violenza sulle donne**, ai quali è riservata la competenza per la sola istruzione, in ambito penale[27]:

- dei processi per i reati del codice penale relativi a omicidio, aborto, lesioni, lesioni al feto, delitti contro la libertà, delitti contro l'integrità morale, contro la libertà e delitti di indennità o qualsiasi altro crimine commesso con violenza o intimidazione, a condizione che sia stato commesso contro chi è o era sua moglie, o una donna che è o è stata legata all'autore da un rapporto

---

25 I settori professionali coinvolti riguardano infatti i seguenti ambiti: educativo, sanitario, dei media e delle comunicazioni, lavorativo, dell'assistenza sociale, della sicurezza, penitenziario e giudiziario.

26 Per un riepilogo della normativa, si veda qui.

27 Questo aspetto della legge è attualmente in fase di riforma e potrebbe subire notevoli trasformazioni.

affettivo simile, anche senza convivenza, nonché commesso sui discendenti, propri o della moglie o della compagna, o sui minori o incapaci che convivono con lui o che sono soggetti al potere, alla tutela, alla curatela, all'affidamento o all'affidamento di fatto della moglie o della compagna, quando la condotta contestata sia un atto di violenza di genere;
- dei processi per qualsiasi reato contro i diritti e doveri familiari, quando la vittima è una delle persone indicate *supra;*
- sull'adozione dei corrispondenti provvedimenti di tutela per le vittime.

Per quanto concerne invece il giudizio, la competenza rimane vuoi agli *juzgados de lo penal* vuoi alle *audiencias provinciales* in base a quanto dispone in generale la disciplina del procedimento penale.

I tribunali per la violenza contro le donne hanno anche competenze in ambito civile limitatamente ai casi di connessione con atti di violenza di genere. Ad essi sono infatti devolute le controversie in materia: di filiazione, maternità e paternità; di nullità del matrimonio, separazione e divorzio; di relazioni genitore-figlio; adozione o modifica di misure di rilevanza familiare e di affidamento dei figli minori o degli alimenti pretesi da un genitore nei confronti dell'altro per conto dei figli minori.

La legge organica n. 1/2004 ha novellato anche le norme sul **processo civile**, con particolare riguardo alla perdita di competenza del giudice qualora riscontri nel processo che si siano verificati atti riconducibili alla violenza di genere (articolo 49-*bis* della legge n. 1/2000).

Un ultimo elemento estremamente qualificante della legge organica n. 1/2004 riguarda la **mediazione**, che è **espressamente vietata** in tutti i casi che ricadono nella competenza dei tribunali per la violenza contro le donne.

L'assunto logico che sta alla base di tale scelta è quello per cui una corretta mediazione si può sviluppare solo tra due soggetti che si collocano in posizione paritaria, mentre l'utilizzo di questi istituti in contesti di squilibrio non fa che riproporre schemi scorretti, finendo per dare un avallo di legalità a un contesto di sopraffazione.

2. La prevenzione della violenza

La legge organica n.1/2004 ha introdotto il **Piano nazionale di sensibilizzazione e prevenzione** della violenza di genere, rivolto a uomini e donne, con un ampio programma di formazione complementare e riqualificazione dei professionisti che intervengono in queste situazioni. La legge demanda alle autorità competenti la promozione di specifiche **campagne di informazione e sensibilizzazione** al fine di prevenire la violenza di genere.

L'elemento chiave della prevenzione è però basato sul **sistema educativo** (articolo 4), quale veicolo di trasmissione del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'uguaglianza tra uomini e donne. Ciascun segmento educativo ha pertanto uno scopo specifico: l'educazione della prima infanzia contribuisce allo sviluppo dell'apprendimento dell'infanzia nella risoluzione pacifica dei conflitti;

l'istruzione primaria aiuta a sviluppare negli studenti la loro capacità di acquisire abilità nella risoluzione pacifica dei conflitti e di comprendere e rispettare l'uguaglianza tra i sessi; l'istruzione secondaria obbligatoria punta a sviluppare negli studenti la capacità di interagire con gli altri pacificamente e di conoscere, valorizzare e rispettare le pari opportunità per uomini e donne; la formazione professionale contribuisce a sviluppare negli studenti la capacità di consolidare la propria maturità personale, sociale e morale, che consente loro di agire in modo responsabile e autonomo e di analizzare e valutare criticamente le disuguaglianze di genere e promuovere l'uguaglianza reale ed efficace tra uomini e donne; l'insegnamento per gli adulti include tra i suoi obiettivi lo sviluppo di attività per la risoluzione pacifica dei conflitti e la promozione del rispetto della dignità delle persone e dell'uguaglianza tra uomini e donne; le università includono e promuovono formazione, insegnamento e ricerca trasversali sull'uguaglianza di genere e la non discriminazione in tutti i settori accademici. Inoltre si prevede che nei **piani di formazione iniziale e permanente degli insegnanti** sia inclusa una formazione specifica sull'uguaglianza.

Sono altresì previste azioni di **formazione** in materia di uguaglianza e non discriminazione in base al sesso e sulla violenza di genere nei **corsi di formazione per giudici e magistrati**, procuratori, cancellieri, organi di sicurezza pubblica e medici legali (articolo 47 legge n. 1/2004). A tal proposito va altresì menzionata la Legge organica 5/2018, di riforma della Legge organica sul potere giudiziario, predisposta con l'intento di introdurre misure urgenti in applicazione del Patto di Stato, allo scopo di migliorare la formazione dei membri del potere giudiziario e della scuola giudiziaria.

In ambito sanitario, la legge organica n. 1/2004 ha disposto l'adozione di programmi di sensibilizzazione e **formazione continua del personale sanitario** al fine di migliorare e promuovere la diagnosi precoce, la cura e la riabilitazione delle donne nelle situazioni di violenza di genere.

Infine, la legge organica n. 1/2004 considera illegale la **pubblicità** che utilizza l'immagine delle donne in modo degradante o discriminatorio (articolo 10). Si sollecitano inoltre alle Pubbliche Amministrazioni ad eliminare comportamenti che favoriscono situazioni di disuguaglianza delle donne in tutti i ***social media*** (articolo 13).

A livello **organizzativo**, la legge organica n. 1/2004, all'articolo29,ha demandato specifici compiti alla Delegazione del Governo contro la violenza di genere, che il regio decreto 455/2020, ha incardinato presso il Ministero dell'uguaglianza. La Delegazione governativa ha compiti di promozione delle azioni politiche e di coordinamento delle misure previste[28]. Inoltre, l'articolo 30 della legge organica n. 1/2004 ha previsto la creazione dell'**Osservatorio statale della violenza contro le donne** quale organo collegiale interministeriale,

[28] La Delegazione governativa ha elaborato, nel luglio 2019, la Guida al sistema di azione e coordinamento in caso di violenza di genere in Spagna.

incaricato di consigliare, valutare, collaborare istituzionalmente, preparare rapporti e studi e proposte di azione nel settore della violenza di genere. A ciò si aggiungono le Unità di coordinamento contro la violenza contro le donne e le Unità sulla violenza contro le donne, che dipendono dalla Delegazione governativa contro la violenza di genere e rappresentano la **Rete nazionale** di unità contro la violenza alle donne.

Già in premessa si è fatto menzione al Patto di Stato contro la violenza di genere: competente a dare attuazione alle misure del Patto - finanziate con specifiche risorse - è la summenzionata Delegazione governativa, con il coordinamento degli altri Ministeri interessati.

3.Interventi di protezione e supporto delle vittime

La delegazione del Governo contro la violenza di genere ha redatto una **Guida dei diritti delle donne vittime di violenza di genere**, disponibile in molteplici lingue, che definisce e raccoglie tutti i diritti delle vittime di questo tipo di violenze, accertate da una condanna giudiziaria, un ordine di protezione o altre pronunce del giudice che impongono misure di tutela.

Per denunciare episodi di violenza di genere, anche in Spagna è attivo un **numero verde** per informazioni e consulenza legale, quale servizio pubblico lanciato dalla citata Delegazione governativa, attivo 24 ore su 24, oltre ad un numero dedicato in caso di minorenni. Sul sito istituzionale del Ministero della Salute, dei servizi sociali e dell'uguaglianza, è stata realizzata una pagine *web* di risorse di supporto e prevenzione per i casi di violenza di genere, che consente di localizzare forze di polizia, giudiziarie e risorse informative e consulenza, sulla base della vicinanza territoriale delle vittime. Si tratta probabilmente della miglior risorsa informatica presente attualmente sul web, di più chiara lettura anche di quella norvegese.

La legge organica n. 1/2004, all'articolo 19, garantisce il **diritto all'assistenza sociale completa** che include assistenza e cure di emergenza, servizi specialistici e supporto professionale multidisciplinare. L'articolo 20 riconosce il diritto di accesso immediato al **patrocinio legale a spese dello Stato**, indipendentemente dalle risorse disponibili per il contenzioso, alle vittime di violenza di genere nei procedimenti che le vedono coinvolte; in caso di decesso della vittima, tale diritto è esteso ai suoi successori, a condizione che non siano stati partecipanti agli atti di violenza. Le donne vittime di violenza di genere hanno altresì una preferenza per l'accesso all'alloggio pubblico (articolo 28).

La legge organica n. 1/2004 garantisce anche i **diritti sul posto di lavoro** nel caso in cui una lavoratrice subisce violenza di genere e tenta di favorire il loro **reinserimento al lavoro**, tenuto conto che la violenza subita costituisce un ulteriore ostacolo all'integrazione professionale. La recente riforma dello statuto dei lavoratori (regio decreto legislativo nr. 2 del 2015) ha ulteriormente ampliato la gamma dei diritti riconosciuti alle lavoratrici subordinate (articoli 37.8, 40.4, 45.1.n), 48.10, 49.1.m), 52.d), 53.4, 55.5) disciplinando una gamma davvero ampia

di situazioni. Anche la *Ley* 20/2007, che disciplina lo statuto del lavoro autonomo, introduce delle garanzie per le lavoratrici para subordinate vittime di violenza.

In parallelo, la legge organica n. 1/2004 ha novellato anche la legge sulla **funzione pubblica**[29], stabilendo tra l'altro che: nell'agevolare la mobilità tra i funzionari, di dovrà tener conto dei casi di mobilità geografica delle **funzionarie vittime di violenza di genere**; la dipendente pubblica vittima di violenza di genere ha diritto di preferenza per un ulteriore posto di lavoro equiparato al precedente qualora sia costretta, per le misure di protezione, a lasciare quello che occupava; le vittime di violenze di genere, se dipendenti pubblici, hanno diritto al congedo a particolari condizioni; le funzionarie vittime di violenza di genere hanno diritto a una riduzione dell'orario di lavoro con una riduzione proporzionale della retribuzione, o a una riorganizzazione dell'orario di lavoro, nei termini stabiliti per questi casi dalla Pubblica Amministrazione competente di volta in volta.

Una delle ulteriori misure di **protezione** delle vittime di violenza di genere previste dalla legge organica n. 1/2004 è la **tutela della *privacy*** delle vittime (dati personali, dei discendenti e di qualsiasi altra persona che è sotto la sua custodia - articolo 63). I giudici competenti possono convenire, d'ufficio o su richiesta della parte, che le udienze si svolgano a porte chiuse e che il procedimento sia riservato. Tra le altre misure di protezione è menzionato l'**allontanamento** dell'imputato per violenza di genere dal domicilio in cui ha vissuto o risiede il nucleo familiare, nonché il divieto di rientrarvi. Il giudice può vietare all'imputato di avvicinarsi alla persona protetta in qualsiasi luogo in cui si trova, nonché di avvicinarsi alla sua casa, al suo posto di lavoro o qualsiasi altro luogo che sia frequentato da lei. Può essere stabilita una distanza minima tra l'imputato e la vittima e può essere disposto il divieto di ogni tipo di comunicazione (articolo 64).

Il giudice può **sospendere** per l'imputato di violenza di genere **l'esercizio della potestà genitoriale** nei confronti dei minori da lui dipendenti, nonché le comunicazioni con questi ultimi, adottando le misure necessarie per garantire la sicurezza, l'integrità e il recupero di minori e donne, monitorandone periodicamente l'evoluzione (articoli 65 e 66).

La Legge organica n. 1/2004, tra i suoi obiettivi generali, menziona l'esigenza di garantire i **diritti economici alle donne vittime di violenza di genere**, al fine di facilitare la loro integrazione sociale.

Il quadro di supporto alle vittime è integrato e arricchito anche dalla *Ley* 4/2015, che introduce lo statuto della vittima di reato e costituisce l'atto principale con cui la Spagna ha dato attuazione alla direttiva vittime di matrice comunitaria.

---

29 Il vigente statuto del pubblico impiego è il Real Decreto Legislativo n. 5 del 2015.

INGHILTERRA

Una necessaria premessa: il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è uno Stato composto da tre distinti ordinamenti giuridici, quello di Inghilterra e Galles, quello scozzese e quello dell'Irlanda del Nord. Questa parte della relazione farà riferimento soltanto al primo di essi (in cui risiede quasi il 90% degli abitanti) anche se, per necessità di sintesi, si indicherà soltanto l'Inghilterra intendendo con essa anche il Galles (che comunque gode di una certa autonomia anche nella disciplina delle materie oggetto di questo documento).
In riferimento all'intero Stato, l'unica informazione che si può qui riportare riguarda l'adesione ai trattati internazionali, segnalando come il Regno Unito sia l'unico Paese dell'Europa occidentale a **non** aver **ancora ratificato la Convenzione di Istanbul**. Il processo di ratifica è stato avviato nel 2017, mediante il *Preventing and Combating Violence Against Womenand Domestic Violence (Ratification of Convention) Act 2017*, ma non si è ancora concluso, malgrado gli stimoli provenienti da diversi parlamentari e dalle associazioni per i diritti civili. Il provvedimento prevede un "*timetable for ratification*"[30].

1. La "repressione" della violenza tramite il diritto penale

In Inghilterra il tema della **violenza di genere** (fenomeno al quale si fa corrente riferimento con l'acronimo VAWG, *Violence Against Women and Girls*) ha progressivamente assunto specifica rilevanza nel quadro degli indirizzi della legislazione penale delineatisi nel corso degli ultimi decenni, orientati nel complesso a rafforzare gli strumenti di prevenzione e repressione dei fenomeni di violenza in ambito familiare e nelle relazioni tra i sessi.
Il *Sexual Offences Act 2003* rappresenta la fonte principale della disciplina generale dei **reati sessuali** e tuttora, pur avendo subito numerosissimi interventi, è il principale riferimento normativo in materia, costituendo una specie di breve codice sul tema (con sezioni dedicate anche agli abusi su minori, familiari e incapaci, oltre alla pedopornografia, alla tratta, alla prostituzione e all'incesto) con disposizioni tanto di diritto sostanziale come processuale.
Il *Sexual Offences Act* prevede, in apertura, ben quattro diversi articoli (*1.Rape; 2.Assault by penetration; 3.Sexual assault; 4.Causing a person to engage in sexual activity without consent*) per definire condotte che in Italia sarebbero tutte riferibili alla violenza sessuale, distinguendo a seconda del fatto che vi sia stata o meno penetrazione, delle parti del corpo interessate dal contatto, tanto nell'aggressore come nella vittima.

---

[30] Si veda www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/ written-statement/Commons/2018-10-30/HCWS1048/ e www.parliament.uk/business/ publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Lords/2018-10-30/ HLWS1018/ (ultima consultazione per entrambi 23 ottobre 2019). Nell'autunno 2020 l'home office ha pubblicato un *report* sul processo di avanzamento della ratifica di una sessantina di pagine.

La figura base è comunque quella di ***Rape*** in base alla quale: «*(1)A person (A) commits an offence if— (a)he intentionally penetrates the vagina, anus or mouth of another person (B) with his penis, (b)B does not consent to the penetration, and (c)A does not reasonably believe that B consents. (2) Whether a belief is reasonable is to be determined having regard to all the circumstances, including any steps A has taken to ascertain whether B consents. […]*»
Le lettere *(b)* e *(c)* così come il comma *(2)* si ripetono come una costante anche negli articoli successivi. Si tratta di formulazioni delle disposizioni che sono rimaste pressoché invariante sin dalla loro introduzione quasi vent'anni orsono e si caratterizzano per il fatto di collocare il baricentro della fattispecie nel **consenso della vittima**, senza dare peso a violenza e minaccia, vale a dire gli elementi caratterizzanti storicamente le norme vigenti sul continente. Le disposizioni relative al *Rape* furono dunque diretta e rilevantissima fonte di ispirazione per la stesura dell'art. 36 della Convenzione di Istanbul.
Particolare risalto in proposito va dato al comma *(2)*, poiché con tale formulazione – tanto infrequente delle norme nei Paesi del continente, quanto schiettamente trasparente nell'imporre una direttiva nell'attività di accertamento giudiziale – vengono scongiurati almeno in parte diversi rischi di rivittimizzazione nel corso del processo.
Non vi sono, infatti, riferimenti a ciò che la vittima ha fatto o non ha fatto per palesare il proprio dissenso, ma **ad essere oggetto di indagine è la ragionevolezza della convinzione propria dell'aggressore circa la sussistenza consenso della partner**. Si tratta quindi di una formulazione che effettivamente stimola l'imputato a esporre il proprio punto di vista per costruire una difesa, da una parte senza rendere indispensabile un esame troppo minuzioso della vittima, dall'altro senza imporre alcuna inversione dell'onere della prova in capo all'imputato.
Non bisogna, infatti, credere che davvero per arrivare a condanna, sia sufficiente il dissenso della vittima essendo i requisiti richiesti non due ma tre.
La vittima perciò, se lo ritiene o non è in grado di spingersi oltre, può effettivamente limitarsi a riferire che non desiderava avere un rapporto sessuale. Decisivo (cercando di esprimere in altre parole quanto già indicato poco sopra) sarà comunque il terzo requisito (c) in tutto e per tutto afferente alla condotta dell'autore. Ecco che il «*reasonably believe*» assume così i contorni di una **valutazione giudiziale di una sorta di adeguatezza del comportamento dell'imputato ad uno standard** di uomo maturo e consapevole rispetto al tempo e al luogo in cui la condotta e il successivo giudizio si svolgono.
Analizzando la recente riforma tedesca del reato di violenza sessuale, si era fatto riferimento all'importante aggettivo "*erkennbaren*" (riconoscibile) relativo alla volontà della vittima. Ebbene, anche se per rispondere alle necessità di un diverso stile di redazione normativa, la disposizione tedesca restava collegata essenzialmente alla volontà della vittima, pure si era sottolineato come anche in quel caso il parametro della riconoscibilità era quella di un terzo oggettivo.
Comunque la si voglia osservare è evidente che ci troviamo di fronte a situazioni in cui **nella disposizione penale ha un peso rilevante anche la componente**

culturale. Sino a quarant'anni orsono era perfettamente ragionevole, in molti luoghi in Europa, per un uomo credere che la propria moglie fosse sempre disponibile ad avere un rapporto sessuale con lui dal momento in cui lei aveva firmato l'atto di matrimonio. I repertori di giurisprudenza confermavano tale lettura. Oggi nemmeno il più conservatore tra i giuristi proporrebbe una simile interpretazione, ma cosa si possa "ragionevolmente credere" o cosa possa essere "riconoscibile" è indubbiamente ancora in evoluzione e a diverse velocità nei diversi Paesi.

Tornando al diritto inglese e al *Sexual Offences Act*, nei casi più gravi, tanto il *Rape* come l'*Assault by penetration* possono essere puniti con l'ergastolo.

L'articolata tipologia di provvedimenti con finalità preventiva e inibitoria, già introdotte dalla precedente legislazione (quali le misure restrittive della libertà personale o di circolazione dei condannati per i reati sessuali, ovvero gli obblighi di notifica relativi ai soggetti considerati pericolosi), è fatta confluire nella figura unitaria del *sexual offences prevention order* (SOPO) provvedimento di difficile inquadramento riguardo alla sua natura (con aspetti che lo avvicinano alla misura cautelare, ma con altri che lo rendono simile a una misura di prevenzione e a una misura di sicurezza) emesso a carico di soggetti recidivi o pericolosi (dall'8 marzo 2015 sostituito dal *Sexual Harm Prevention Order* – SHPO -, laddove il SOPO si mantiene vigente in Scozia e nell'Irlanda del Nord).

Il più recente intervento normativo in materia di **violenza domestica** si individua nel *Domestic Abuse Act 2021*[31], che (con i suoi 91 articoli) ha ricevuto sanzione regia il 29 aprile 2021 e ha introdotto nell'ordinamento britannico la figura del ***domestic abuse*** **(violenza domestica)**, anche se **non siamo di fronte a una nuova fattispecie criminosa** in senso stretto. La violenza domestica è definita ad amplissimo spettro nell'abuso fisico, sessuale, economico, psicologico, emotivo o di altro tipo nei confronti di una persona con la quale si intrattenga un **"legame personale" (*personally connected*)**, abbracciando così situazioni che certamente sarebbero già reato ed altre che non lo sono.

Tale definizione è **funzionale a fornire un ampio terreno di applicazione** alla terza sezione della legge, dedicata ai *Powers for dealing with domestic abuse*

---

[31] Si ricorda che l'adozione del *Domestic Abuse Act 2021* è giunta al termine di un percorso avviato nel marzo 2018, quando il Governo lanciò una consultazione pubblica per l'individuazione di opinioni sul relativo progetto di legge e sul seguente pacchetto di 'azioni pratiche':

- l'introduzione di una definizione specifica di 'abuso domestico';
- la definizione di un nuovo Avviso di protezione contro gli abusi domestici (*Domestic Abuse Protection Notice, DAPN*) da richiedere alla polizia e di un nuovo Ordine di protezione contro gli abusi domestici (*Domestic Abuse Protection Order, DAPO*) da mettere a disposizione dei tribunali in una vasta gamma di circostanze;
- l'istituzione del citato *Domestic Abuse Commissioner*;
- l'introduzione nella legge del *Domestic Violence Disclosure Scheme (DVDS)*, noto anche come "*Clare's Law*" che - in base al duplice diritto di chiedere e di conoscere ("*Right to Ask*" e "*Right to Know*") consente alla polizia di divulgare a una vittima (o potenziale vittima) di abusi domestici, informazioni in merito ai precedenti abusi o reati violenti compiuti dal relativo partner o ex.

Per approfondimenti sul relativo DDL si vedano i seguenti *papers* della Biblioteca della Camera dei Comuni: Domestic Abuse Bill 2019-21 (CBP8787) and Domestic Abuse Bill 2019-21: Progress on the Bill (CBP 8959).

suddivisi tra *Domestic abuse protection notices* e *Domestic abuse protection orders*. In questo caso ci troviamo di fronte a una complessa gamma di **misure di prevenzione** cui l'ordinamento può ricorrere anche in assenza di una vera e propria *offence* o del rischio che essa si realizzi, essendo sufficiente un comportamento che viene, non a caso, genericamente indicato come *abuse*.
L'abusante e la vittima devono avere almeno 16 anni di età. Tuttavia è considerata vittima di violenza domestica anche il figlio dell'aggressore, della vittima o di entrambi – nonché qualsiasi bambino su cui uno o entrambi esercitino la responsabilità genitoriale – che abbia assistito all'abuso o ne abbia patito gli effetti.
Ai sensi della legge, l'abuso economico ricomprende tutti i comportamenti che influiscano negativamente e in modo significativo sulla possibilità della vittima di acquisire, utilizzare o disporre di denaro o altri beni o di ottenere beni o servizi.
Integrano il reato di violenza domestica anche i comportamenti violenti, minacciosi, coercitivi o di controllo esercitati nei confronti della persona con la quale si intrattenga il suddetto tipo di legame.
Tra i legami personali rilevanti ai fini del provvedimento, figurano quelli tra coniugi, fidanzati o *civil partners*, le relazioni intime, la condivisione della responsabilità genitoriale su minori, i legami di parentela di qualsivoglia natura, o, se la vittima è affetta da disabilità, quello con il soggetto accudente. Per quanto riguarda le ultime due categorie, il rapporto deve essere in corso di svolgimento al momento dell'abuso; per le altre, valgono anche le relazioni già concluse.
Non è necessario, per configurare un contesto di abuso, che si dia riscontro di una pluralità di episodi o di un **comportamento ripetuto** nel tempo, potendosi disporre *notices* e *orders* anche sulla base di riscontri di comportamenti isolati. Il comportamento illecito può ritenersi "diretto nei confronti della vittima" anche se è stato posto in essere nei confronti di una terza persona, ad esempio il figlio della vittima. In taluni casi, la legge può avere portata extraterritoriale, se l'abusante è un suddito britannico, o proviene da un protettorato britannico. Qualora siano state poste in atto violenze fisiche che abbiano provocato lesioni gravi o la morte, l'aggressore non può invocare a propria difesa l'eventuale consenso della vittima.
La parte sesta dell'*Act* contiene sette articoli riguardanti *offences* contenute nel *Serious Crime Act 2015*[32]. Le associazioni impegnate nella lotta contro la violenza domestica hanno dato speciale enfasi all'introduzione del reato di strangolamento, ma la necessità di una specifica fattispecie si doveva soprattutto a questioni inerenti la speciale struttura del diritto penale inglese.
L'art. 68 è rubricato: *Controlling or coercive behaviour in an intimate or family relationship*. Tramite esso, in linea con la legislazione *antistalking*, si ampliano gli spazi applicativi del previgente **reato di controllo coercitivo compiuto in ambiente domestico**, introdotto nel 2015, previa consultazione pubblica, dalla

[32] Tramite l'introduzione, dopo la *Part 5* del *Serious Crime Act 2015* (*protection of children and others*) della nuova *Part 75A "Strangulation or suffocation"*.

citata Legge inglese sul controllo coercitivo[33], la prima adottata a livello internazionale ed europeo ([34]).

Tra le nuove norme del *Domestic Abuse Act* che meritano speciale considerazione ve ne sono due (artt. 65 e 66) riguardanti la procedura penale, che introducono **forti limitazioni** in alcuni tipi di giudizio **alla *cross-examination*** ovvero l'interrogatorio dei testi svolto direttamente dalla parte accusatoria e dalla difesa del reo. Sono previste delle presunzioni per permettere alle vittime di accedere senza eccessive formalità a benefici riconosciuti in generale a coloro che beneficiano dello status di vittime vulnerabili come deposizione da remoto o dietro schermo protettivo, possibilità di deporre a porte chiuse (senza che il pubblico o la stampa) siano presenti in aula o, ancora, la partecipazione del giudice e degli avvocati senza toga.

Occorre, tuttavia, rilevare come il *Domestic Abuse Act 2021* non sia ancora vigente nella sua interezza, posto che le relative disposizioni entreranno mano a mano in vigore secondo uno specifico cronoprogramma stabilito dal Governo.

In tema di **violenza domestica**, si ricorda che - a distanza di un anno dall'approvazione della citata legge del 2003, il Parlamento britannico aveva approvato il *Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004*, che, emendando in modo significativo il *Family Act 1996*, recava misure di protezione legale, assistenza e sostegno alle vittime e ai testimoni di atti violenti, specialmente commessi tra le mura domestiche, e inaspriva le pene previste per renderle più incisive. Veniva poi assicurata alle **coppie omosessuali** la medesima tutela riconosciuta alle coppie eterosessuali nei casi di violenza domestica, estendendo altresì l'applicazione dei *non-molestation order* alle coppie non conviventi.

La portata applicativa di tali disposizioni è stata in seguito estesa alle gravi lesioni di cui siano vittime un minore, oppure un adulto affetto da disabilità fisica o psichica (*Domestic Violence, Crime and Victims (Amendment) Act 2012*). Il tema della violenza domestica è poi oggetto di un'intera sezione del *Crime and Security Act 2010* (ss. 24-33). In questo caso, la legge attribuisce all'autorità giudiziaria il potere di adottare provvedimenti di **tutela della vittima** di duplice tipo: a) misure da adottarsi in via di urgenza dopo la violenza subita, qualora non sussistano elementi probatori sufficienti a incriminare l'aggressore (*Domestic Violence Protection Order*); b) atti di diffida diretti dalla polizia all'autore della violenza, per inibirgli di contattare la vittima e di frequentarne i luoghi di residenza o di attività (*Domestic Violence Protection Notice*).

Inoltre, all'interno del *Protection of Freedoms Act 2012*, sono stati inseriti due articoli (ss. 111-112) che, innovando la vigente normativa in materia di **atti**

---

[33] Si veda, in particolare, nella *PART 5 Protection of children and* others del *Serious Crime Act 2015* la sezione *Domestic abuse*, comprendente gli articoli *76. Controlling or coercive behaviour in an intimate or family relationship* e *77. Guidance about investigation of offences under section 76.*

[34] Per approfondimenti su tale legge del 2015, con la quale è stata data attuazione a una serie di proposte contenute nella *Strategia sulla criminalità grave e organizzata - Serious and Organised Crime Strategy*, si vedano: Home Office, *Controlling or Coercive Behaviour in an Intimate or Family Relationship: Statutory Guidance Framework*, December 2015; See also Crown Prosecution Service guidance (December 2015).

persecutori (costituita dal *Protection from Harassment Act 1997, PHA*), hanno introdotto nell'ordinamento britannico il reato di ***stalking***, considerato come un ulteriore stadio del reato di molestia, caratterizzato dall'elemento della continuità e dalla messa in atto di comportamenti persecutori nei confronti della vittima[35].
Il citato *PHA* prevede per i reati di **molestie e di *stalking* non aggravati** (sezioni 2 e 2A), la reclusione fino a sei mesi e/o una multa di livello 5; per l'induzione, nella vittima, del **timore della violenza** da molestie o da *stalking* (sezione 4), la pena della reclusione fino a dieci anni e/o un'ammenda; per il reato di ***stalking* aggravato** (dalla paura della violenza o grave allarme o angoscia) (sezione 4A), la pena fino a dieci anni di reclusione e/o una multa con l'accusa; ed infine per la violazione di un'ingiunzione civile (sezione 3, par. 6) o di un ordine restrittivo (sezione 5, par. 5) la stessa sanzione prevista per il reato della sezione 4.

1. La Prevenzione della violenza: fra campagne di comunicazione, attività formative-educative e iniziative per il recupero degli uomini maltrattanti

Le politiche governative in materia di contrasto dei fenomeni di violenza contro le donne, di competenza del Ministero dell'interno e dell'apposito Sottosegretariato (*Parliamentary Under Secretary of State (Minister for Preventing Abuse, Exploitation and Crime*), si sono sostanziate nella presentazione prima (nel 2015) del **rapporto**, concernente lo stato di attuazione dei piani di azione adottati nei precedenti anni (*A Call to End Violence Against Women and Girls. Progress Report 2010-2015*); e, poi, nel 2016 del **piano strategico nazionale per il periodo 2016-2020** (*Ending Violence Against Women and Girls*).
Con il primo documento il Governo ha tracciato un **bilancio delle iniziative** contemplate dal Piano d'azione del marzo 2012 (primo aggiornamento dell'iniziale piano del marzo 2011).
Tra le misure realizzate si annoverano lo stanziamento di circa 1,2 milioni di sterline per il periodo 2012-2015 per l'accesso all'**assistenza specialistica** a favore delle vittime di violenza sessuale, in particolare nelle maggiori aree urbane; l'attuazione del **programma pilota** "***Ugly Mugs***" (clienti pericolosi) per difendere le prostitute dalle aggressioni di clienti violenti e offensivi; la previsione legislativa del "**matrimonio forzato**" come nuova figura di reato; l'introduzione dell'obbligo di dichiarare, nell'ambito delle relazioni di coppia, **precedenti condanne** riportate per atti di violenza domestica; la pubblicazione e diffusione di opuscoli sulla mutilazione genitale femminile, in cui ne siano indicati il divieto legislativo e le conseguenze penali; le campagne informative rivolte ai minori per prevenire il rischio in cui possono incorrere di divenire autori o vittime di atti di violenza sessuale; le iniziative di formazione delle forze di polizia per elevare l'efficacia

[35] Per la disamina completa della Legge del 1997 si veda il *Briefing Paper* della Biblioteca della Camera dei Comuni *The Protection from Harassment Act 1997*; per la previsione specifica del reato di *stalking*, si veda invece il *Briefing Paper* *Stalking: Criminal Offences*.

della loro azione con riguardo agli atti di violenza sessuale su persone in condizioni di vulnerabilità.

Il secondo documento, concernente il **piano strategico**, riporta in premessa – probabilmente con eccessivo entusiasmo – i dati relativi alla **diminuzione dei casi di violenza denunciati ponendoli in diretta correlazione con** fronte di un significativo **incremento**, nel biennio 2014-2015, **della persecuzione tramite istanze penali** dei relativi reati. Successivamente richiama gli elevati costi determinati dalla violenza di genere, sia sociali (per i fenomeni di disagio sociale e di devianza che possono a loro volta derivare dalle violenze subite), sia economici (questi ultimi stimati nell'ordine di circa 16 miliardi di sterline l'anno, riferiti complessivamente all'onere finanziario pubblico per l'assistenza alle vittime e alle loro diminuite entrate in conseguenza degli abusi subiti).

Le linee di azione individuate nel piano strategico, in continuità con le precedenti iniziative, riguardano una pluralità di aspetti. Tra questi, si evidenziano la **prevenzione**, da perseguire attraverso **campagne educative nelle scuole** con il coinvolgimento del personale docente, al fine di agevolare un cambiamento culturale tra i più giovani; l'adeguatezza dei **servizi sociali** prestati alle vittime di abusi, da perseguire conformando le prassi amministrative e i moduli operativi agli obiettivi a tale scopo individuati dal Governo (nel *National Statement of Expectations* – NSE pubblicato nel dicembre 2016), e attraverso l'efficiente concertazione (*partnership working*) tra le amministrazioni dei diversi livelli territoriali.

In relazione a queste finalità del piano strategico e a supporto dei compiti basilari da assolvere per la sua attuazione, il Governo ha disposto un finanziamento di **80 milioni di sterline per il quinquennio interessato**. Questa dotazione, nelle previsioni del Governo, si aggiunge all'erogazione stimata nell'ordine di **15 milioni di sterline l'anno a sostegno delle organizzazioni di assistenza alle donne**, con copertura finanziaria tratta dall'imposta sul valore aggiunto applicata ai prodotti sanitari (restano salvi i finanziamenti già previsti per gli altri programmi assistenziali, i cui obiettivi intersecano la tutela delle donne nell'ambito familiare, ad esempio il *Troubled Families Programme* per il quale si prevedono stanziamenti nella misura di 720 milioni di sterline fino al 2020).

Peraltro, le finalità del piano strategico sono riferite alla violenza di genere senza escludere gli analoghi fenomeni alimentati dall'odio verso le **minoranze e i soggetti vulnerabili**, con riferimento all'origine etnica, all'immigrazione, all'orientamento sessuale, alle condizioni di disabilità, alle forme di sfruttamento delle persone.

Sotto il profilo della **repressione penale**, il piano strategico aveva preannunciato gli interventi ora introdotti quanto al piano contro la violenza domestica rispetto alla condotta consistente nel "*coercive and controlling behaviour*" subito dalla vittima in ambito familiare. Il piano riconosce particolare rilievo agli **dispositivi tecnologici** idonei alla raccolta e al trattamento di dati, all'acquisizione di elementi probatori, al tracciamento dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale. A questo riguardo, il piano strategico prefigura il più ampio ricorso a

strumenti che possano agevolare una più accurata e tempestiva individuazione dei soggetti violenti, come le micro-telecamere (*body-worn cameras*) o la sorveglianza mediante geolocalizzazione.

Entro la fine del corrente anno 2021 è prevista la pubblicazione, da parte del Governo, della nuova *Violence against Women and Girls Strategy 2021-2024 (VAWG)*, contestualmente ad una separata e specifica **Strategia concernente gli abusi domestici**[36].

Ancora, con la già citata terza parte del *Domestic Abuse Act 2021* è stato conferito alle forze di polizia il potere di emanare **ammonimenti per violenza domestica** (*Domestic Abuse Protection Notices, DAPN*), con i quali si intima all'abusante di interrompere gli abusi; se convivente con la vittima, l'avviso può essere sufficiente per obbligarlo a lasciare l'abitazione. L'emanazione dell'ammonimento può portare a una successiva **ordinanza giudiziale di protezione contro la violenza domestica** (*Domestic Abuse Protection Order, DAPO*), che può recare un elenco di divieti e condizioni finalizzati alla tutela della vittima, oltre a misure quali l'obbligo, per il maltrattante, di intraprendere un percorso di terapia psicologica. Sebbene misure analoghe già esistessero nell'ordinamento prima dell'approvazione del *Domestic Abuse Act 2021*, questi nuovi strumenti possono essere adottati per contrastare anche le situazioni di abuso domestico in cui non vi siano stati atti o minacce di violenza fisica (per esempio situazioni di violenza economica).

Sempre il *Domestic Abuse Act 2021* ha, poi, istituito un'**autorità settoriale di vigilanza** nella figura del *Domestic Abuse Commissioner (DAC)*, incaricato della redazione di informazioni sui servizi di assistenza per le vittime di violenza domestica, della formulazione di raccomandazioni per le autorità pubbliche, del sostegno agli studi scientifici sull'argomento, della predisposizione di corsi di formazione e campagne di informazione e della collaborazione con i soggetti attivi nel contrasto della violenza domestica. Il *Commissioner* dovrà anche redigere relazioni sull'abuso domestico per l'Esecutivo e presentarle in Parlamento. Gli enti locali hanno l'obbligo di dare sostegno alle vittime di abuso domestico, ad esempio istituendo case rifugio o riconoscendo alle vittime priorità nell'assegnazione di una casa popolare. Le autorità locali dovranno pubblicare un piano strategico per la predisposizione di tale sostegno e monitorarne l'attuazione; inoltre, dovranno istituire organi che formulino raccomandazioni e, al termine di ogni anno, presentare una relazione all'Esecutivo.

2. Interventi di Protezione e supporto delle vittime: i centri di crisi MARAC e IDVA

[36] Il 21 gennaio 2021, la Sottosegretaria agli Interni Victoria Atkins, rispondendo a un'interrogazione parlamentare sulla violenza di genere, ha affermato che 'le due strategie saranno complementari e lavoreranno insieme per contrastare la violenza contro le donne'.

In materia di servizi per la **protezione e supporto immediato** alle vittime, si segnala che in Inghilterra le vittime di violenza domestica possono accedere a forme di sostegno **generale** e **specialistico**.
Il sostegno di carattere generale viene fornito da diverse **organizzazioni** con sede sull'intero territorio nazionale. Il sostegno può includere l'intervento di **autorità deputate alla gestione dei bisogni abitativi** per l'**alloggio temporaneo** e l'aiuto al reperimento di una **nuova abitazione**. I servizi forniti dal *Department for Work and Pensions (DWP)* prevedono eventualmente l'assistenza per la definizione di un **reddito indipendente**, unitamente alle organizzazioni che offrono **supporto finanziario**, inclusa l'**assistenza al debito**. In tale contesto, le **autorità locali** e le **istituzioni educative** svolgono un ruolo importante per salvaguardare e prevenire gli abusi e le scuole possono fornire **sostegno ai bambini** vittime di abusi domestici. Sempre nell'ambito dell'assistenza di tipo generale, i **servizi sanitari** rispondono agli impatti sulla **salute fisica e mentale** degli abusi domestici e trattano i problemi correlati, incluso l'abuso di sostanze. I servizi specializzati di supporto per gli abusi domestici sono sempre più spesso forniti anche in ambiente sanitario, come gli **ospedali**.
I **servizi specializzati** forniscono invece assistenza 'su misura' alle vittime di violenza; sono generalmente gestiti da **organizzazioni del terzo settore** e includono **consulenti indipendenti per la violenza domestica e la violenza sessuale** *(Independent Domestic Violence and Sexual Violence Advisers - IDVAs and ISVAs)*, **case rifugio e linee di assistenza/aiuto**. I dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (*Office for National Statistics*) mostrano che il numero di IDVA e ISVA è aumentato nell'ultimo decennio in Inghilterra. In questo periodo è aumentato anche il numero delle linee di assistenza per gli abusi domestici, mentre è diminuito il numero delle case rifugio. Ciò lascerebbe intendere che, intercettando le situazioni critiche in uno stadio precoce, vi è poi un minor bisogno di risposte emergenziali.
La disponibilità di supporto specialistico, come IDVA, varia in tutto il paese. Nel 2019, l'ente benefico per gli abusi domestici SafeLives ha stimato che Londra era l'unica zona del Paese che disponesse dell'organico raccomandato di IDVA in rapporto alla popolazione (copertura del 108%). La percentuale di copertura più bassa (52%) si registra nello York-shire e Humber[37].
Occorre in generale rilevare come il **sistema** di contrasto e prevenzione della violenza domestica implementato nel Regno Unito, fortemente sostenuto da Patricia Scotland negli anni in cui operò come Ministro della Giustizia (tanto da

[37] Per approfondimenti sugli strumenti di supporto per le vittime di violenze domestiche, si rinvia al recentissimo (2 luglio 2021) *briefing* della Biblioteca della Camera dei Comuni: *Domestic abuse: Support for victims and survivors*. Per il ruolo dei servizi sanitari rispetto alla violenza domestica, si veda *The role of healthcare services in addressing domestic abuse* (maggio 2021); per una disamina sull'impatto della pandemia da Covid-19 sulla violenza domestica, si rinvia a: *Domestic abuse and Covid-19: A year into the pandemic* (maggio 2021).

prenderne il nome, essendo noto come "**metodo Scotland**"[38]), sia un sistema fortemente **integrato**, basato su **due principali istituzioni**:
- la ***Multi-Agency Risk Assessment Conference*** (**MARAC**)[39], tavolo che riunisce le principali agenzie pubbliche, organizzazioni, servizi operanti su un territorio che a vario titolo possono intervenire sui casi di violenza domestica;
- il già citato ***Indipendent Domestic Violence Advisor*** (**IDVA**), consulente indipendente incaricato di seguire la vittima e i figli in tutti i passaggi necessari a sottrarsi alla violenza domestica, garantendone protezione e sicurezza.

Più nel dettaglio, le **MARAC** sono componenti essenziali dei modelli di *Coordinated Community Response*, implementati a livello locale in molte città del Regno Unito. Ne esistono attualmente 260, distribuiti tra Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord, che trattano oltre 57.000 casi di violenza domestica all'anno. Si tratta di tavoli che si riuniscono con cadenza regolare e dove operatori afferenti a diversi servizi pubblici e agenzie private si incontrano per condividere informazioni relative ai casi di violenza domestica, specie quando siano valutati a più alto rischio (di femminicidio o di subire gravi lesioni). Tra i diversi attori sociali che prendono parte a questi incontri, si annoverano: la polizia locale, i servizi sanitari, i servizi per l'infanzia, gli uffici per gli alloggi, la magistratura, il volontariato di settore, le scuole, i progetti *no profit* per il contrasto della violenza domestica.

L'obiettivo principale di questi tavoli consiste nel delineare, per ogni caso esaminato, un piano coordinato di supporto e di protezione della vittima, basato sulla valutazione del rischio e delle sue specifiche condizioni sociali, familiari, lavorative, abitative. Il focus primario ricade sulla persona adulta che subisce direttamente la violenza, anche se l'intervento include il coordinamento fra servizi e istituzioni, in modo tale da occuparsi salvaguardia dei minori e della presa in carico dei maltrattanti.

Presupposto teorico di tale impostazione è che nessun attore sociale è in grado individualmente di ottenere da solo un quadro completo della situazione della vittima, mentre ognuno può portare il proprio punto di vista su un aspetto cruciale per la sua salvaguardia. Da qui un approccio olistico e integrato alla prevenzione e contrasto alla violenza domestica.

L'**IDVA** è una figura professionale centrale delle MARAC e del sistema olistico; si tratta di un consulente indipendente che ha il compito di garantire primariamente la sicurezza delle vittime ad alto rischio e dei loro figli. L'IDVA valuta di volta in volta il grado di rischio rispetto a casi specifici, considerando i punti di crisi, discutendo con la vittima la gamma delle possibili soluzioni, sviluppando piani di

---

[38] Per approfondimenti sul metodo, documentazione scientifica e lavoro bibliografico, una ricca raccolta di contributi di ricerca è disponibile sul sito di Safe Lives, a questo link.

[39] Una sintesi divulgativa sul funzionamento delle MARACs e sulle ricadute positive del metodo sui conti pubblici è offerta da questo opuscolo (in inglese) predisposto dall'organizzazione inglese Safe Lives: Saving Lives Saving Money

protezione coordinati, sulla base dell'intervento proposto dalle MARAC, tale da poter implementare le diverse azioni necessarie.
L'IDVA segue la vittima lungo tutto il percorso di fuoriuscita dalla violenza, assistendola in tutti gli aspetti che riguardano la sua sicurezza e il suo benessere, che vanno dagli aspetti legali a quelli sociali, abitativi, familiari, operando da interfaccia con tutti i servizi necessari. È l'IDVA a rappresentare la vittima anche presso le MARAC.
La **segnalazione dei casi** avviene secondo il seguente schema: ogni agenzia che fa parte delle MARAC valuta separatamente e in breve tempo le denunce ricevute, assegnando una valutazione di rischio bassa, media o alta. Nel caso sia assegnata la categoria "ad alto rischio", tutti i diretti interessati al caso devono riunirsi e decidere velocemente gli interventi da attuare, in modo da evitare ulteriori maltrattamenti che potrebbero mettere ulteriormente a rischio la vita della donna.
Dalle ricerche effettuate, risulta che le segnalazioni provengono in misura preponderante dalla polizia. I rappresentanti delle diverse agenzie presenti nelle MARAC discutono ogni singolo caso e disegnano l'**intervento** in modo specifico. Ogni servizio/attore si occupa di implementare la parte concernente il proprio lavoro quotidiano. Se quindi la Polizia si occupa di interventi come la sorveglianza dell'abitazione della vittima, l'allontanamento del maltrattante o l'installazione di allarmi, i servizi abitativi pubblici e le case rifugio sono chiamate all'azione quando è la vittima a dover cambiare domicilio (o a non averlo).
Anche le scuole e i servizi per l'infanzia sono all'uopo coinvolti per l'assunzione delle migliori decisioni nell'interesse dei minori (vittime di violenza assistita), così come i tribunali competenti saranno implicati per gli aspetti legati all'*iter* della querela contro il maltrattante, e così via per tutti quegli attori che coinvolti nel processo.
È anche prevista nelle MARAC, a seconda dei casi, la presenza di organizzazioni per l'assistenza a gruppi migranti o minoranze, così come di servizi rivolti alle dipendenze da alcol e droghe.
Le analisi effettuate sul campo mostrano che, in seguito all'intervento dell'IDVA e delle MARAC, un'alta percentuale di vittime - che può raggiungere il 60% - esce definitivamente dalla violenza.
Le autorità britanniche sono particolarmente attente nel dare rilevanza al fatto che il metodo ha anche una **ricaduta benefica sui conti pubblici**: secondo le stime ogni caso di violenza domestica ad alto rischio costa 20.000 sterline ai contribuenti, considerando le chiamate alla polizia, il pronto soccorso, i costi della giustizia penale, lavorativa, ecc., ovvero un totale 2,4 miliardi di sterline, con una perdita anche superiore per il sistema produttivo, da cui le vittime sono costrette ad assentarsi a causa delle violenze subite. L'intervento tempestivo sui casi giudicati ad alto rischio e la rapida messa in opera di piani di sostegno e protezione riduce non solo i rischi di uccisione e ferimento grave per le vittime, ma anche i costi associati alla violenza domestica. Per ogni sterlina investita nelle MARAC, si stima che si risparmino 6 sterline di costi diretti sostenuti dalle diverse agenzie coinvolte.

Ampliando la prospettiva dal solo contesto inglese, vi sono in effetti stime secondo le quali un contrasto efficace alla violenza domestica potrebbe far aumentare del 2.1% il PIL nell'Unione Europea.

Per quanto concerne l'**assistenza telefonica** alle vittime di violenza, si ricordano: per l'Inghilterra, la **linea telefonica nazionale** gratuita, operativa 24 ore su 24 *Refuge's National Domestic Abuse Helpline*; per l'Irlanda del Nord la linea *Domestic and Sexual Abuse Helpline*; per la Scozia la *Domestic Abuse and Forced Marriage Helpline*; per il Galles, *Live Fear Free*. Si segnala, infine, per tutto il Regno Unito, la *Men's Advice Line*, linea telefonica di assistenza riservata specifica per le vittime di sesso maschile.

Come già anticipato, le disposizioni del *Domestic Abuse Act 2021* entreranno in vigore secondo uno specifico cronoprogramma stabilito dal Governo. In tale contesto, il *Domestic Abuse Commissioner* in carica, Nicole Jacobs, ha ricevuto dal Governo l'incarico di contribuire al **miglioramento della quantità e della qualità dei servizi di supporto** per gli abusi domestici; nell'attuale fase il Commissario sta **mappando la fornitura di servizi**, processo che dovrebbe concludersi entro la **fine del 2021**.

In particolare, la sezione 4 del *Domestic Abuse Act 2021*, non ancora vigente ma nelle aspettative del Governo attivabile da settembre, impone alle autorità locali in Inghilterra i seguenti obblighi:

• valutare le esigenze di sostegno alloggiativo alle vittime di abusi domestici, o dei loro figli;
• definire e pubblicare una strategia per la fornitura di questo supporto;
• monitorare e valutare l'efficacia della predetta strategia.

In sostanza, il *Domestic Abuse Act* impone alle autorità locali di primo livello un **obbligo di legge relativo alla fornitura di sostegno in case rifugio o alloggi sicuri** alle vittime di abusi domestici e ai loro figli, stabilendo a tal fine che esse si dotino di una specifica strategia per la fornitura di tale supporto. Al fine di agevolare l'adozione di tale strategia, nel giugno 2021 il Ministero degli Alloggi, delle Comunità e degli Enti locali (*Ministry of Housing, Communities and Local Government*) ha pubblicato una bozza di linee guida concernenti l'assistenza alle vittime in "alloggio sicuro". La consultazione è attualmente aperta per la presentazione e prevede che le autorità di primo livello - *Tier One authorities* - (*county councils, metropolitan and unitary authorities and the Greater London Authority*) chiariscano come intendono pianificare la fornitura di servizi per soddisfare le esigenze di tutte le vittime, in base alle loro specifiche caratteristiche e bisogni unici o complessi (inclusi sesso, razza, genere, lingua, religione, orientamento sessuale, età, stato di salute e disabilità).

ARGENTINA

A qualsiasi trattazione contenutistica della disciplina delle misure di contrasto alla violenza contro le donne in Argentina, va premesso che il livello di attenzione politica, sociale e culturale sul fenomeno nel Paese è estremamente alta.
Come in tutto il continente latinoamericano il tema dell'evoluzione del rapporto tra i generi è elemento cardine della trasformazione sociale in atto.
Più che in qualsiasi altra parte del mondo, per ogni persona che si occupa di politica è indispensabile assumere una posizione esplicita sulla violenza di genere e il femminismo in generale.
Ciò, certamente, non significa che le condizioni di vita delle donne si trovino al momento in una situazione migliore che altrove (in tutto il continente, per esempio, la disciplina dell'aborto si colloca su posizioni estremamente restrittive dal punto di vista europeo). Ciò non significa nemmeno che tutte le posizioni in campo si collochino in un quadro definibile, da una prospettiva italiana, come astrattamente "progressista".
Nel dibattito pubblico latinoamericano di questi ultimi anni il genere è centrale tanto quanto nell'Italia di oggi lo è una questione come la mobilità sostenibile: nessuno può esplicitamente affermare di essere contrario (salvo pagare un prezzo elevato in termini di consenso) pur essendoci una enorme diversità di vedute su ciò che davvero sia "mobilità sostenibile".

Caratteristica portante della legislazione argentina è la presenza di una "*Ley integral*" seguendo il modello presentato già in Spagna, ma se possibile esprimendo un testo ancora più denso di contenuto teorico, quasi ne fosse l'evoluzione concettuale (anche alla luce dei continui e più recenti aggiornamenti).
L'attuazione limitata di tale disciplina, dovuta a un ventaglio di ragioni, ne costituisce ad oggi il limite maggiore.
Altrettanto peculiare nel contesto di questa relazione è la presenza di una disciplina specifica per il reato di femminicidio, caratteristica comune a tutti i principali Paesi latinoamericani con la sola l'eccezione di Cuba.

1.La repressione della violenza

1.1 La disciplina del codice penale

Il codice penale argentino dedica il **Titolo III** del **Libro Secondo**[40], ovvero gli **articoli da 118 a 133**, ai **"Reati contro l'integrità sessuale"** (rubrica così

[40] Il Libro Secondo del codice penale argentino disciplina i reati (*'De los delitos'*).

sostituita dall'articolo 1 della Legge n° 25.087 del 1999[41]; la precedente rubrica recitava: *'Reati contro l'onestà'*).

Il citato **Titolo III** consta di **5 Capitoli**, di cui il **Capitolo I**, concernente l'*"Adulterio"* e formato dal solo **articolo 118**, è stato **soppresso** nel 1995 con Legge n° 24.453.

Ai fini della presente disamina, l'attenzione sarà quindi rivolta ai **Capitoli da II a V**, le cui rubriche sono state soppresse con la citata Legge n° 25.087, che ha provveduto anche a sostituire l'articolo 119 del codice penale. Su tale articolo è poi intervenuta la Legge n° 27.352 del 2017.

Il **Capitolo II** si compone degli articoli **da 119 a 124**.

L'**articolo 119 del codice penale**, come infine novellato, al **comma 1** punisce con la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque **abusi sessualmente** di una persona di età inferiore a 13 anni o quando vi sia violenza, minaccia, abuso coercitivo o intimidatorio di una relazione di dipendenza, autorità o potere, ovvero approfittando del fatto che la vittima, per qualsivoglia ragione, non abbia potuto liberamente acconsentire all'azione. Il **comma 2** prevede l'applicazione della pena aggravata da quattro a dieci anni di reclusione quando l'abuso, per la durata o le circostanze dell'esecuzione, configuri una **sottomissione sessuale gravemente oltraggiosa per la vittima**. Il **comma 3** innalza ulteriormente la pena da sei a quindici anni di reclusione quando, nelle circostanze di cui al comma 1, vi sia **accesso carnale** per via anale, vaginale o orale, ovvero siano stati compiuti altri atti analoghi, introducendo oggetti o parti del corpo secondo le predette modalità. Nei casi di cui ai commi 2 e 3, il **comma 4** dispone, infine, l'ulteriore aggravante della pena della reclusione da otto a venti anni, quando l'abuso:

a) provochi gravi danni alla salute fisica o mentale della vittima;

b) sia stato commesso da un ascendente, discendente, affine in linea retta, fratello, tutore, curatore, ministro di qualsiasi culto riconosciuto o meno, incaricato dell'educazione o della tutela;

c) l'autore dell'atto sia a conoscenza di essere portatore di una malattia grave a trasmissione sessuale, e vi sia stato rischio di contagio;

d) sia stato commesso da due o più persone, o con armi;

e) sia stato compiuto da personale appartenente alle forze di polizia o di sicurezza, nello svolgimento delle proprie funzioni;

f) sia stato compiuto contro un minore di anni 18, approfittando della preesistente situazione di convivenza con lo stesso.

Nel caso di cui al comma 1, è applicabile la pena della reclusione da tre a dieci anni se concorrono le circostanze di cui alle predette lettere *a), b), d), e)* o *f)*.

L'**articolo 120** (come sostituito dall'articolo 3 della Legge n° 25.087 del 1999) punisce con la pena della reclusione da tre a sei anni chiunque compia alcune delle azioni di cui ai commi 2 o 3 dell'articolo 119 con persona di età inferiore ai sedici

---

[41] Con la Legge 25.087 il legislatore argentino ha provveduto ad eliminare dal codice penale il concetto di 'donna onesta', ha ampliato quello di violazione, riconoscendo diverse tipologie di aggressioni sessuali e stabilendo le condizioni aggravanti della pena.

anni, approfittando della sua **'immaturità sessuale'**, in ragione della maggiore età dell'autore, del suo rapporto di 'preminenza' rispetto alla vittima, o altra circostanza equivalente, sempre che non sia configurabile reato più severamente sanzionato. Il medesimo articolo prevede, infine, l'aggravante della pena della reclusione da sei a dieci anni qualora ricorra una delle circostanze di cui alle citate lettere *a), b), c), e)* o *f)* di cui al comma 4 dell'articolo 119. Gli **articoli 121, 122 e 123** sono stati soppressi dall'articolo 4 della menzionata Legge n° 25.087 del 1999, mentre l'**articolo 124** (come sostituito dall'articolo 1 della Legge n° 25.893 del 2004) impone l'ergastolo quando dalla realizzazione delle condotte di cui agli artt. 119 e 120, risulti la **morte della persona offesa**.

Il **Capitolo III** reca gli articoli **da 125 a 129.**

L'**articolo 125** (come sostituito dall'articolo 5 della Legge n° 25.087 del 1999) punisce con la pena della reclusione da tre a dieci anni chiunque promuova o faciliti la **corruzione di minori di diciotto anni**, anche con il consenso della vittima (pena innalzata da sei a quindici anni quando la vittima sia minore di anni tredici). Qualunque sia l'età della vittima, si prevede la pena della reclusione da dieci a quindici anni quando vi sia inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o qualunque altro mezzo di intimidazione o coercizione, così come se l'autore del reato è ascendente, coniuge, fratello, tutore o persona convivente o incaricata dell'educazione o tutoraggio della vittima.

L'**articolo125-*bis*** (come sostituito dall'articolo 21 della Legge n° 26.842 del 2012) punisce con la reclusione da quattro a sei anni il reato di **favoreggiamento della prostituzione** (ovvero 'chiunque promuova o faciliti la prostituzione, anche con il consenso della vittima').

L'**articolo 126** (come sostituito dall'articolo 22 della Legge n° 26.842 del 2012) aumenta la pena della reclusione da cinque a dieci anni, quando, nell'ipotesi di cui all'articolo precedente, il reato sia compiuto:

1. tramite inganno, frode, violenza, minaccia o qualsiasi altro mezzo di intimidazione o coercizione, abuso di autorità o situazione di vulnerabilità, o concessione o ricezione di pagamenti o benefici per ottenere il consenso di persona che avesse autorità sulla vittima;
2. l'autore del reato è ascendente, discendente, coniuge, affine in linea retta, collaterale o convivente, tutore, curatore, autorità o ministro di qualsiasi culto, riconosciuto o meno, o responsabile dell'educazione o della tutela della vittima;
3. l'autore del reato è un pubblico ufficiale o membro di una forza di sicurezza, di polizia o penitenziaria.

Infine si dispone l'inasprimento della pena da dieci a quindici anni in presenza di vittima minore di anni 18.

L'**articolo 127** (come sostituito dall'articolo 23 della Legge n° 26.842 del 2012) sanziona con la reclusione da quattro a sei anni il reato di **sfruttamento economico della prostituzione**, anche in presenza del consenso della vittima. Come per l'articolo 126 c.p., le circostanze di cui ai punti 1-3 valgono quali aggravanti per le quali la pena applicabile varia da cinque a dieci anni di reclusione;

analogamente, in presenza di vittima minore di anni 18, la pena della reclusione varia da dieci a quindici anni.

Gli **articoli 127-*bis*** e **127-*ter*** risultano abrogati dall'articolo 17 della Legge n° 26.364 del 2008.

L'**articolo 128** (come sostituito dall'articolo 1 della Legge n° 27.436 del 2018), al **comma 1** punisce con la pena della reclusione da tre a sei anni chiunque **produca, finanzi, offra, commerci, pubblicizzi, faciliti, diffonda o distribuisca, con qualunque mezzo, qualsiasi rappresentazione di un minore di diciotto anni** dedito ad attività sessuali esplicite o qualsiasi rappresentazione delle sue parti genitali per scopi prevalentemente sessuali, nonché chiunque organizzi spettacoli dal vivo di rappresentazioni sessuali esplicite alle quali partecipino tali minori. Il **comma 2** punisce con la reclusione da quattro mesi a un anno la **detenzione consapevole** delle rappresentazioni di cui al comma 1. Il **comma 3** punisce con la reclusione da sei mesi a due anni la detenzione delle medesime rappresentazioni **allo scopo inequivocabile di distribuzione o commercializzazione**. Il **comma 4** punisce con la reclusione da un mese a tre anni chiunque faciliti l'accesso a **spettacoli pornografici** o fornisca **materiale pornografico** a minori di anni quattordici. Infine il **comma 5** dispone l'aumento di un terzo delle pene previste dai commi precedenti (nel valore minimo e massimo) in presenza di vittime infratredicenni.

L'**articolo 129** (come sostituito dall'articolo 10 della Legge n° 25.087 del 1999) sanziona con una multa da mille a quindicimila pesos chi compia o faccia compiere ad altri **atti osceni** soggetti ad essere involontariamente visti da terzi. Si dispone che, se i soggetti colpiti sono minori di anni diciotto, si applichi la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni; lo stesso vale, indipendentemente dalla volontà dell'interessato, quando il soggetto sia minore di tredici anni.

Il **Capitolo IV** comprende gli articoli **130 e 131**.

L'**articolo 130** (come sostituito dall'articolo 11 della Legge n° 25.087 del 1999) punisce con la reclusione da uno a quattro anni chiunque **rapisca o trattenga una persona con la forza**, intimidazione o frode, con l'intento di minarne l'**integrità sessuale**. Il comma 2 dispone l'applicazione di una pena da sei mesi a due anni nel caso di minore di anni sedici, in presenza di consenso, mentre il comma 3 prevede una pena da due a sei anni nel caso in cui la vittima della citata condotta criminosa sia minore di anni tredici anni.

Ne discende dunque che, malgrado una riforma tutto sommato recente, il legislatore argentino ha inteso mantenere la fattispecie di ratto. Se tali norme fossero state eliminate, avrebbero dovuto applicarsi le disposizioni relative al sequestro di persona. Da una parte ciò avrebbe avuto delle conseguenze peggiorative per l'autore, stante le pene indicate negli articoli 141 e seguenti (in particolare all'articolo 142-*bis*), ma sarebbe necessario esaminare le situazioni caso per caso poiché, evidentemente, il sequestro di persona non viene punito se la vittima acconsente al sequestro stesso (in sé e per sé viene a perdersi il senso stesso dell'istituto). D'altro canto, secondo l'articolo 130 del codice penale, è passibile

di pena anche chi "fugge" con una minore di sedici anni perfettamente consenziente.

L'**articolo 131** (introdotto dall'articolo 1 della Legge n° 26.904 del 2013) punisce con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, mediante **comunicazioni elettroniche, telecomunicazioni o qualsiasi altra tecnologia** di trasmissione dati, contatti un minore al fine di compiere qualsivoglia reato contro l'integrità sessuale dello stesso.

Infine il **Capitolo IV** reca gli articoli **132 e 133**.

L'**articolo 132** (come sostituito dall'articolo 1 della Legge n° 26.738 del 2012) stabilisce che, per i reati di cui agli articoli 119, commi 1-3, 120, comma 1, e 130, la vittima può sollecitare l'esercizio dell'azione penale pubblica con la consulenza o la rappresentanza di istituzioni ufficiali o private senza scopo di lucro di protezione o assistenza alle vittime.

L'**articolo 133** (come sostituito dall'articolo 13 della Legge n° 25.087 del 1999) estende l'applicabilità delle pene previste per gli autori dei reati compresi nel Titolo III del codice penale ai soggetti che cooperino al perpetrarsi dei reati medesimi, ovvero ascendenti delle vittime, discendenti, coniugi, conviventi, affini in linea retta, fratelli, tutori, curatori e a chiunque abusi del rapporto di dipendenza, autorità, potere, fiducia o incarico.

Come rilevato, il legislatore argentino ha recentemente riformato il codice penale allo scopo di predisporre una disciplina *ad hoc* per il femminicidio, inteso, stando alla giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani, come l'uccisione di una donna per la sua condizione di donna.

Sebbene gli articoli del codice penale argentino non siano dotati di rubrica, la modifica (con Legge n. 26.791 del 2012) dell'**articolo 80** del codice penale dedicato alle aggravanti dell'omicidio, è ritenuta tanto dagli specialisti come dall'opinione pubblica come atto introduttivo dell'istituto del femminicidio nell'ordinamento penale dello stato.

Guardando anche a normative similari introdotte da altri Stati della regione, più che da una singola disposizione, il femminicidio si può ritenere introdotto tramite la modifica di tre differenti circostanze aggravanti dell'omicidio semplice, ovvero:

- L'ampliamento della lista di soggetti ai danni dei quali può commettersi parricidio (omicidio aggravato dal vincolo – inciso 1 –). Diversamente dalla formulazione precedente, che comprendeva unicamente le coppie sposate, la versione vigente include tutti i legami di coppia, in essere o conclusi, al contempo mantenendo una terminologia neutra in termini di genere, affinché il genere dell'autore del reato e della vittima risulti irrilevante ai fini dei profili applicativi;
- L'ampliamento della lista dei fattori causali dell'omicidio per odio, non più limitato all'odio razziale, ma ampliato a quello per genere, orientamento sessuale o identità di genere – inciso 4 –;
- La circostanza dell'uccisione di una donna per mano di un uomo nel caso vi sia violenza di genere (come descritta dalla *Ley integral* cui di seguito si farà

riferimento) –inciso 11, unica disposizione del gruppo a non esser neutra dal punto di vista del genere rispetto al binomio autore/vittima–.

La stessa legge del 2012 ha introdotto un inciso nr. 12 all'articolo 80 con l'intento di punire più gravemente **'l'omicidio trasversale o vincolato'** ovvero quello realizzato con il proposito di causare **sofferenza** a una persona con la quale **si intrattiene o si è intrattenuta una relazione** nei termini dell'inciso 1°. Pur essendo figura di antica memoria, soggetto privilegiato anche per la tragedia greca, l'omicidio trasversale ha avuto in anni recenti drammatiche espressioni nel Paese, tutte connotate dal punto di vista del genere.

Di estrema rilevanza, infine, è la modifica dell'ultimo comma dell'articolo 80 del codice penale, che prevedeva la possibilità di abbassare la pena, riportandola entro i limiti edittali dell'omicidio semplice – che va dagli 8 ai 25 anni di reclusione –, per i casi di parricidio in cui si diano circostanze particolarmente attenuanti. Tramite questa disposizione, numerose situazioni variamente definite di "emozione violenta", "gelosia", "turbamento" od "offuscamento" venivano valutate come meritevoli di attenuazione di pena, con un sostanziale abbattimento della cornice edittale. La riforma del 2012 non ha abrogato la norma, ma ha escluso che potesse essere applicata nei casi in cui l'autore dell'uccisione avesse commesso in precedenza violenza di genere nei confronti della vittima.

1.2 Ulteriori misure per il contrasto delle discriminazioni e le molestie

Il punto di riferimento già citato in premessa è la Legge n. 26.485 del 2009 (attuata con Decreto nº 1011 del 2010 e modificata nel 2019 con Legge n. 27501 e Legge n. 27533) di *'**Protezione integrale per prevenire, sanzionare ed eradicare la violenza contro le donne negli ambiti in cui svolgano le proprie relazioni interpersonali**'* (*Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales*). I suoi obiettivi includono la **promozione e la garanzia dello sviluppo di politiche pubbliche** in materia, l'**accesso alla giustizia** e l'**assistenza globale** alle donne che subiscono violenza. La legge riconosce e descrive le seguenti **tipologie e modalità** di violenza contro le donne:

- **fisica**: impiegata contro il corpo della donna producendo dolore, danno o rischio di produrlo e qualsiasi altra forma di maltrattamento o aggressione che ne possa pregiudicare l'integrità fisica;
- **psicologica**: intesa quale forma di violenza che causa danno emotivo e pregiudizio all'autostima della donna, ne pregiudica o perturba il pieno sviluppo personale o cerca di degradarne o controllarne le azioni, i comportamenti, le opinioni e decisioni, tramite minaccia, accuse, molestie, restrizioni, umiliazioni, disonore, discredito, manipolazione, isolamento;
- **sessuale**: qualunque azione implicante la lesione del diritto della donna di decidere volontariamente in ordine alla propria vita sessuale o riproduttiva attraverso minacce, coercizione, uso della forza o intimidazione, includendo la lesione in costanza di matrimonio o di altre relazioni di vincolo o parentela,

con o senza convivenza, nonché la prostituzione forzata, sfruttamento, schiavitù, bullismo, abuso sessuale e tratta;

- **economica e patrimoniale**: l'azione volta a produrre un menomazione nelle risorse economiche o patrimoniali della donna, attraverso: la perturbazione del possesso, disponibilità o proprietà dei suoi beni; la perdita, sottrazione, distruzione, ritenzione o distrazione indebita di oggetti, strumenti di lavoro, documenti personali, beni, valori e diritti patrimoniali; la limitazione delle risorse economiche destinate a soddisfare le proprie necessità o la privazione dei mezzi indispensabili per vivere una vita dignitosa; la limitazione o controllo delle proprie entrate, nonché il percepimento di un salario inferiore a parità di impiego, nell'ambito di un medesimo luogo di lavoro.
- **simbolica**: quella che attraverso modelli stereotipati, messaggi, valori, immagini o segni trasmetta e riproduca dominazione, disuguaglianza e discriminazione nelle relazioni sociali, naturalizzando la subordinazione della donna nella società.

Occorre ricordare che le disposizioni della legge in esame sono di ordine pubblico e applicabili sull'intero territorio della Repubblica Argentina, ad eccezione di quelle di natura processuale, per le quali occorre adesione legislativa *ad hoc* da parte delle singole province argentine (al seguente *link* è disponibile il quadro completo di tali 'adesioni': *Legislación en Salud Argentina* (msal.gov.ar)). In buona sostanza, essendo l'Argentina per molti aspetti uno stato federale, la disciplina della procedura penale è disciplinata in una pluralità di codici locali. Si precisa, altresì, che l'articolo 42 della legge in commento dispone l'applicabilità della Legge nº 24.417 del 1994 di ***Protezione contro la Violenza Familiare*** (*Protección contra la Violencia Familiar*) ai casi di violenza domestica non previsti dalla legge medesima.

2. La prevenzione della violenza: fra campagne di comunicazione, attività formative-educative e iniziative per il recupero degli uomini maltrattanti

In tema di **prevenzione**, si segnala che la citata Legge n. 26.485 del 2009 designa il **Consiglio Nazionale della Donna** (*Consejo Nacional de la Mujer*) quale organo preposto alla progettazione delle relative **politiche pubbliche**, specificandone i poteri, tra i quali si sottolinea quello di elaborare e attuare un **Piano d'azione nazionale per la prevenzione, l'assistenza e l'eliminazione della violenza contro le donne**. La legge, inoltre, determina le **linee guida** di base per le politiche statali (art. 10) e istituisce, nell'ambito del citato Consiglio, l'**Osservatorio sulla violenza contro le donne** (*Observatorio de la Violencia contra las Mujeres*), finalizzato alla raccolta e sistematizzazione delle informazioni concernenti la violenza sulle donne, stabilendone composizione, missione e funzioni.

Dal 2017 il menzionato Consiglio Nazionale della Donna funziona come **Istituto Nazionale delle Donne** (*Instituto Nacional de las Mujeres, INAM*, istituito con Decreto N° 698/17), ente decentralizzato del Ministero della Salute e dello Sviluppo Sociale della Nazionale (*Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación*) incaricato di elaborare politiche, programmi e iniziative destinate a promuovere l'eguaglianza di genere. In base alla Relazione sulla gestione 2016-2019, l'INAM[42] ha provveduto, tra le altre attività, alla definizione e al coordinamento del *Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019* (comprendente 69 misure e 132 azioni), nonché al disegno e al coordinamento del *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020*, prima iniziativa intrapresa dall'Amministrazione pubblica nazionale per affrontare in modo sistematico la questione di genere. Ciò al fine di colmare una lacuna rilevata dallo studio condotto nel 2017 dalla *Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL)*[43], dal quale emerse che l'Argentina e Cuba rappresentavano gli unici paesi della regione ancora privi di uno strumento di pianificazione strategica *ad hoc*. Con l'obiettivo generale di 'generare le condizioni affinché tutte le persone abbiano le medesime possibilità di accedere e di esercitare i propri diritti e sviluppare liberamente il proprio progetto di vita', il PIOD definisce un processo che contempla diverse tappe; la prima consta di oltre 350 azioni specifiche e circa 225 azioni programmatiche, il cui sviluppo e la cui attuazione sono affidate ai diversi Ministeri nazionali ed ad altri organi dell'Esecutivo nazionale.

Si ricorda, inoltre, che con la Legge n° 27176 del 2015 è stata istituita la **Giornata Nazionale della Lotta contro la Violenza di Genere nei Mezzi di Comunicazione** (*'Día Nacional de la Lucha contra la Violencia de Género en los Medios de Comunicación'*). Al fine di 'promuovere la protezione e la salvaguardia dell'uguaglianza tra donne e uomini e il trattamento plurale, egualitario e non stereotipato, evitando ogni discriminazione di genere o orientamento sessuale nei mezzi di comunicazione' (art. 2), l'articolo 1 della legge individua l'11 marzo di ciascun anno quale predetta Giornata Nazionale.

Per quanto concerne la **scuola**, con la Legge n° 27.234 del 2015 sono state poste le basi affinché in tutti gli istituti scolastici del paese, pubblici e privati, di livello primario, secondario e superiore, si svolga la giornata di studio "Educare all'uguaglianza: prevenzione ed eliminazione della violenza di genere" (*Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género*). Si prevede che il Governo nazionale, tramite gli organismi competenti, organizzi e provveda allo svolgimento della citata giornata almeno una volta nel corso di ciascun anno

---

[42] Per approfondimenti sulla gestione dell'INAM, si veda la Relazione 2019.

[43] CEPAL *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo.* Serie Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Estudios Marzo 2017. Disponibile alla seguente URL: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41014

scolastico, invitando le Province e la Città Autonoma di Buenos Aires ad aderire alla Legge.

Dal 2015 la Corte Suprema *de Justicia de la Nación* cura la tenuta del *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA)* che presenta i dati statistici delle cause giudiziarie aventi ad oggetto morti violente per ragioni di genere, nonché le vittime di femminicidio correlato, ovvero le persone assassinate per essersi interposte tra vittima e carnefice al fine di evitare l'aggressione o di soccorrere la vittima. Il Registro utilizza la seguente definizione di 'femminicidio': 'la morte violenta di donne per ragioni di genere, sia che abbia luogo dentro la famiglia, unità domestica o in qualunque altra relazione interpersonale, nella comunità, da parte da qualsivoglia persona, sia che venga perpetrata o tollerata dallo Stato e dai suoi agenti, per azione o omissione'. Secondo la Relazione 2019 del Registro, nel 2019 in Argentina si sono verificati 268 femminicidi, di cui 252 diretti (di cui 5 'travesticidici/transfemminicidi') e 16 correlati; il 90 per cento delle vittime conoscevano il loro aggressore (nel 66 per cento dei casi erano coppie o ex); nel 44 per cento dei casi erano conviventi. Dal 2008 è attivo in Argentina anche l'*Observatorio de Femicidios Marisel Zambrano* nell'ambito della ONG Asociación Civil la Casa del Encuentro, particolarmente impegnata nel sostegno delle vittime di violenza.

Infine, si ricorda come sia nato proprio in Argentina, nel marzo 2015, il Movimento contro il femminicidio e la violenza sulle donne ***NiUnaMenos*** (la cui denominazione ricalca i versi della poetessa messicana vittima di femminicidio S. Chávez *'Ni una mujer menos, ni una muerta más'*), estesosi rapidamente come mobilitazione globale. In Italia il movimento ***Nonunadimeno***, impegnato in difesa delle donne vittime di violenze fisiche, psicologiche e simboliche, ha fatto propri gli stimoli provenienti dal collettivo argentino.

3.Interventi di protezione e supporto delle vittime

In materia di servizi per la **protezione** alle vittime di violenza, si segnala che l'articolo 7 della citata Legge n. 26.485 del 2009 prevede che lo Stato garantisca, tra l'altro, l'**assistenza integrale** e opportuna delle donne vittime di qualsivoglia tipo di violenza, assicurando loro **accesso** gratuito, rapido, trasparente ed efficace ai **servizi** a tal fine istituiti, oltre a promuovere la **sanzione** e la **rieducazione** degli autori di atti di violenza. Gli articoli da 16 a 40 della legge disciplinano il **procedimento** in caso di denuncia. In particolare, l'articolo 16 ribadisce la **gratuità del patrocinio** per le vittime di violenza, il **diritto a ottenere risposta** opportuna ed effettiva, nonché ad essere **ascoltate personalmente** dal giudice o dall'autorità amministrativa competente, oltre che il **diritto alla protezione giudiziaria urgente e preventiva** nei casi di imminente minaccia previsti dalla legge. L'articolo 20 ribadisce la **gratuità** e la **sommarietà** quali caratteristiche del procedimento, mentre l'articolo 21 garantisce la tutela dell'identità della persona denunciante. In base all'articolo 27, è facoltà del giudice competente l'adozione di

una o più **misure preventive urgenti** di cui all'articolo 26[44], stabilendone con atto motivato la durata massima in funzione delle circostanze del caso. Ai sensi del citato articolo 26, il giudice può ordinare le predette misure in qualunque momento del procedimento, d'ufficio o su richiesta di parte. Le misure possono consistere nei seguenti **ordini** (specie rivolti al presunto aggressore): **divieto di avvicinamento** al luogo di residenza, lavoro, studio o ai luoghi di abituale frequentazione della vittima; **cessazione degli atti di perturbazione e intimidazione** direttamente o indirettamente rivolti alla vittima; **restituzione immediata degli effetti personali** qualora la vittima ne sia stata privata; **divieto di acquisto e porto d'armi**, eventuale **ordine di sequestro** delle armi già possedute; adozione di misure atte a fornire a chi patisce o esercita violenza, ove richiesto, **assistenza medica o psicologica**, attraverso organismi pubblici e organizzazioni della società civile specializzati nella prevenzione e nella cura della violenza di genere; **misure di sicurezza al domicilio della vittima**; **qualunque altra misure necessaria a garantire la sicurezza della vittima**, a far cessare la violenza e la ripetizione di qualunque atto perturbativo o intimidatorio, di aggressione e maltrattamento. L'articolo in esame prevede, altresì, **specifiche misure preventive urgenti** ordinabili dal giudice **nei casi di violenza domestica**. Tra di esse, si segnalano: il **divieto** al presunto aggressore **di alienare, disporre, distruggere, occultare o trasferire i beni della coppia coniugale o i beni comuni della coppia convivente**; l'**esclusione** dell'aggressore **dalla residenza comune**, indipendentemente dalla titolarità della stessa; il **reintegro al domicilio** della donna che se ne fosse allontanata, previa esclusione dall'abitazione del presunto aggressore; l'**ordine alla forza pubblica** di accompagnamento della vittima alla casa familiare per il ritiro degli effetti personali; in presenza di figli, la **fissazione provvisoria**, se previsti, degli **alimenti**; in presenza di **vittima minore, l'eventuale affidamento** della stessa ad un membro del gruppo familiare, per consanguineità o affinità, o ad altri membri della famiglia allargata, con provvedimento motivato e tenendo conto del diritto del minore ad essere ascoltato; la **sospensione provvisoria del regime delle visite**; l'**ordine** al presunto aggressore **di astenersi dall'interferire**, in qualsiasi modo, **nell'esercizio della cura e dell'educazione dei figli**; disporre l'**inventario dei beni coniugali e dei beni propri**, rispettivamente di chi esercita e di chi subisce violenza (in caso di coppia convivente, l'ordine di disporre un inventario del patrimonio di ciascuno); la concessione dell'**uso esclusivo dell'abitazione abituale** alla donna vittima di violenza, per il periodo ritenuto necessario.

In tema di **immediato sostegno alle vittime di violenza**, si segnala che la Legge n° 27.039 del 2014, istitutiva del *'Fondo Speciale per la Diffusione della Lotta contro la Violenza di Genere - Linea telefonica gratuita nazionale 144'*, ha dato vita ad una **linea telefonica** di supporto per abusi e violenze. Si tratta di una linea

---

[44] Occorre rilevare che analoghe misure cautelari sono, altresì, previste anche dall'articolo 4 della citata Legge n° 24.417 del 1994 di ***Protezione contro la Violenza Familiare*** (*Protección contra la Violencia Familiar*).

telefonica gratuita a scopo nazionale "144" dedicata alle richieste concernenti violenza di genere, disponibile 24 ore su 24, 365 giorni l'anno. La legge dispone, altresì, la più ampia pubblicizzazione di tale supporto alle vittime di violenza, stabilendo che tutte le informazioni trasmesse attraverso i servizi di comunicazione audiovisiva sugli episodi di violenza di genere, includano una menzione espressa alla linea telefonica "144". La legge riconosce all'Autorità Federale per i Servizi di Comunicazione Audiovisiva, la competenza in materia di verifica del rispetto della normativa, nonché il potere di applicare sanzioni per le violazioni della normativa medesima. Le sanzioni alimentano il Fondo citato, le cui risorse vengono trasferite annualmente al sopra menzionato Consiglio Nazionale della Donna (ora INAM) per la relativa amministrazione. Si precisa che - in talune realtà territoriali come ad esempio la Comunità Autonoma di Buenos Aires – ancor prima dell'attivazione della linea 144 operava un'ulteriore Linea telefonica di assistenza 137 (anche raggiungibile via Whatsapp o via mail) che tutt'oggi affianca la linea 144.

Si osserva, inoltre, che – con Legge n° 27.210 del 2015 – il legislatore argentino ha istituito il **Corpo degli Avvocati per le vittime di violenza di genere** (*Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género*) nell'ambito del Segretariato alla Giustizia del Ministero della Giustizia e dei Diritti Umani (*Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*), con l'obiettivo di garantire accesso gratuito alla giustizia alle vittime di violenza di genere, conformemente a quanto disposto dalla citata Legge n. 26.485 del 2009. Si prevede che il Corpo sia guidato da un direttore esecutivo e comprenda una Commissione Interdisciplinare Consultiva per l'approccio globale alla violenza di genere (*Comisión Interdisciplinaria Asesora para el abordaje integral de la violencia de género*). Il gratuito patrocinio viene assicurato nei casi di abuso sessuale contro minori e adolescenti e nei casi di violenza domestica, nelle sue diverse espressioni (fisica, psicologica, sessuale, economica, simbolica). L'accesso al gratuito patrocinio si realizza concretamente attraverso i **Centri di Accesso alla Giustizia** (*Centros de Acceso a Justicia*, CAJ) dislocati sull'intero territorio nazionale, i quali garantiscono l'intervento di legali specializzati entro il termine di 48 ore dalla richiesta di patrocinio, con garanzia di confidenzialità. Nei casi di violenza domestica o abuso sessuale in danno di minori, si prevede che la richiesta di patrocinio possa essere effettuata da un soggetto terzo ovvero da un referente affettivo, previo consenso della persona titolare del diritto al gratuito patrocinio. Allo stato attuale, il Corpo fornisce i propri servizi nei seguenti territori: Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja, Neuquén, Catamarca, Santiago del Estero, La Plata, Resistencia, Corrientes, Paraná, Posadas, Formosa.

Infine, la Legge n° 27.372 del 2017 per i diritti e le garanzie delle persone vittime di reati (*Ley de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos*) ha istituito il Centro di Assistenza alla Vittime di Reati (*Centro de Asistencia a las Víctimas de Delitos, CENAVID*) nell'ambito della Segreteria alla Giustizia del medesimo Ministero, la cui competenza prioritaria consiste nell'assistenza alle vittime di reati di competenza federale dell'intero territorio nazionale e, in forma

coadiuvante, alle vittime di reati di competenza della giustizia ordinaria, su richiesta delle giurisdizioni locali.

In conclusione, l'esperienza argentina si caratterizza per una profonda enfatizzazione degli aspetti culturali, formativi ed educativi. Purtroppo, le risorse economiche investite per sostenere tali progetti non paiono all'altezza degli ambiziosi obiettivi, alimentando tra gli operatori e nei settori più sensibili dell'opinione pubblica un certo senso di frustrazione.
L'accentuazione degli aspetti formativi, trasversali a diverse categorie professionali, sembra poco a poco aver preso il sopravvento rispetto alle istanze in precedenza maggioritarie e intese a promuovere una maggiore severità nella legislazione penale. Compresa l'inefficacia di una strategia limitata all'annuncio di pene più dure, il baricentro sembra ora collocarsi in un'area di stimolo di un approccio integrato.
Un ultimo aspetto, che accomuna moltissimi Paesi, ma le dimensioni e le caratteristiche demografiche dell'Argentina rendono drammaticamente evidente, riguarda il rapporto tra centro e periferia del Paese: ciò che si discute e si vive nelle grandi città, non corrisponde in nulla alla prassi dei piccoli centri e delle enormi aree rurali.

INDIA

L'ordinamento giuridico indiano attualmente è tra i più complessi al mondo. Sulla lunghissima e variegata tradizione secolare dei *Dharmaśāstra* (i trattati sui doveri religiosi e giuridici) si innesta il diritto dell'Impero britannico di *common law*, mentre da settanta anni a questa parte l'India moderna è un immenso stato federale, con una gestione del sistema giudiziario comunque relativamente centralizzata, connotato da molti elementi di *civil law*, con Costituzione e codici scritti.
Realizzare una sintetica comparazione con il sistema giuridico indiano in materia di violenza contro le donne è perciò estremamente difficile, poiché il diritto che regola lo *status* giuridico delle persone e i loro rapporti famigliari è profondamente condizionato da tutti gli elementi sopra indicati.

1. La repressione della violenza

1.1 La disciplina del codice penale

Gli articoli 375 e seguenti del Codice penale indiano (IPC), riformati nel 2013, recano disposizioni sui **reati sessuali**.
L'articolo 375 IPC stabilisce che si ha **violenza sessuale** (*rape*) quando, in determinate circostanze (v. *infra*), l'uomo: penetra con il pene la vagina[45], la bocca, l'uretra o l'ano di una donna; inserisce un oggetto o una parte del proprio corpo nelle medesime parti del corpo della donna; manipola una parte del corpo di una donna provocando una penetrazione nei modi sopra descritti; applica la bocca sulle parti del corpo della donna sopra menzionate. La norma specifica che si configura tale reato anche quando l'uomo induce la donna a compiere tali atti su di sé o su altra persona. L'articolo 375 medesimo elenca quindi sette circostanze al ricorrere delle quali si verifica la violenza.
Si ha quindi violenza sessuale:

- quando l'uomo agisce contro la volontà della donna;
- quando l'uomo agisce senza il consenso della donna;
- quando il consenso è ottenuto inducendo la paura della morte o di un danno alla donna stessa o a persona alla quale la donna sia interessata;
- quando vi sia il consenso, ma l'uomo sa di non essere marito della donna e quest'ultima crede che egli sia altra persona alla quale ella è sposata o crede di essere sposata[46];
- quando il consenso è ottenuto in un momento in cui la donna non è in grado di valutare la situazione a seguito di somministrazione (da parte dell'uomo,

---

[45] La norma specifica che ai fini della legge la vagina include le grandi labbra.
46La presenza di circostanze come questa dà conto della distanza culturale prima ancora che giuridica cui sopra si accennava. Una situazione come quella sopra descritta si può ragionevolmente immaginare solo se in primo luogo si considera la verginità pre-matrimoniale come un valore, e in secondo luogo se ci si figura il matrimonio come occasione di primo incontro effettivo tra i nubendi, che in precedenza non si erano incontrati, essendo l'organizzazione del matrimonio e la scelta dei contraenti deputata ai genitori degli stessi.

direttamente, o per il tramite di altra persona) di sostanze stupefacenti o comunque in grado di alterare il giudizio della donna;
- quando la donna è minore di 18 anni, con o senza il consenso;
- quando la donna non è in grado di esprimere il proprio consenso.

Si specifica che per "consenso" si deve intendere un accordo volontario ed inequivocabile, basato sulla comunicazione da parte della donna della sua volontà di partecipare all'atto sessuale in questione mediante parole, gesti o qualsiasi forma di comunicazione verbale o non verbale. Resta fermo che se una donna non resiste fisicamente all'atto della penetrazione non si può presumere, sulla base di questa sola circostanza, che ella sia consenziente all'atto.

È esplicitamente esclusa la violenza sessuale in caso di rapporti sessuali tra coniugi essendo la moglie maggiore di quindici anni.

Nell'ottobre 2017 la Corte Suprema indiana è giunta per la prima volta a condannare per violenza sessuale un marito, essendo tuttavia la moglie minorenne (in un contesto in cui, come si vedrà, il matrimonio fra minorenni è pratica vietata ma comunemente praticata).

L'articolo 376 IPC stabilisce le pene caratterizzate, come larga parte della legislazione penale indiana, da un estremo rigore[47]. La violenza sessuale è punita con la pena della reclusione, eventualmente associata al lavoro duro[48], da dieci anni[49] fino all'ergastolo e con una sanzione pecuniaria[50]. Quanto alla pena dell'ergastolo, si segnala che l'articolo 55 IPC prevede, in via generale, che esso possa essere commutato nella pena della reclusione di durata minima pari a 14 anni dal Governo (federale o dello Stato o Territorio[51], a seconda della competenza).

Tale possibilità viene tuttavia esclusa per la violenza sessuale al ricorrere delle **circostanze aggravanti**, in quanto la norma specifica che l'ergastolo deve intendersi quale reclusione per il resto della vita. L'aggravante comporta inoltre che la reclusione sia comunque associata al lavoro duro. Ricorre l'aggravante quando l'autore della violenza sessuale sia nell'esercizio delle sue funzioni in qualità ufficiale di polizia, di funzionario pubblico, di membro delle Forze armate, di agente o funzionario di prigione o altro istituto di custodia, di membro dello

---

47 In base a dati del 2015 il tasso di detenzione in India è decisamente basso rispetto alla media europea, essendo il valore 33 su 100 mila abitanti. Di questi, tuttavia, più della metà stanno scontando l'ergastolo.

48 Ai sensi dell'art. 53 IPC, la reclusione può essere associata al lavoro duro (c.d. *Rigorous imprisonment*) oppure no (*Single imprisonment*).

49 L'art. 376 è stato modificato dalla legge n. 22 del 2018 (*Criminal Law (Amendment) Act, 2018*). Tale modifica ha innalzato la pena minima a dieci anni di reclusione (da sette), allineandola alla pena prevista per le circostanze aggravanti. Inoltre, la medesima legge ha inserito alcune norme concernenti la violenza sessuale nei confronti di persona minore di dodici o sedici anni.

50 Gli articoli del Codice penale dedicati ai reati sessuali, qui in considerazione, non fissano l'ammontare della sanzione pecuniaria. A tale riguardo, l'art. 63 IPC stabilisce, in via generale, che quando una norma del Codice non reca alcuna indicazione, si deve intendere che non sia previsto un limite, anche se la somma non deve risultare eccessiva.

51 L'India è una Repubblica parlamentare federale, nell'ambito del Commonwealth, costituita da 28 Stati e 7 Territori, enumerati nel Primo Allegato alla Costituzione

staff di istituti per donne o bambini[52], di ospedali o luoghi di cura. Ulteriore circostanza aggravante è la violenza commessa da persona in posizione sovraordinata o in relazione di fiducia rispetto alla vittima, nonché la violenza commessa da parente stretto della vittima, da insegnante o tutore. Costituisce inoltre aggravante la violenza all'interno di una comunità o una setta o comunque quando l'autore di violenza è in una posizione di dominio. Si configura altresì come aggravante la violenza nei confronti di donna incinta o di donna con *handicap* fisico o mentale. Costituisce infine aggravante la violenza che causa un danno fisico permanente, nonché la violenza ripetuta nei confronti della stessa donna.
La pena minima per violenza nei confronti di donna minore di 16 anni è fissata a venti anni di reclusione. Anche in questo caso l'eventuale ergastolo non può essere commutato nella reclusione più breve. La multa deve essere versata alla vittima e commisurata alle spese mediche e di riabilitazione.
La pena minima di 20 anni fino all'ergastolo non commutabile e la sanzione pecuniaria ovvero la pena di morte[53] sono previste dall'articolo 376A quando la **vittima muore o rimane in stato vegetativo** come conseguenza della condotta di stupro. In base all'articolo 376AB, le stesse pene sono previste per la violenza a danno di minore di 12 anni.
La non punibilità delle violenze perpetrate in costanza di matrimonio dispiega parziali effetti anche nelle situazioni in cui vi sia separazione (legale o di fatto) tra i coniugi, ma non ancora il divorzio. In tali casi, infatti, è sì prevista una pena, ma l'articolo 376B la limita entro una cornice decisamente inferiore: reclusione (con lavoro duro eventuale) da due a sette anni e con sanzione pecuniaria.

L'articolo 376C concerne la persona che detiene una **posizione sovraordinata o in relazione di fiducia** che, abusando di tale posizione, seduce o induce il rapporto sessuale con una donna sottoposta alla sua custodia o sotto la sua responsabilità o presente nei locali ove il soggetto eserciti la sua autorità, pur non configurandosi il reato di violenza sessuale. La norma si applica a qualsiasi persona che detiene una posizione di autorità o sia in relazione di fiducia con la donna, oppure sia un funzionario pubblico, un sovrintendente in una prigione o in un istituto di custodia ovvero in un istituto per donne o bambini (v. *supra*), o dipendente di un ospedale. Il reato è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la sanzione pecuniaria.

La norma non fa menzione del consenso al rapporto da parte della vittima, né di eventuali vantaggi offerti o concessi ad ella, specificando soltanto che deve trattarsi di una donna.

L'articolo 376D punisce con la reclusione da venti anni all'ergastolo (non commutabile) e con la sanzione pecuniaria (destinata alla vittima e commisurata alle spese mediche e di riabilitazione della medesima) la **violenza sessuale di**

---

[52] Cioè un'istituzione, denominata orfanotrofio o casa per donne o per bambini abbandonati o casa per vedove o comunque un'istituzione in altro modo denominata, istituita e mantenuta per l'accoglienza e la cura di donne o bambini.

53 Salvo rarissimi casi le pene di morte sono commutate in ergastoli. Le ultime esecuzioni in India risalgono al 2012.

gruppo, cioè la violenza compiuta da una o più persone che costituiscono un gruppo o che agiscono con un'intenzione comune. Gli articoli 376DA e 376DB puniscono con l'ergastolo (non commutabile) o con la pena di morte la violenza di gruppo a danno di minore di 16 e 12 anni rispettivamente.

L'articolo 376E punisce con l'ergastolo (non commutabile) o con la pena di morte i **recidivi** colpevoli dei reati sopra descritti.

Caratteristica peculiare dell'ordinamento indiano è la legislazione relativa alla dote, istituto abolito nel 1960, ma ampiamente diffuso. Per quanto qui di interesse, nella parte del codice penale relativa agli omicidi, è oggi previsto l'articolo 304B riguarda la "**morte per dote**" (*dowry death*) delle spose (formulazione risalente al 1986). Secondo tale disposizione, quando la morte di una donna è causata da ustioni o lesioni personali o comunque dovuta a circostanze eccezionali, entro sette anni dal suo matrimonio, quando sia dimostrato che, poco prima della sua morte, la donna è stata sottoposta a crudeltà o molestie da parte del marito, o di un parente del marito, in relazione ad una richiesta di dote[54] e si ritiene che tale atto abbia causato la morte. La pena prevista è la reclusione da sette anni all'ergastolo, risultando quindi relativamente bassa nel minimo edittale, allo scopo di includere nello spazio di illiceità anche apporti causali altrimenti non determinanti. Una interpretazione differente renderebbe di fatto tale previsione legale una diminuente rispetto alle norme sull'omicidio.

D'altra parte, secondo quanto riferiscono i rapporti UNODC sugli omicidi commessi in contesti di previa relazione tra autore e vittima, in India (come in Asia in generale) le modalità realizzative degli omicidi sono spesso differenti rispetto a quelle che si è soliti immaginare in Italia e coinvolgono più frequentemente, come autori, una pluralità di soggetti[55].

Inoltre, si ricorda che la legge n. 3 del 1988 (*Commission of Sati (Prevention) Act, 1987*) reca misure, di carattere preventivo, per rendere effettivo il divieto dell'**usanza del *Sati***, la pratica del rogo o della sepoltura della vedova alla morte del marito o altro parente, proibita dal 1829[56]. L'articolo 3 punisce il tentativo di compiere il *Sati* con la reclusione fino ad un anno e la multa. Il favoreggiamento, diretto o indiretto, del *Sati* è punito con la pena di morte o con l'ergastolo e la multa. Chiunque esalti tale pratica è punito con la reclusione da uno a sette anni e con la multa (articolo 6). Gli articoli da 7 a 9 conferiscono specifici poteri alle autorità locali per prevenire la pratica del *Sati*, quando le medesime autorità

---

[54] Per la definizione della nozione di "dote", l'articolo in questione rinvia al *Dowry Prohibition Act, 1961* (n. 28 del 1961). Tale legge proibisce la richiesta di dote punendola con la reclusione minima di cinque anni e una multa (di cui la legge fissa un ammontare minimo stabilendo che l'ammontare della sanzione debba essere pari al valore della dote, se superiore a tale somma minima). Qualsiasi accordo relativo alla dote deve inoltre considerarsi nullo.

55 Pur se rapportate all'alto numero di abitanti dell'India, non può che destare impressione il fatto che le morti per dote conteggiate nel Paese siano state, nel 2009, ben 1267. Mentre negli ultimi trent'anni il numero di omicidi in India è in costante e sensibile decremento, lo stesso non può dirsi per gli omicidi per dote, che continuano invece ad aumentare, anche se ciò probabilmente dipende dalla maggiore attenzione pubblica (e maggiore accuratezza nelle indagini) rispetto a molte uccisioni in precedenza registrate come suicidi o morti naturali.

[56] A seguito dell'emanazione del *The Bengal Sati Regulation, 1829*.

rilevino che, nel territorio di competenza, essa venga praticata o possa essere praticata. Si tratta del potere di impedire alcune condotte o atti, di rimuovere alcuni luoghi di culto o altre strutture, di confiscare talune proprietà. Infine, la legge reca disposizione per la creazione di tribunali speciali per la trattazione dei reati previsti dalla legge in parola.

1.2Ulteriori misure per il contrasto della violenza in ambito domestico e lavorativo

La materia della **violenza domestica** è trattata dell'articolo 498A IPC[57] (dedicato agli atti di crudeltà compiuti dal marito o da parenti del marito) ma soprattutto dalla legge n. 43 del 2005 (*The Protection of Women from Domestic Violence Act, 2005*, PWDVA nel seguito).

L'articolo 498A punisce con la reclusione fino a tre anni gli **atti di crudeltà commessi dal marito o da parenti del marito**. È a tali atti riconducibile una condotta dolosa che abbia causato gravi lesioni gravi o pericolo per la vita, nonché danni l'incolumità fisica o la salute (mentale o fisica) della donna, ovvero che abbia indotto la donna a suicidarsi. Rientrano nel campo di applicazione dell'articolo anche le molestie nei confronti della donna con lo scopo di costringere lei, o qualsiasi persona a lei correlata, a soddisfare qualsiasi richiesta illegale di una qualsiasi proprietà o la redazione di un documento vincolante - *valuable security*[58] - oppure sia dovuta alla mancata soddisfazione (da parte della donna o di persona a lei correlata) di tale richiesta.

La legge PWDVA, anche se non paragonabile alla *Ley integral* spagnola, è comunque una legge che osserva il fenomeno della violenza domestica in una prospettiva ampia. Essa dispone in merito ai diritti reclamabili dalla donna vittima di violenza, disciplinando, in particolare, l'emanazione di *order* diretti a proteggere o assistere la vittima, da parte del giudice, nei confronti dell'uomo denunciato. Sono inoltre disciplinati i poteri e i compiti degli ufficiali di polizia, dei magistrati, dei servizi di protezione e assistenza, al verificarsi della violenza domestica.

L'articolo 3 PWDVA reca la **definizione di violenza domestica**. Un qualsiasi atto, omesso o commesso, ovvero una condotta, si configura come violenza domestica quando danneggia o ferisce o mette in pericolo la salute, la sicurezza, la vita, gli arti o il benessere, sia mentale che fisico, della persona lesa, ovvero un atto che midi a tali fini. Tale definizione comprende abusi di carattere fisico, sessuale, verbale o emozionale, economico. Sono inoltre riconducibili a tale fattispecie i medesimi comportamenti compiuti nei riguardi della persona lesa, o

---

[57] Inserito in un capitolo creato ad hoc nel codice e formato da questo solo articolo, dalla legge n. 46 del 1983, *Criminal Law (Amendment) Act, 1983*.

[58] Il *valuable security* è definito dall'art. 30 IPC come un documento in base al quale un diritto legale viene creato, esteso, trasferito, limitato, estinto o rilasciato, o in base al quale qualsiasi persona riconosce di essere soggetto a responsabilità legale oppure non ha un certo diritto legale.

di persona a lei collegata, che mirino ad ottenere in maniera illegale e con la coercizione una dote oppure un documento c.d. *valuable security* (v. *supra*).

Si deve sottolineare che, sebbene l'articolo 3 faccia riferimento in maniera neutra alla "persona lesa" (*aggrieved person*), l'articolo 2, nel definire tale nozione, specifica che si dovrà intendere con tale locuzione qualsiasi "donna" che sia in "relazione domestica" con la persona denunciata. Inoltre, la persona denunciata (*respondent*) è individuata quale persona adulta di sesso maschile in relazione domestica con la persona lesa. Quanto alla **relazione domestica**, essa consiste in una relazione tra due persone che vivono o hanno, in qualsiasi momento, convissuto in una famiglia, quando sono legate per consanguineità, matrimonio o tramite una relazione di natura matrimoniale o adozione, ovvero sono familiari che convivono.

Ne consegue che, sebbene in generale quando a livello internazionale si parli di violenza domestica anche per contesti in cui la coppia autore/vittima non è necessariamente uomo/donna, in base al dato normativo, **la disciplina indiana è invece fortemente caratterizzata dal genere**.

L'articolo 3 PWDVA, quindi, dettaglia le nozioni di **abuso fisico, sessuale, verbale o emozionale, economico**.

Nella nozione di abuso fisico, sono comprese le condotte che causano dolore o danno fisico, pericolo per la vita, gli arti o la salute, oppure che compromettano la salute della persona lesa. A tale nozione sono ricondotte le fattispecie di aggressione (articolo 351 IPC), uso della forza (articolo 349 IPC) o intimidazione (articolo 503 IPC).

L'abuso sessuale comprende qualsiasi condotta di natura sessuale che umilia, degrada o comunque violi la dignità della donna.

Riguardo all'abuso "emotivo o verbale", la norma specifica che si possono ricondurre a tale nozione l'insulto, l'umiliazione, il ridicolizzare, ivi compreso, si specifica, il riferimento alla mancanza di figli ed in particolare di figli maschi. Rientra in tale fattispecie anche la minaccia trasversale di causare dolore fisico a persona alla quale la persona lesa è interessata.

Viene inoltre specificato il contenuto della nozione di "abuso economico". Si segnala qui solamente che, oltre alla privazione, in vario modo, di mezzi materiali cui la persona lesa avrebbe diritto, è riconducibile a tale abuso il divieto, o la restrizione, di accesso ai locali detenuti dalla persona lesa in virtù della sua relazione domestica con chi pretende di esercitare tale divieto o restrizione.

Infine, le norme in esame specificano che, per stabilire se una condotta configuri la violenza domestica ai sensi dell'art. 3 PWDVA, si dovrà tenere conto di ogni fatto o circostanza del caso.

Gli articoli da 4 a 11 PWDVA recano disposizioni relative ai poteri e ai compiti posti in capo alle autorità pubbliche.

L'articolo 4, peraltro, prevede che chiunque abbia motivo di credere che un atto di violenza domestica sia in corso oppure sia stato o possa essere commesso, può fornire informazioni al riguardo alle autorità interessate. Tale persona non può essere chiamata a rispondere civilmente o penalmente per le informazioni fornite

in buona fede. La scelta assunta dal legislatore indiano appare dunque diametralmente opposta a quella norvegese, ma ugualmente proattiva. Mentre quest'ultimo impone il dovere di riferire sotto la minaccia della sanzione penale, in India si tenta di favorire la collaborazione, garantendo un salvacondotto al denunciante, qualora il soggetto accusato utilizzi strumenti giuridici per fare pressione e stimolare la ritrattazione delle testimonianze.

L'articolo 5 prevede che l'autorità (di polizia o giudiziaria) che abbia ricevuto una denuncia o rapporto circa una violenza commessa, oppure vi abbia personalmente assistito, è tenuto ad **informare** la persona lesa circa: il diritto di ottenere un'ordinanza ai sensi del PWDVA; la disponibilità dei servizi di assistenza e degli "Ufficiali di protezione" (v. *infra*); il diritto al gratuito patrocinio; il diritto di sporgere denuncia per gli atti di crudeltà subiti ai sensi dell'articolo 498A IPC. Rimane fermo quanto previsto dalla legislazione in materia di doveri dell'ufficiale di polizia.

L'articolo 6 reca il dovere di offrire **rifugio** alle vittime di violenza domestica da parte delle strutture a ciò dedicate ("case rifugio" riconosciute dal Governo dello Stato o Territorio della federazione). L'articolo 7 reca il dovere di prestare **assistenza medica** alle vittime da parte delle strutture sanitarie.

L'articolo 8 dispone in ordine all'individuazione della figura degli "**Ufficiali per la protezione**" (*Protection Officers*) e l'articolo 9 ne disciplina i compiti. In sintesi, tali ufficiali, scelti preferibilmente tra donne con qualifiche ed esperienza nelle questioni inerenti alla violenza di genere, sono sotto la giurisdizione ed il controllo del tribunale e forniscono assistenza nella preparazione del Rapporto previsto dal medesimo PWDA (il cosiddetto *Domestic Incident Report*) depositato presso l'ufficio del magistrato. È loro dovere fornire le informazioni necessarie alla persona lesa sui servizi dedicati alle vittime, nonché garantire il rispetto delle ordinanze relative ai risarcimenti economici a favore delle vittime.

L'articolo 10 dispone in ordine ai **fornitori dei servizi** destinati alle vittime. Si tratta di società registrate, secondo la legislazione indiana, come fornitori di servizi ai fini del PWDVA, aventi lo scopo di fornire assistenza legale, medica, finanziaria o di altro tipo alle donne vittime di violenza. L'articolo 10 assicura una protezione a tali fornitori, prevedendo che nessuna causa, azione penale o altro procedimento legale possa essere promossa per azioni compiute in buona fede o nell'esercizio delle funzioni loro affidati dal PWDVA. Come nel caso dell'irresponsabilità del testimone, anche in questi casi il legislatore indiano vuole evitare che soggetti e realtà che appoggiano le vittime, possano subire attacchi trasversali da parte dell'aggressore in ragione del compito che svolgono.

L'articolo 11 stabilisce che il Governo dello Stato o Territorio della Federazione assicuri la massima **pubblicità** sui contenuti della legge, mediante i principali canali di informazione; assicuri la **formazione** e la **sensibilizzazione** di tutti gli operatori coinvolti (forze dell'ordine, personale giudiziario, medico); assicuri il **coordinamento** delle autorità coinvolte nell'attuazione delle norme previste dalla legge.

Gli Ufficiali e i membri dei fornitori di servizi sono considerati pubblici ufficiali (articolo 30 PWDVA)[59].

Gli articoli da 12 a 29 recano disposizioni concernenti le procedure per l'emanazione delle **ordinanze** in materia di violenza domestica da parte del tribunale.

Ai sensi dell'articolo 12, la persona lesa o l'Ufficiale della protezione, o altra persona per conto della persona lesa, può presentare una domanda al magistrato ai sensi del PWDVA; il magistrato, prima di decidere sulla richiesta, deve considerare il Rapporto ricevuto dall'Ufficiale di protezione o dal fornitore di servizi. Gli articoli da 13 a 16 dettano norme di carattere procedurale concernenti l'emanazione delle ordinanze.

L'articolo 17 stabilisce il diritto della donna a godere di una parte dell'abitazione della famiglia, anche non godendo di alcun titolo, diritto o beneficio legato alla proprietà. L'articolo 19 PWDVA prevede la possibilità, da parte del giudice, di emanare un'ordinanza concernente il diritto di **residenza** nella casa di famiglia (*Residence Order*). Tali ordinanze possono impedire al convenuto di espropriare o in qualsiasi altro modo ledere il possesso della casa di famiglia, indipendentemente dal fatto che il convenuto abbia o meno un interesse legale nella medesima. Possono inoltre stabilire che il convenuto lasci la residenza, impedirne la vendita o altre forme di trasferimento della proprietà, prevedere il divieto di ingresso al medesimo o a persona allo stesso legata in una qualsiasi porzione della residenza della vittima. Ulteriori condizioni possono essere stabilite dal giudice nell'ordinanza.

Ricordando quanto segnalato sinteticamente rispetto alla Germania, giova sottolineare che la disciplina dell'assegnazione della casa familiare sia fortemente condizionata dalle caratteristiche del mercato immobiliare che possono essere molto diverse da Paese a Paese. Influiscono su questi aspetti la frequenza con cui si ricorre più spesso all'acquisto o alla locazione e la frequenza con cui la titolarità dell'immobile o del contratto di locazione è in capo a entrambi, oltre al fatto che il denaro destinato all'acquisto dell'immobile sia stato versato prima o dopo il matrimonio stesso.

L'articolo 18 riguarda gli **ordini di protezione,** diretti ad impedire all'imputato di agevolare o commettere un atto di violenza domestica, entrare nel luogo di lavoro, scuola o in altri luoghi frequentati dalla persona lesa, stabilire qualsiasi tipo di comunicazione con lei, alienare i beni a disposizione di entrambe le parti, commettere violenza trasversale nei confronti dei suoi parenti o compiere qualsiasi altro atto specificato dal giudice nell'ordine emesso. La violazione di un ordine di protezione, anche provvisorio (v. *infra*), da parte del convenuto si configura come reato punito con la reclusione fino a un anno o con la multa, o con entrambe. La stessa pena è prevista per l'Ufficiale di protezione che non riesce o rifiuta di

---

[59] L'articolo 21 IPC reca l'elenco delle situazioni che comportano la qualifica di "pubblico ufficiale" (*public servant*).

adempiere ai suoi doveri, come prescritto dal giudice, senza motivazione sufficiente, in relazione all'emanazione di un ordine di protezione.

L'articolo 20 stabilisce che il giudice possa prevedere la corresponsione di un **beneficio economico**, a spese del convenuto, destinato alla vittima per far fronte alle spese sostenute e alle perdite subite dalla persona lesa e da un suo figlio, a seguito della violenza domestica. La norma reca un elenco non esaustivo di circostanze che possono dare luogo al ristoro (perdita di guadagno, spese mediche, danneggiamento delle proprietà). Si specifica che l'ammontare del beneficio deve essere adeguato, equo e ragionevole, nonché commisurato al tenore di vita a cui la persona lesa è abituata. Secondo la decisione del giudice, può essere corrisposto in soluzione unica ovvero come cifra mensile corrisposta per il mantenimento.

In aggiunta, il giudice può, su istanza presentata dalla parte lesa, emanare un ordine che imponga al convenuto di pagare un **risarcimento** dei danni derivanti dalle lesioni, comprese la tortura mentale e il disagio emotivo, derivanti dalla violenza domestica subita dalla vittima (articolo 22)[60].

Di estrema rilevanza è la norma stabilita dall'articolo 21 circa la **custodia dei figli.** In primo luogo si indica la prevalenza del PWDVA su qualsiasi altra norma al momento vigente e in secondo luogo si dà facoltà al giudice, in qualsiasi momento, di affidare temporaneamente il/i figlio/i alla persona offesa o ad altra persona che agisce per conto di essa. Contestualmente il giudice disporrà le modalità di visita da parte del padre, che, se le circostanze del caso non lo consiglino, potranno essere escluse.

Evidentemente, già in precedenza i giudici potevano disporre dell'affidamento temporaneo dei figli nel modo indicato. Tuttavia, creando una norma *ad hoc* in questa legge, si offre alla magistratura uno stimolo importante nel ricorso a tali poteri. Disporre esplicitamente che, ove necessario, non vi siano visite ai figli da parte del padre, permette di superare più facilmente la norma culturale che stimola la magistratura a concedere comunque tale opzione, quale diritto del padre, a prescindere dal persistere dal fatto che ciò causi pregiudizio alla denunciante e ai figli stessi.

Ai sensi dell'articolo 23, il giudice può emettere ordini temporanei. Inoltre, se il giudice ritenga che l'istanza della persona lesa riveli, *prima facie*, la commissione di violenza domestica, può emettere un ordine, tra quelli previsti dagli articoli qui sopra menzionati del PWDA, sulla base di una dichiarazione giurata (*affidavit*) della parte lesa (si tratta del cosiddetto *ex parte order*).

Le istanze presentate per l'emanazione delle ordinanze previste dagli articoli da 18 a 22 possono essere presentate nel corso di qualsiasi procedimento dinanzi al tribunale civile, penale o della famiglia (articolo 26).

---

[60] Al fine di rendere effettiva la corresponsione del risarcimento previsto dall'art. 22 PWDVA, il *National Legal Services Authority* (NALSA) ha emanato, nel 2018, alcune direttive per la costituzione di uno specifico fondo (*Women Victims Compensation Fund*) e per facilitare la presentazione delle istanze. Cfr. *Compensation Scheme for Women Victims/Survivors of Sexual Assault/other Crimes - 2018*. Il NALSA è stato costituito ai sensi del *Legal Services Authorities Act, 1987* per fornire servizi legali gratuiti alle fasce più deboli della popolazione e per favorire la risoluzione amichevole delle controversie.

L'articolo 29 disciplina l'appello contro l'ordinanza emessa, mediante ricorso da presentare entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento.

Anche per quanto concerne le **molestie sul posto di lavoro** è prevista una disciplina separata e organica, corredata dall'istituzione di organi speciali deputati a gestire e contrastare nel complesso questo specifico fenomeno. Si tratta della legge n. 14 del 2013 (*The Sexual Harassment of Women at Workplace (Prevention, Prohibition And Redressal) Act, 2013*). Ai sensi dell'articolo 2 di tale legge, la **molestia sessuale** (*sexual harassment*) può consistere in: contatti fisici o *advances*; la richiesta di favori sessuali; commenti a sfondo sessuale; esibizione di materiale pornografico; qualsiasi condotta non richiesta, di natura fisica, verbale o non verbale, a sfondo sessuale. Tale legge si applica in materia specifica alle lavoratrici donne. L'articolo 3 elenca alcune circostanze che configurano la molestia sul luogo di lavoro, cioè la molestia associata a promesse di avanzamento o minacce di peggioramento in carriera, nonché la molestia che comporta un peggioramento dell'ambiente di lavoro ovvero l'umiliazione della lavoratrice, con conseguenze sulla sua salute o sicurezza.

L'articolo 4 prevede che i datori di lavoro costituiscano apposite **commissioni interne** per le segnalazioni di molestie sul lavoro. La norma reca specifiche disposizioni sulla composizione e le funzioni delle medesime commissioni. L'articolo 5 demanda al Governo dello Stato o Territorio della federazione l'individuazione di Ufficiali distrettuali per l'attuazione della legge in questione, chiamati a nominare le **commissioni locali**. Ai sensi dell'articolo 6 la lavoratrice può segnalare le molestie alla commissione interna, ove costituita, ovvero alla commissione locale distrettuale, entro tre mesi dalla commissione delle molestie ovvero entro tre mesi dall'ultima molestia in caso di serie di molestie. Dopo aver esperito un tentativo di conciliazione (ai sensi dell'articolo 10, il quale esclude che un accordo meramente finanziario possa essere posto a base della conciliazione), le commissioni (interne o locali) svolgono un'indagine sui fatti segnalati, con gli stessi poteri attribuiti al tribunale civile. L'inchiesta deve essere conclusa entro 90 giorni (articolo 11). In pendenza della decisione, la commissione può raccomandare al datore di lavoro di trasferire la lavoratrice denunciate, ovvero concederle un periodo di congedo fino a tre mesi o altri benefici ritenuti opportuni. Entro dieci giorni dalla conclusione dei lavori, la commissione presenta un rapporto al datore di lavoro e, se del caso, all'Ufficiale distrettuale. Il rapporto è altresì notificato alle parti. Ove la commissione arrivi alla conclusione che la molestia si sia verificata, chiede al datore di lavoro o, se del caso, all'Ufficiale distrettuale, di intraprendere l'azione disciplinare e di corrispondere, mediante riduzione del salario dell'autore della molestia, una somma alla vittima, tenendo conto dei danni emotivi o fisici, delle spese mediche, dei danni subiti in termini di progressione di carriera o comunque connessi alla posizione lavorativa. Si segnala che l'articolo 14 reca le sanzioni per le denunce di molestie false o per la produzione di false prove. Ulteriori disposizioni riguardano i doveri di riservatezza e la possibilità di appellarsi contro le decisioni prese. Ai sensi dell'articolo 27,

nessun tribunale potrà avere cognizione di un reato punibile ai sensi della legge in parola o di disposizioni emanate in attuazione della stessa, salvo su denuncia della donna lesa o di qualsiasi persona autorizzata dalla commissione procedente.

L'articolo 19 reca i **compiti del datore di lavoro**, quali: provvedere ad un ambiente di lavoro sicuro; dare pubblicità ai contenuti della legge e alle funzioni della commissione interna; promuovere la sensibilizzazione del personale e la formazione dei membri della commissione interna attraverso incontri, *workshop* ecc; facilitare l'attività della commissione interna; dare assistenza alla lavoratrice che intende intraprendere l'azione penale per molestie; prevedere sanzioni disciplinari per le molestie; assicurare che la commissione interna prepari i rapporti richiesti dalla legge. A tale riguardo, l'articolo 21 richiede che le commissioni (interne o locali) stilino un **rapporto** da inviare all'Ufficiale distrettuale, oltre che ai datori di lavoro interessati. L'Ufficiale informa, con un rapporto di sintesi, il Governo dello Stato o Territorio della Federazione. L'articolo 20 attribuisce all'Ufficiale distrettuale il compito di assicurare che le commissioni locali presentino il proprio rapporto annuale, nonché compiti di sensibilizzazione alle tematiche connesse alle molestie sul lavoro nel territorio di competenza.

Gli articoli 23 e 24 attribuiscono al Governo compiti di **monitoraggio** dell'attuazione delle misure previste dalla legge n. 23, nonché compiti di **formazione, informazione** e **sensibilizzazione** sul tema.

Infine, si ricorda che con la legge n. 6 del 2007 (*The Prohibition of Child Marriage Act, 2006*) sono state dettate nuove disposizioni concernenti il **matrimonio precoce**, sostituendo una legge in materia risalente al 1929. Riprendendo quanto previsto dalla disciplina previgente, l'articolo 3 della citata legge n. 6 ha fissato l'età legale per il matrimonio a diciotto anni per le donne e a ventuno per gli uomini. Il matrimonio tra soggetti che non possedevano il requisito dell'età legale al momento della sua celebrazione è annullabile su richiesta di una delle parti, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età. Se al momento della presentazione della richiesta di annullamento la parte firmataria è minore dell'età legale, la petizione può essere presentata tramite il suo tutore o persona prossima, per il tramite dell'Ufficiale previsto della medesima legge n. 6 (v. *infra*). Si osserva che la legge in parola ha efficacia retroattiva.

Ai sensi dell'articolo 12 il matrimonio è comunque nullo, anche prima del compimento dell'età legale, quando uno degli sposi è stato rapito, risulta essere vittima di tratta oppure è stato costretto a contrarre matrimonio con la forza, l'inganno, la coercizione o con false dichiarazioni. La legge punisce varie condotte, finalizzate all'organizzazione o alla partecipazione al matrimonio precoce, con la reclusione, associata a lavoro duro, fino a due anni o con la sanzione pecuniaria, oppure con entrambe. L'articolo 16 disciplina la previsione, in ogni Stato o Territorio della Federazione, della figura di un pubblico Ufficiale, cui sono attribuiti compiti di prevenzione e monitoraggio delle violazioni. Egli può prevenire la celebrazione dei matrimoni precoci intraprendendo le azioni che riterrà opportune e raccogliere prove per perseguire le violazioni.

Si deve constatare tuttavia che in base a dati ONU del 2016, in India il 47 per cento delle ragazze si sposa prima di aver compiuto la maggiore età. La legge in questione, dunque, risulta in buona misura inattuata o comunque non in grado di contenere un fenomeno sociale che accentua la discriminazione di genere. Una volta celebrato il matrimonio precoce, solo in situazioni eccezionali la sposa o la famiglia di lei può essere seriamente intenzionata a chiederne l'annullamento prima entro il compimento del ventesimo anno.

2.Prevenzione e protezione: le iniziative a livello federale

Dal 2006 il Dipartimento competente per le donne e i bambini opera quale Dicastero a sé stante (*Ministry of Women and Child Development*, di seguito MWCD), con l'obiettivo di promuovere politiche finalizzate a colmare le lacune e le disparità tra Stati e Territori della Federazione indiana e a sviluppare approcci intersettoriali nelle materie di competenza. All'interno del MWCD sono rinvenibili alcuni organismi specializzati, dotati di peculiari forme di autonomia, tra i quali figura la **Commissione nazionale per le donne** (NCW). Istituita nel 1990[61], la Commissione si occupa delle tutele previste dalla Costituzione e da altre leggi, eventualmente avanzando le proposte di modifica ritenute opportune; presenta al Governo federale rapporti, con cadenza almeno annuale, contenenti specifiche raccomandazioni per il miglioramento della condizione femminile nei singoli Stati e nella Federazione; tratta i casi di violazione dei diritti delle donne insieme alle autorità competenti, esaminando denunce o segnalazioni, al fine di individuare le principali criticità[62]; promuove studi e campagne di informazione; monitora la situazione delle carceri o di altri istituti femminili; informa il Governo federale su qualsiasi questione che la Commissione giudichi rilevante ed esamina qualsiasi questione ad essa devoluta dal medesimo Governo.

Al fine di migliorare la protezione delle donne vittime di violenza, il MWCD ha promosso, in anni recenti, il sistema dei Centri cosiddetti *One Stop* (OSC) che svolgono funzioni di **protezione e orientamento ai servizi**. Tali Centri *One Stop*, aperti 24 ore ogni giorno, secondo le Linee guida[63] MWCD sono chiamati a facilitare l'accesso ai seguenti servizi:

---

[61] Dal *National Commission for Women Act*.

[62] Riguardo all'esame delle istanze presentate alla Commissione, trova applicazione un apposito regolamento nel 2016, *National Commission for Women (Procedure) Regulations, 2016 for Dealing with Complaints in NRI Cell*. Per il funzionamento della NCW, cfr. *Procedure and Regulations, 2005*.

[63] Disponibili, con gli aggiornamenti, sul sito del MWDC alla pagina https://wcd.nic.in/schemes/one-stop-centre-scheme-1 (ultimo accesso: 9 febbraio 2021). Le Linee guida attuative più recenti sono datate dicembre 2017. I primi OSC sono stati approvati nel biennio 2015-2016 e nella prima fase di avvio era prevista almeno la costituzione di un Centro per ciascuno dei 36 stati o territori indiani. Secondo il documento *One Stop Centre Directory*, al 19 marzo 2020 sono stati attivati 683 OSC.

- **emergenza e primo soccorso**, quali servizi sanitari[64] e di polizia, nonché i servizi gestiti dalla linea telefonica 108 (numero unico per le emergenze, attivo in alcuni Stati o Territori della Federazione) e ad altri numeri di emergenza;
- **assistenza medica**, secondo gli specifici protocolli stabiliti dal Ministero della sanità e del *welfare* della famiglia, in particolare le *Guidelines and Protocols Medico Legal Care for Survivors Victims of Sexual Violence*, assicurando, tra l'altro, l'intervento dell'ambulanza, ove necessario, e verificando che una copia del certificato medico-legale con gli esiti delle visite mediche venga rilasciato alla vittima di violenza sessuale;
- assistenza nella **presentazione delle denunce** alle Forze di polizia (*First Information Report* - FIR/NCR), assicurando, tra l'altro, che la denuncia venga possibilmente accolta da agenti di sesso femminile;
- **supporto psicologico e sociale**, nel rispetto della riservatezza;
- **assistenza legale**, fornita da professionisti che collaborano con il *District Legal Services Authority* (DLSA o SLSA), gli enti che, a livello locale o statale, promuovono l'accesso ai servizi legali;
- **rifugio**, immediato e di breve durata presso i Centri *One Stop* medesimi, oppure di lunga durata presso le case rifugio disponibili nel territorio di riferimento, assicurando, tra l'altro, che alle vittime di violenza venga fornito un *kit* sanitario;
- servizi di **video conferenza**, per facilitare la possibilità di presentare denunce e istanze alla polizia o presso il tribunale senza lasciare l'OSC, utilizzando i mezzi telematici audio-video. Si specifica che il servizio di videoconferenza può essere utilizzato previa consultazione con gli ufficiali di polizia, il giudice e le altre autorità coinvolte.

Per quanto concerne la funzione di **rifugio temporaneo** dell'OSC, le Linee guida prevedono che le donne vittime di violenza insieme ai loro figli (femmine di tutte le età e maschi fino a 8 anni) possono soggiornare presso l'OSC per un periodo massimo di 5 giorni. L'ammissione al ricovero temporaneo è valutata discrezionalmente dal responsabile dell'amministratore del centro. Le donne che accedono a un rifugio temporaneo presso l'OSC ricevono servizi di base (ad esempio cibo, medicine, vestiti, ecc.). Viene inoltre fornito un *kit* di base contenente sapone, shampoo, olio per capelli, assorbenti igienici, materiali da cucito, pettine, spazzolino da denti, dentifricio e, se del caso, pannolini. L'elenco degli articoli è indicativo e lo Stato o Territorio può modificarlo. In qualsiasi momento, le OSC devono essere in grado di fornire la prima accoglienza a un numero massimo di cinque donne.

Le Linee guida sottolineano il carattere intersettoriale dell'attività dell'OSC, chiamato ad interagire non solo con le autorità pubbliche, con le modalità sopra

---

[64] Le Linee guida del 2017 fanno riferimento anche ai servizi del National Health Mission, un programma speciale per raggiungere taluni obiettivi minimi sanitari nelle aree urbane e rurali, attivo fino al marzo 2020.

ricordate, ma anche con le associazioni private e di volontariato attive nel settore della lotta alla violenza di genere.

L'attività degli OSC è inoltre integrata con quella delle **linee telefoniche** di aiuto, non solo, come detto, con i numeri di emergenza 108 (ove sussistente) e simili, ma anche con il **numero 181**, specificamente **dedicato alle donne vittime di violenza**. Le Linee guida sul numero 181, rivolte alle amministrazioni di tutti gli Stati o Territori[65], sottolineano l'obiettivo primario di unificare il numero da digitare ed uniformare i servizi offerti dalle linee telefoniche dedicate all'assistenza alle vittime di violenza, presenti nei medesimi Stati o Territori. Il 181 è gratuito ed attivo 24 ore, tutti i giorni, con lo scopo di indirizzare le vittime ai servizi più appropriati ai casi esaminati e fornire le informazioni utili, nelle situazioni di maggiore o minore urgenza.

Il MWCD sottolinea, inoltre, l'importanza della **formazione e sensibilizzazione delle Forze di polizia**. In tale àmbito è stato lanciato, in collaborazione con il Ministero per gli affari interni e sulla base di un progetto pilota avviato nello Stato di Haryana nel 2016, il programma per l'arruolamento nel corpo *Mahila Police Volunteers* (**MPVs**), presso i vari Stati e Territori, formato da volontarie con una specifica preparazione sui temi della violenza di genere. Come rilevato nelle relative Linee Guida, l'iniziativa si popone di facilitare il collegamento tra la polizia e la società civile sulle questioni di genere, assolvendo a compiti inerenti alla denuncia delle violenze (tra l'altro segnalando direttamente episodi verificatisi in pubblico), alla maggiore sensibilizzazione della popolazione, all'informazione sui servizi disponibili per le vittime. Le agenti MPV sono inoltre chiamate a facilitare la formazione dei **gruppi MASRD**[66]. Si tratta di gruppi di 10-12 membri, formati da uomini e donne, preferibilmente operatori sociali, insegnanti, personale impegnato nel territorio a vario titolo, per affrontare il problema della violenza di genere all'interno della propria comunità. Questi gruppi sono chiamati ad intervenire anche sugli aspetti preventivi di sensibilizzazione ed educazione sulle norme e sui programmi esistenti, contribuendo alla creazione di un ambiente sicuro per donne e bambini nella propria comunità di riferimento.

Il MWCD gestisce e promuove ulteriori strumenti e programmi per l'assistenza alle donne in difficoltà. Ad esempio, il programma *SWADHAR Greh*, attivato nel 2015, offre alloggi temporanei (*short stay home*) alle donne in difficoltà per vari motivi (nullatenenti, ex detenute, sopravvissute a disastri naturali), ivi comprese le vittime di violenza domestica o "di tensioni o discordie familiari" che inducono la donna ad abbandonare la propria casa. Ulteriore programma denominato *Working Women Hostels* mira a procurare alloggi alle donne lavoratrici che lasciano la propria casa per lavorare. Il programma BBBP[67] affronta il problema dell'equilibrio del genere a livello demografico. A tal fine, il programma prevede

---

[65] Disponibili, con i relativi aggiornamenti, alla pagina *Women Helpline Scheme* sul sito del MWCD.

[66] *Mahila aur Shishu Rakshak Dal* (*Women and Child Guard Team*). Le Linee guida sulle MPVs individuano nella costituzione di questi gruppi una *best practice* avviata dallo Stato del Madhya Pradesh (in particolare, cfr. l'Allegato 1).

[67] *Beti Bachao Beti Padhao* (*Save the daughter, educate the daughter*).

azioni per prevenire la selezione prima delle nascite sulla base del sesso, nonché azioni per favorire l'istruzione, la protezione, la partecipazione alla vita sociale delle giovani donne.

Il sito istituzione del MWCD offre una panoramica delle iniziative e programmi intrapresi a livello federale alla pagina *Women Empowerment Schemes*. Per ogni programma (*Scheme*) sono riportati i documenti principali, le Linee guida emanate dal Governo federale, insieme ai decreti che recano le assegnazioni delle risorse a valere sul bilancio federale destinate ai Governi statali e territoriali per l'attuazione delle misure.

KENYA

L'analisi del diritto vigente nei Paesi dell'Africa sub-sahariana è esercizio estremamente complesso, perché va continuamente verificato il livello di effettiva penetrazione del diritto prodotto dalle istituzioni statali nella realtà quotidiana del territorio.

1. La repressione penale della violenza

In Kenya, la legge n. 3 del 2006[68] (*Sexual Offences Act 2006*, di seguito "SOA" per brevità) reca le principali disposizioni in materia di **reati sessuali**[69].

L'articolo 3 SOA punisce il reato di **violenza sessuale** (*rape*) con la pena della reclusione da dieci anni all'ergastolo[70].

Le pene edittali previste per questo, come per gli altri delitti previsti dal SOA sono estremamente elevate. Di fronte a una legislazione tanto severa, si dovrebbe riscontrare una popolazione detenuta altrettanto alta, cosa che tuttavia non si verifica. Il tasso di persone detenute in rapporto alla popolazione è sensibilmente inferiore a quello italiano.

Si ha violenza sessuale quando una persona compie un'azione che provoca la penetrazione con i genitali, in maniera intenzionale e illegale, quando l'altra persona non acconsente oppure il suo consenso è ottenuto con la forza ovvero con atti minacciosi o intimidatori. L'articolo 4 punisce la **tentata violenza sessuale** con la reclusione da un minimo di cinque anni all'ergastolo. L'articolo 5 punisce con la medesima pena il soggetto che compie la violenza mediante la penetrazione con una parte del proprio corpo o di altra persona, oppure mediante manipolazione di un oggetto. Tale azione può essere compiuta dal medesimo soggetto o da altra persona. La norma esclude esplicitamente dalla fattispecie l'atto compiuto per motivi igienici o medici con l'apposita strumentazione. L'articolo 6 prevede la pena della reclusione per un minimo di cinque anni per taluni "**atti indecenti**", indotti ovvero compiuti mediante costrizione. L'articolo in parola si applica quando la vittima non avrebbe commesso o permesso tali atti, oppure quando la vittima non è capace di discernere la natura dell'atto commesso o indotto. L'articolo 7 prevede in ogni caso la pena minima di dieci anni quando i reati sopra menzionati sono compiuti alla vista di un familiare, di un minore o di persona con disabilità mentale.

---

[68] I testi delle leggi del Kenya sono consultabili presso il sito http://kenyalaw.org/kl/index.php?id=81.

[69] Il SOA ha abrogato alcuni articoli del Codice penale che disciplinavano analoghe materie, contenuti nel capo dedicato ai delitti contro la morale (cfr. *Second Schedule* del SOA).

[70] L'articolo 26 del Codice penale del Kenya stabilisce, in via generale, che la pena della reclusione deve essere prevista per legge (par. 1) e che possa essere irrogata nella misura prevista dalla legge o per un "termine più breve" (par. 2). La previsione di un minimo per la pena costituisce, quindi, uno dei tratti qualificanti del SOA all'interno del sistema penale keniota.

Quanto alla nozione di "atto indecente", l'articolo 2, recante le definizioni, prevede che questo consista in un atto illegale e intenzionale che comporti: il contatto con gli organi genitali ovvero con seno o petto o con i glutei; l'esposizione di materiale pornografico a persona non consenziente. L'articolo 11 punisce la commissione di tali atti a danno di minori con la reclusione minima di 10 anni mentre l'articolo 11-A punisce con la reclusione massima di cinque anni o con multa la commissione di tali atti a danno di persona adulta.

L'articolo 10 disciplina la **violenza sessuale di gruppo,** punita con la reclusione minima della durata di quindici anni e fino all'ergastolo. Tale pena si applica a chi compie violenza (anche a danno di minori, cui sono dedicati gli articoli 8 e 9 SOA) insieme ad una o più persone o che sia in compagnia di una o più persone con il medesimo intento di commettere tale reato.

L'articolo 20 punisce con la reclusione, fissando un minimo di dieci anni, il soggetto di sesso maschile che commette **incesto**. Il reato consiste nel compiere atti indecenti o causare la penetrazione con una figlia, nipote, madre, zia, nonna o sorella (ivi comprese le sorelle adottive o con un solo genitore in comune). Se la vittima di incesto è minore, la pena può essere aumentata fino all'ergastolo ed è irrilevante l'eventuale consenso. L'articolo 21 disciplina, in maniera analoga, l'incesto compiuto da soggetto di sesso femminile. L'articolo 22 definisce le nozioni applicabili alla fattispecie dell'incesto disciplinata dai precedenti articoli.

L'articolo 23 disciplina le fattispecie di molestie sessuali (*sexual harassment*) compiute da persone che detengono **posizioni di autorità** nei confronti delle vittime o siano con loro in un rapporto di **fiducia**. Tali molestie sono punite con la reclusione minima di tre anni e con la multa. La norma fa riferimento alle richieste di carattere sessuale che l'autore sa essere sgradite o che egli/ella possa ragionevolmente ritenere sgradite. La disposizione si applica quando il diniego della prestazione può: influenzare la posizione lavorativa o la carriera della vittima oppure abbia conseguenze, in caso di funzionario pubblico, sul servizio pubblico dovuto alla vittima, fino al diniego di tale servizio; influenzare negativamente la prestazione lavorativa nonché l'ambiente di lavoro della vittima. La pena minima è aumentata a dieci anni di reclusione, dall'articolo 24, quando reati di questo tipo siano commessi all'interno di strutture penitenziarie o correzionali, strutture sanitarie, scuole. L'art. 25 prevede alcuni casi di non applicabilità dell'articolo 24, chiarendo in particolare che quest'ultimo non trovi applicazione quando la posizione di subordinazione della vittima non è rinvenibile ai tempi della commissione del fatto.

L'articolo 26 punisce, con la reclusione da 15 anni all'ergastolo, la **trasmissione intenzionale dell'HIV**[71] **o di altre malattie** sessualmente trasmissibili, anche quando l'autore e la vittima siano legalmente sposati.

Si tratta di norme importanti per il contesto kenyota. Lo scorso anno si stima che siano morte per HIV 21000 persone. Anche se la cifra è decisamente inferiore

---

[71] Sul reato di trasmissione intenzionale dell'HIV interviene anche la legge *HIV & AIDS Prevention and Control Act 2006*.

a quella raggiunta nel picco dell'epidemia (190mila nel solo 2001), va tenuto presente che oggi 1,5 milioni di persone in Kenya vivono con l'HIV.

Gli articoli 27 e 28 recano le pene per la distribuzione di sostanze stupefacenti con l'intento di ottenere prestazioni di tipo sessuale da parte, rispettivamente, di persone fisiche o giuridiche.

L'articolo 29 punisce con la reclusione minima di dieci anni chi induce un soggetto a compiere atti sessuali o altri atti punibili ai sensi del SOA per motivi **culturali o religiosi**.

Gli articoli 42 e 43 del SOA disciplinano, rispettivamente, le nozioni di **consenso** e di **azione intenzionale e illegale** ai fini dell'applicazione della medesima legge. Ai sensi dell'art. 42 la persona acconsente per scelta e quando ha la capacità e la libertà di tale scelta.

L'articolo 43 stabilisce che, ai fini del SOA, sia illegale e intenzionale l'azione condotta: in circostanze che implichino coercizione; con falsi pretesti o con mezzi fraudolenti; nei confronti di persona incapace di valutare la natura dell'azione criminosa. Per circostanze che implichino coercizione si deve intendere: l'uso della forza ovvero minaccia di danno contro la persona (denunciante o altra persona) oppure la sua proprietà; abuso di potere o di autorità, in misura tale che alla persona sia impedito di manifestare la propria resistenza all'atto o la propria riluttanza a partecipare all'atto.

Per falsi pretesti o con mezzi fraudolenti dovrà intendersi la circostanza in cui una persona sia indotta a ritenere di compiere una qualsiasi azione nei confronti di una terza persona che poi si riveli avere identità diversa da quella precedentemente conosciuta oppure che l'azione sia di diverso tipo di quel che si sia indotti a ritenere. Ulteriore fattispecie è individuata nell'omissione dell'informazione che l'azione sia stata condotta per trammettere una malattia ed in particolare l'HIV.

Infine, la persona è da considerarsi incapace di valutare la natura dell'azione quando è: addormentata; incosciente; in uno stato di alterazione della coscienza; sotto l'influenza di droghe, alcol o altre sostanze che incidano negativamente sulle capacità della persona; mentalmente menomato; un minore.

Occorre sottolineare che le disposizioni di cui all' articolo 43 non si applicano ai soggetti legalmente **uniti in matrimonio**.

Gli articoli 44 e 45 recano disposizioni inerenti alla **presunzione della (mancanza) del consenso** nel corso dei procedimenti penali avviati ai sensi del SOA.

In particolare, l'articolo 44 elenca una serie di circostanze al ricorrere delle quali si deve ritenere che il denunciante non abbia consentito all'atto e che l'imputato non abbia creduto che la vittima fosse consenziente, a meno che non siano addotte prove sufficienti che smentiscano tali assunti. Si tratta delle seguenti circostanze:

- l'autore stava usando violenza ovvero causando la paura della violenza contro il denunciante medesimo o altra persona, durante il compimento dell'atto criminoso o in momento immediatamente precedente[72];
- il denunciante era detenuto illegalmente mentre l'accusato non si trovava nella stessa situazione;
- il denunciante era incosciente o addormentato;
- il denunciante non era in grado di comunicare la mancanza del proprio consenso per disabilità al momento della commissione del fatto;
- l'accusato aveva somministrato al denunciante sostanze stupefacenti o eccitanti.

L'articolo 45 elenca le circostanze al verificarsi delle quali la presunzione del mancato consenso è da considerarsi definitiva. Si tratta delle seguenti circostanze:

- l'imputato ha intenzionalmente ingannato il denunciante in merito alla natura o allo scopo dell'atto denunciato;
- l'imputato ha intenzionalmente indotto il denunciante ad acconsentire all'atto denunciato impersonando una persona da quest'ultima conosciuta personalmente.

Si segnala qui solamente che il SOA contiene anche le disposizioni inerenti agli abusi sui minori, allo sfruttamento della prostituzione, al turismo sessuale, nonché ulteriori disposizioni inerenti ai procedimenti giudiziari sui reati previsti dal SOA medesimo.

Gli articoli 46 e 47 SOA demandano al Ministro competente la definizione di una strategia quadro nazionale per l'attuazione della legge e l'emanazione dei regolamenti di attuazione.

Infine, si segnala che un regolamento del 2008 (annesso al SOA) disciplina la **Banca dati del DNA**, istituita[73] con finalità di identificazione ai fini dei procedimenti penali (*criminal identification*). La banca dati conserva i dati raccolti sui luoghi ove è stata commessa violenza, sul corpo e all'interno del corpo della vittima, su oggetti portati o indossati dalla medesima, nonché materiali raccolti su persone, luoghi o oggetti comunque riconducibili alla commissione del reato.

La legge n. 32 del 2011 (*Prohibition Of Female Genital Mutilation Act 2011*) qualifica (articolo 19) come reato la pratica della **mutilazione genitale femminile** punendola (articolo 26) con la pena della reclusione minima di tre anni e con multa. L'articolo 19 punisce con l'ergastolo chi causa la **morte** mediante tale pratica (anche se il Kenya è Paese *de facto* abolizionista). Si prevede, inoltre, che sia punibile chiunque abbia partecipato alla medesima pratica (circoncisori tradizionali, genitori, medici, infermieri, soggetti che forniscono i locali).

---

[72] La norma specifica che in caso di atti sessuali ripetuti in serie, tale locuzione deve intendersi riferita al primo atto sessuale.

[73] Dal *Sexual Offences Dangerous Offenders DNA Data Bank Regulations, the Counter Trafficking in Persons Act (2011)*.

La nozione di **violenza domestica** è stata introdotta nella legislazione keniota dalla legge n. 2 del 2015 (*The Protection Against Domestic Violence Act 2015*, di seguito "PADVA" per brevità) recante disposizioni in materia di "**ordini di protezione**" (*protection orders*) nei procedimenti riguardanti tale fattispecie. Tali ordini sono emanati dal giudice nei confronti di chi stia usando o abbia usato violenza domestica nei confronti del richiedente o di un suo figlio e quando l'emanazione di tale ordine sia necessaria alla protezione di tali soggetti.

Con il ricorso al sistema dei *protection orders,* si conferma anche in Kenya l'adozione di un modello proveniente dalla tradizione giuridica del Paese colonizzatore.

La Parte I della legge (articoli da 1 a 5) reca le disposizioni preliminari, in particolare le **definizioni**. L'articolo 3 PADVA reca un elenco di definizioni che individuano la nozione di "violenza domestica", che comprende le forme di violenza nei confronti di una persona, nonché la minaccia di violenza o pericolo imminente per la persona, da parte di altro soggetto che è o è stato con la vittima in "relazione domestica".

Il medesimo articolo specifica che, ai fini delle norme in oggetto, per "violenza" dovrà intendersi: matrimonio con minori; mutilazione genitale femminile; matrimonio forzato; eredità forzata della moglie; interferenza di familiari (in particolare, suoceri o cognati); violenza sessuale all'interno del matrimonio; verifica della verginità; purificazione delle vedove; danno alla proprietà; violenza sessuale a danno di minori; danno economico, emotivo o psicologico; ingresso forzato nell'abitazione della vittima; molestie; incesto; intimidazione; abuso fisico; abuso sessuale; *stalking*; abuso verbale; ogni altra condotta che abbia causato o potuto causare danno alla sicurezza, salute, benessere della persona.

Per quanto concerne, in particolare, lo ***stalking***[74], l'articolo 2 PADVA specifica che sono ad esso riconducibili le azioni del "perseguitare o avvicinare" (*pursuing or accosting*) una persona. Peraltro, il medesimo articolo 2 identifica la "molestia"[75] in una serie di condotte, che produce nella vittima la paura di un danno imminente. Esse sono:

- osservare e indugiare al di fuori o nei pressi dell'edificio o del posto dove la vittima risiede, lavora, svolge attività di vario tipo, studia o comunque staziona;
- contattare ripetutamente o provare a contattare la vittima telefonicamente, telematicamente, a mezzo posta o in altro modo, indipendentemente dal fatto che si verifichi successivamente una conversazione tra i due soggetti;
- inviare, recapitare o far recapitare documenti o oggetti offensivi o ingiuriosi.

Il "danno economico" include una privazione non ragionevole di mezzi finanziari per le spese che la vittima richiede o alle quali ha diritto, ivi comprese le necessità familiari, le spese mediche, le tasse scolastiche, il canone di affitto o

---

[74] Questa espressione è utilizzata nel testo in inglese della legge.

[75] Utilizzando la medesima espressione, *harassment*, presente nell'art 23 SOA in materia di molestie da parte di soggetti che detengono una posizione sovraordinata nei confronti della vittima, cfr. *supra*.

le spese di mutuo. Si ha, inoltre, il danno economico quando si impedisce alla vittima di cercare un reddito per il soddisfacimento delle suddette necessità. Il danno emotivo, psicologico o verbale consiste in una serie di condotte umilianti e degradanti, comprendenti (in via non esclusiva) insulti ripetuti, condotte che ridicolizzano la vittima, minacce ripetute al fine di causare paura a livello emotivo.

L'articolo 4 elenca le situazioni che implicano la "relazione domestica" (matrimonio, presente o passato, convivenza, avere un figlio in comune, essere membro della famiglia ecc). L'articolo specifica che il rapporto di lavoro non configura la relazione domestica.

La Parte II (articoli da 6 a 23) PADVA disciplina il **procedimento** relativo all'emanazione degli ordini di protezione per le vittime di violenza domestica. Il giudice, ai fini dell'ordine di protezione, dovrà tenere conto della necessità di protezione del soggetto richiedente da violenza, del benessere dei figli dei soggetti coinvolti e delle esigenze materiali connesse alla dimora delle persone coinvolte. Oltre a non mettere in atto violenza o danneggiare (psicologicamente, emotivamente, economicamente) la persona protetta, il destinatario non può avvicinare la persona protetta (*stalking*), guardare o avvicinare il luogo di residenza o di lavoro della persona protetta oppure contattare la medesima persona, salvo quando il contatto sia ragionevolmente richiesto da una situazione di emergenza, sia previsto da un accordo scritto relativo alla custodia o alla frequentazione di un minore o sia previsto da una qualsiasi clausola dell'ordine di protezione. La norma in parola prevede che nel provvedimento siano esplicitate, in apposita sezione, le clausole che impediscono il contatto tra il destinatario del provvedimento e la persona protetta, stabilendo, inoltre, le condizioni per il ritiro o la sospensione di tali clausole. L'ordine di protezione può inoltre imporre all'aggressore di provvedere alle immediate esigenze materiali della vittima, nonché prevedere la custodia temporanea di minori.

La legge disciplina quindi l'emanazione di ordini di protezione temporanei in pendenza del procedimento sulla decisione definitiva. Inoltre, si prevede che la richiesta di un ordine di protezione è indipendente dall'instaurazione del procedimento penale a carico dell'autore della violenza, potendosi avanzare richiesta presso il tribunale civile[76].

Ulteriore aspetto qualificante del PADVA è costituito dalle disposizioni inerenti ai **doveri degli ufficiali di polizia**, i quali sono tenuti ad informare la vittima in merito ai contenuti del PADVA e alle modalità per sporgere denuncia, ad avviare le indagini sulle denunce ricevute direttamente o in forma anonima, ad informare la vittima circa i servizi disponibili (ivi compresa la disponibilità di case rifugio), di informare la vittima circa il diritto di potersi relazionare solo con ufficiali del proprio sesso.

---

[76] Per questo e per altri aspetti del PADVA, cfr. *Handbook on Protection Orders in Kenya* (2020), disponibile sul sito del COVAW, organizzazione *no profit* presente in Kenya attiva nella lotta alla violenza di genere.

2. La prevenzione della violenza: il Piano nazionale per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere e il Programma per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere

Nel novembre 2014 è stato lanciato il **Piano nazionale** per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere (*National Policy on Prevention and Response to Gender Based Violence*). Il Piano mira a rafforzare il coordinamento tra gli enti e le istituzioni coinvolti ai fini di una programmazione efficace, a migliorare l'applicazione delle leggi e delle politiche, ad aumentare l'accesso a servizi di supporto e a migliorare la sostenibilità degli interventi di prevenzione e risposta alla violenza di genere.

Il Piano elenca le **forme di violenza** che costituiscono l'oggetto delle politiche ivi descritte: la violenza sessuale; la violenza fisica; la violenza domestica; le pratiche culturali dannose (all'interno delle quali assume particolare rilievo la mutilazione genitale femminile); la violenza psicologica ed emotiva; la tratta di esseri umani.

Il Piano elenca inoltre i principali attori istituzionali coinvolti nelle politiche contro la violenza di genere. Tra questi, si segnala qui in particolare la *National Gender and Equality Commission (NGEC)*, istituita dal *National Gender and Equality Commission Act, 2011*, in attuazione dell'articolo 59 della Costituzione del Kenya del 2010. La NGEC è infatti una delle commissioni che seguono alla creazione della Commissione sui diritti umani prevista dall'articolo 59 citato. Essa assume quindi il rango di "Commissione costituzionale" dotata, ai sensi dell'art. 249 della Costituzione, di indipendenza da qualsiasi altro organo o autorità, in quanto soggetta solamente alla Costituzione e alla legge. In base all'articolo 249, è compito di tali commissioni difendere la sovranità del popolo, far osservare i principi ed i valori della democrazia, promuovere i valori e i principi della Costituzione. Il medesimo articolo prevede che il Parlamento assicuri, con voto separato, le risorse per il funzionamento delle commissioni (e degli altri organi costituzionalmente previsti).

Al NGEC sono affidati compiti di studio, controllo e monitoraggio in materia di parità di genere e di violenza di genere, secondo quanto ricordato dal citato Piano del 2014. Il Piano menziona, altresì, la *task force* per l'attuazione del SOA - istituita presso l'Ufficio del Procuratore Generale - nonché i compiti in materia posti in capo al Ministero della salute e al Dipartimento per il genere (allocato presso il Ministero della devoluzione e pianificazione al momento dell'emanazione del Piano). Al riguardo occorre sottolineare come nel 2015 sia stato istituito il Ministero per l'amministrazione pubblica e le politiche di genere[77], suddiviso in due "Dipartimenti di Stato", uno dei quali specificamente dedicato alle politiche di genere. In base all'*Executive Order* n. 1 del 2018 sulla riorganizzazione del Governo, spetta al Dipartimento (*State Department for Gender*), tra l'altro, la definizione delle politiche sulla violenza di genere.

---

[77] *Ministry of Public Service and Gender*. Ultimo accesso: 25 gennaio 2021.

Il medesimo Dipartimento, in collaborazione con le Nazioni Unite, ha lanciato, per il quadriennio 2017-2020, il Programma per la prevenzione e la risposta alla violenza di genere (JP-GBV), basato sui cinque pilastri della Prevenzione, Protezione, Punizione, Programmazione e *Partnerships*. Lo scopo del Programma, che ha un budget complessivo di circa 11,5 milioni di dollari[78], è quello di promuovere un approccio coordinato e multisettoriale, con il coinvolgimento di più attori, al problema della violenza di genere. Secondo il rapporto intermedio di attività[79], a giugno 2018 vengono segnalate, tra i principali risultati, le attività di **formazione** e quelle per la **mappatura delle strutture,** coinvolte a vario titolo e disseminate nelle 47 Contee del Kenya. In vista delle elezioni politiche dell'agosto 2017, prosegue il documento, ai circa 200.000 ufficiali di pubblica sicurezza che si preparavano allo svolgimento della tornata elettorale è stata offerta una specifica formazione in tema di violenza di genere. Agli stessi ufficiali è stato fornito un apposito manuale con indicazioni su come procedere al verificarsi delle violenze[80]. Ulteriori attività di formazione sono state offerte agli agenti di polizia, al personale della giustizia a agli operatori sanitari. Sempre riguardo alle iniziative di carattere formativo, si segnala che nell'àmbito del Programma JP-GBV il Dipartimento ha pubblicato un manuale relativo alle buone pratiche per la realizzazione di case di protezione per le vittime di violenza di genere (o che abbiano subito minacce) in Kenya[81]. Oltre all'attività di formazione, è stato dato impulso al coordinamento dei vari gruppi di lavoro in vista delle elezioni e sono state promosse **campagne di informazione** sui principali media e piattaforme digitali.

Per il quinquennio 2020-2024 prosegue il Piano nazionale di azione (KNAP, avviato nel 2016) per l'attuazione della Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 su donne, pace e sicurezza. Il documento relativo al KNAP 2020-2024 osserva che la violenza di genere, ed in particolare la violenza domestica, ha trovato terreno fertile nelle condizioni di scarsa sicurezza del territorio e nell'emergere di nuove modalità criminali (ivi compreso il *cyber crime*). La diminuzione della sicurezza complessiva, continua il documento, mette in situazione di maggior pericolo le categorie più fragili, come le donne. Al riguardo il documento sottolinea la presenza presso ogni quartier generale (*headquarters*) della Polizia nazionale di specifiche direzione per la protezione della comunità, delle donne e dei bambini. Presso la Polizia, inoltre, è attivo un gruppo di lavoro, competente per tutte le Contee, sulla violenza di genere. In merito a tale tema sono state promosse, inoltre, specifiche iniziative formative presso le Forze di polizia keniote (cfr. KNAP 2020-2024, p. 7, par. "Gender based violence").

---

[78] Fonte: https://gender.go.ke/gok-un-joint-program/ (*Ministry of Public Sector and Gender - State Department for Gender*). Ultimo accesso: 25 gennaio 2021.

[79] *Joint Programme on Prevention and Response to Gender Based Violence. Annual Report (January 2017 - June 2018).*

[80] Sulla diffusione delle violenze contro le donne nel Paese durante il periodo elettorale, cfr. il Rapporto di *Human Rights Watch*: *"They Were Men in Uniform". Sexual Violence against Women and Girls in Kenya's 2017 Elections.*

[81] *Strengthening Safe and Protective Spaces for Women, Girls and Children in Kenya* (2019).

In tema di **formazione**, il Dipartimento rende disponibile, sul proprio sito istituzionale, il documento *Gender-Based Violence Training Resource Pack* (2019) che si pone quale strumento *standard*, destinato agli operatori dei diversi settori coinvolti (giudiziario, sanitario e socio-assistenziale).

Uno specifico programma di azione è dedicato, inoltre, all'eradicazione della pratica della **mutilazione genitale femminile**. Nel gennaio 2019 il Governo ha emanato il documento *National Policy for the Eradication of Female Genital Mutilation* quale aggiornamento delle politiche in materia approvate nel giugno 2010. Il documento sottolinea l'importanza di un approccio multisettoriale al problema che promuova, tra l'altro, il dialogo tra varie discipline, tra gli operatori dei diversi settori coinvolti e il coinvolgimento dei diversi livelli di governo (nazionale e delle Contee). Il Presidente del Kenya ha posto, nel giugno 2019, l'obiettivo di eliminare la pratica delle mutilazioni genitali entro il 2022[82].

3.Interventi di protezione e supporto delle vittime: le linee telefoniche di aiuto

In materia di servizi per la **protezione e supporto immediato** alle vittime di violenza è attivo a livello nazionale, ogni giorno per 24 ore, il numero telefonico 1195. A partire dal 2017 (a seguito di un protocollo sottoscritto dal servizio sanitario ed il Ministero competente in materia) tale numero si pone quale risorsa dedicata che si è affiancata agli altri numeri di emergenza disponibili (ad esempio, il 116 dedicato ai minori). Il supporto alle vittime di violenza di genere è offerto anche dal numero telefonico 1193 gestito da Kimbilio, una fondazione (*trust*) che si occupa della violenza di genere in Kenya. Ulteriori sei linee locali sono state istituite in tre Contee (Kwale, Kilifi e Mombasa), secondo quanto riportato da una pagina del sito dell'OCHA[83] (Ufficio per gli affari umanitari delle Nazioni Unite). Sempre secondo l'OCHA, la linea 1195 ha trattato 810 casi di violenza nel mese di settembre 2020. Inoltre, tramite il medesimo canale della linea telefonica, 3.428 persone hanno avuto accesso a materiali formativi digitali. Infine, da maggio a ottobre 2020, almeno 5,4 milioni di persone sono stati raggiunti da informazioni sul tema della violenza di genere, di vario tipo, attraverso una pluralità di canali (*webinar*, piattaforme social, radio e stampa).

---

[82] Fonte: *State Department for Gender* http://www.psyg.go.ke/?page_id=1400. Ultimo accesso: 25 gennaio 2021.

[83] KENYA. *Sector Status: Protection (Gender-based Violence)* Last updated: 20 Oct 2020 https://reports.unocha.org/en/country/kenya/card/2rC8ktJetx/. Last access: 25th January 2021.

CONCLUSIONI

1. L'elemento di maggiore spicco, presente nei Paesi analizzati (Spagna e Argentina) è la redazione di un **testo unico**, che funge da "**Legge integrale**" per il contrasto alla violenza di genere e unisce in un unico testo: definizioni del fenomeno, diritti dei soggetti che ne soffrono direttamente e indirettamente le conseguenze, compiti e responsabilità delle istituzioni e dei soggetti coinvolti, strumenti di repressione in senso stretto, strumenti di prevenzione a vario livello (dall'educazione nella prima infanzia, alle case-rifugio), strategie di supporto per le vittime e percorsi di rieducazione per gli autori.

L'introduzione di una legge quadro ha vantaggi ben maggiori di un semplice effetto simbolico. Essa ha significato, nei Paesi che se ne sono dotati, la presa d'atto collettiva dell'esistenza del fenomeno, cui fino ad allora erano state date delle risposte parziali, tese a limitarne alcune delle conseguenze di maggior allarme sociale.

2. Un secondo elemento importante (presente in Norvegia, Francia, Spagna, ma anche in Kenya ed in India) che in Italia rappresenta un'autentica "cenerentola", riguarda la **formazione professionale**. Per quanto l'articolo 5 della l. 69/2019 ne stimoli l'implementazione (comunque sotto l'egida dell'invarianza finanziaria. **Pressoché tutti gli ordinamenti analizzati sembrano aver adottato piani più robusti e coordinati** per la formazione non solo delle forze dell'ordine, ma di tutti/e i/le professionisti/e chiamati/e a intervenire in situazioni riconducibili a violenza di genere. Laddove in Italia vengono offerti seminari e puntuali iniziative di sensibilizzazione fini a sé stesse – o tutt'al più cominciano ad essere proposti da associazioni e realtà sensibili brevi cicli di approfondimento a pagamento per persone comunque già piuttosto sensibili e interessate al tema – anche in contesti caratterizzati da risorse assai inferiori alle nostre, la formazione sulla violenza di genere assume tutt'altro spessore e si mostra come un settore su cui investire. Ai giovani e alle giovani che davvero desiderano approfondire queste tematiche, il consiglio che oggi è onesto e corretto dare è di svolgere un master all'estero. Per adeguarsi ai migliori standard internazionali e agli stimoli delle istituzioni sovrannazionali, tale formazione deve avere un approccio di genere.

3. In collegamento al punto precedente, sul modello di quanto fatto in Norvegia, dovrebbe essere presa in seria considerazione l'istituzione di un **centro di ricerca a livello nazionale** sul tema cui affidare il mandato di approfondire le conoscenze rispetto alle peculiarità e ai bisogni particolari che il nostro Paese certamente manifesta, ma che nemmeno conosciamo, tanto è scarsa la ricerca in Italia in questo momento e tanto è dipendente da quella estera. Ad esso dovrebbe essere affidato un ruolo di riferimento nella divulgazione e nell'educazione.

4. Tanto negli ordinamenti più strettamente imparentati con quello inglese (quello indiano e quello keniota) come in quello spagnolo, assumono un ruolo molto importante gli **ordini di protezione**. Al di là dell'affinità lessicale con l'istituto introdotto fin dal 2001 all'art. 342 bis del nostro Codice civile, con quest'espressione si intende non un singolo strumento, ma un ampio insieme di norme, tra di loro coordinate comunque dirette a **prevenire la commissione di delitti** o comunque evitare che ne siano perpetrati di nuovi e più gravi.

Oggi in Italia gli strumenti di intervento preventivi sono letteralmente sparpagliati tra il Codice civile, quello di procedura penale, quello penale e quello delle misure di prevenzione. Anche gli specialisti faticano a gestire tanta varietà e la scelta ricade spesso, più che sull'istituto più utile alla soluzione del caso, su quello che l'avvocato della parte offesa che si attiva per denunciare sa essere il più noto al giudice che dovrà pronunciarsi. L'applicazione di queste misure, purtroppo, è tutto meno che uniforme sul territorio nazionale, in totale spregio dell'uguaglianza nella protezione dei diritti.

Concentrando la disciplina in un unico testo, altri ordinamenti hanno evitato il rischio di sovrapposizione di normative, di conflitti di competenza e di moltiplicazione dei giudizi.

Volendo far tesoro dell'esperienza estera e adattandola alle peculiarità del nostro ordinamento, il testo che appare per le proprie finalità generali più adatto ad accogliere (in un titolo ad hoc?) questa ricostituita famiglia di misure dirette alla prevenzione sarebbe il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

5. L'esperienza comparata permette di comprendere come un **efficace sostegno alle vittime** costituisca una strategia di welfare a sé stante che, pur essendo collegata al perseguimento del responsabile di azioni delittuose, deve svilupparsi in modo indipendente.

Rispetto a Paesi come Spagna, Inghilterra e Norvegia, ma anche dell'India o della Germania, il nostro Paese direttamente o indirettamente non di rado condiziona l'erogazione di prestazioni pubbliche di sostegno alla denuncia di un delitto, finanche della sentenza di condanna[84], e l'approccio fatto proprio dall'art. 24 del d.lgs. 80/2015, che colloca nell'ambito sociale il riconoscimento di persona che ha subito violenza, deve essere rafforzato e reso generale. Va evitato infatti che le amministrazioni locali, con il lodevole intento di offrire sostegno, non condizionino però i benefici a ulteriori requisiti, che sarebbero giocoforza diversi da comune a comune e da regione a regione, senza considerare che nei casi più gravi chi è vittima è costretta ad allontanarsi dalla propria residenza con tutto ciò che ne consegue.

---

[84] Un esempio a livello nazionale è offerto dalla disciplina dei permessi di soggiorno per le donne vittime di tratta ai sensi dell'art. 18 D.Lgs. 286/98. A livello locale si osservi la lunga lista di requisiti di esecuzione della legge provinciale (Trento) 3/2021 in materia di assegno di autodeterminazione per le donne che hanno subito violenza

Si traccia di un approccio nuovo che pone al centro i bisogni e le richieste della vittima e non le vicende giudiziarie dell'autore.

Il cambio di prospettiva, in un disegno strutturale all'interno del futuro testo unico, deve portare alla **definizione di standard di servizi di vario livello da distribuire sul territorio con precise assegnazioni di risorse**, né più né meno di quanto accade oggi per la programmazione nel settore della salute (trattandosi comunque di salute fisica e psichica della donna vittima).

6. **Nessun Paese tra quelli analizzati si segnala per proposte di intervento sugli autori particolarmente efficaci**. La risposta pressoché generalizzata è il carcere, anche se, visti i numeri enormi della violenza contro le donne in tutti i Paesi considerati, la privazione della libertà per i rei, più che una sanzione invariabilmente applicata, è un'eventualità sempre e comunque remota. La gravità del reato commesso è solo uno dei fattori che possono determinare o meno il ricorso effettivo a questa sanzione, rispetto al quel giocano moltissimi altri fattori, non ultimo il caso. D'altra parte, lunghe o brevi che siano le pene privative di libertà minacciate, in tutti i Paesi considerati, se il 10% dei reati commessi portasse effettivamente a una condanna, l'effetto sulle carceri porterebbe a un tracollo del sistema.

Lungi dall'essere un'esperienza propria solo dei Paesi centroamericani dove per prima è stata denunciata, un elevato livello di impunità caratterizza tutti gli ordinamenti studiati.

Tuttavia, va tenuto concettualmente separato ciò che è da una parte è la condanna, il riconoscimento di responsabilità e la sanzione retributiva in senso stretto e dall'altra ciò che corrisponde a un indispensabile percorso rieducativo. Ciò non solo perché lo impone la Costituzione, ma perché (come emerge specie nel contesto norvegese) ci si è resi conto che un condannato, oltre a non smettere di essere una persona, certo non smette di essere un padre e, tornato libero, intratterrà nuove relazioni interpersonali, forse anche sentimentali.

Nel miglioramento delle strategie sugli autori è indispensabile **promuovere la realizzazione di studi sul campo delle migliori sperimentazioni estere** (in Francia, Norvegia e Spagna) e garantire un quadro giuridico e un piano di stanziamenti adeguato a permettere che vi sia spazio per analoghe o nuove sperimentazioni anche nel nostro Paese.

7. Il GREVIO ha indicato tra le carenze più gravi del nostro ordinamento il **mancato coordinamento tra i giudizi penali e quelli pendenti per le separazioni e l'affidamento dei figli**. La legge c.d. Codice Rosso, introducendo l'art. 64 bis alle norme di attuazione del Codice di procedura penale, ha finalmente previsto che al giudice civile siano obbligatoriamente trasmessi tutta una serie di atti propri di procedimenti penali collegati e rilevanti perché la decisione che dovrà assumere sia davvero consapevole. Si tratta però di un primo timido passo. Se non è la stessa vittima a farlo presente, per esempio, il giudice chiamato a vagliare l'adeguatezza delle condizioni di una separazione personale può non sapere che il

marito, dopo il deposito della domanda, ha nel frattempo ricevuto un ammonimento dal questore.

Nella prospettiva comparata, per tutti gli ordinamenti risulta oltremodo complesso un buon coordinamento tra giudizio civile e penale. I risultati però si mostrano migliori e più rapidi quando le misure rivolte alla prevenzione di episodi più gravi sono affidate a un'**unica autorità per l'irrogazione e a un'altra per il dovuto vaglio giurisdizionale**. Anche in questo caso le migliori soluzioni riguardo agli ordinamenti studiati si trovano in Norvegia e in Spagna. Non potendo/volendo arrivare ad istituire veri e propri tribunali specializzati, certo andrebbe presa in considerazione l'opportunità di istituire in ogni tribunale delle Sezioni specializzate.

8. In Spagna ed in Francia si è interpretato in maniera restrittiva quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul riguardo alla **mediazione familiare**, stabilendo il **divieto** di ricorrere a questo strumento in contesti di violenza di genere. Malgrado ogni operatore formato, in tali contesti, dovrebbe comunque dissuadere le parti dal ricorso alla mediazione in assenza di un effettivo equilibrio di potere tra i soggetti coinvolti, l'esperienza pratica mostra come ciò in Italia non avvenga, contribuendo ad aggravare le problematiche e ad allontanare le soluzioni. Sarebbe perciò utile inserire nel futuribile testo unico di cui al punto 1 un analogo esplicito divieto, rafforzato da strumenti di censura per gli operatori che comunque vi ricorrono.

9. L'assenza del nostro ordinamento di una vera e propria fattispecie penale per sanzionare le **molestie sul lavoro** spingerebbe di per sé a concentrare l'attenzione su questa tipologia di strumento in ottica di riforma. Le esperienze estere non mancano. Tuttavia, proprio la comparazione mostra come anche in questo particolare ambito le maggiori attenzioni non vadano rivolte al diritto penale, da riservarsi soltanto alle ipotesi più gravi e irreversibili. Anche l'esperienza indiana, di derivazione inglese, mostra una **forte spinta al ricorso a strumenti extra-penali ed extra-giudiziari**, non certo per indulgenza, ma per la giusta consapevolezza che uno strumento meno invasivo ma più snello e rapido può essere più efficace per affrontare situazioni in cui sovente la vittima è restia a denunciare perché sicura di una rapida fine del rapporto di lavoro a fronte di un risarcimento incerto e comunque lontano nel tempo.

Se allora tutte o quasi le esperienze estere considerate possono contribuire a migliorare il nostro Codice delle pari opportunità, va detto che esso si mostra astrattamente tutt'altro che inadeguato. Probabilmente migliorerebbe le cose già solo il fatto di retribuire nuovamente le Consigliere di parità (come non accade da ormai dieci anni) in modo tale che per il corso del loro mandato costoro si possano occupare a tempo pieno dell'ufficio e smettano di esercitare le funzioni (e le responsabilità connesse) a titolo pressoché di volontariato. Il Ministero del lavoro dovrebbe assicurarsi che ogni provincia effettivamente se ne doti e che l'attività sia svolta adeguatamente.

10. La Convenzione di Istanbul nell'art. 36 dedicato alla violenza sessuale, pone uno speciale accento sull'elemento del consenso, quale elemento fondamentale in assenza del quale i comportamenti sessuali debbono esser valutati come illeciti, mentre non fa menzione alcuna della violenza e della minaccia, che si ritrovano come elementi qualificanti dei reati sessuali così come descritti in diversi ordinamenti considerati.

Si può riscontrare a livello comparato una spinta piuttosto forte, supportata anche da azioni di sensibilizzazione di diverse ONG, per una revisione dei **reati sessuali** per dare il massimo valore possibile all'elemento del consenso. È particolarmente significativa la riforma adottata pochi anni fa in Germania (raccogliendo spunti dell'esperienza inglese) ed è in corso in Spagna un accesissimo dibattito pubblico sul testo di un disegno di legge di prossima discussione parlamentare.

La riforma del reato di violenza sessuale adottata in Italia ormai un quarto di secolo orsono, anche se con una formulazione adeguata all'epoca, non assorbe ancora completamente le novità richieste dalla Convenzione di Istanbul. La parola "consenso" non è presente e il verbo che esprime la condotta illecita ("costringere") è interpretato in un senso che ne assorbe per certi versi il significato solo dalla migliore giurisprudenza peraltro con periodici tentennamenti.

Tale linea di interpretazione va sostenuta mettendo finalmente a disposizione della magistratura e dell'avvocatura una fattispecie che renda più lineare un'autentica concezione della fattispecie basata sulla prevaricazione.

Non si tratterà di un'operazione semplice che si potrà basare sulla semplice importazione di norme adottate all'estero poiché nella dogmatica del reato ogni ragionamento sul consenso inevitabilmente porta con sé un complesso sistema di regole concernenti l'errore, mai perfettamente sovrapponibile da Paese a Paese.

Si dovrà trattare di un lavoro meditato ed accurato, per scongiurare il rischio di accompagnare a un avanzamento formale un arretramento sostanziale, ma si tratta di un'operazione necessaria e indifferibile per offrire alle giovani generazioni un Paese finalmente all'altezza dei valori di uguaglianza e rispetto tra i generi, che devono trovare sostanza e non limitarsi ad affermazioni di principio.

Come indicato al punto 2, la formazione professionale (in primo luogo del personale pubblico e privato che opera nel settore giustizia) sarà determinante anche per quanto riguarda il perseguimento dei reati sessuali poiché nessuna riforma legislativa è realmente in grado di modificare una prassi se non è compresa e condivisa da coloro che sono chiamati ad attuarla .

11. Quanto ai **matrimoni forzati**, si segnala come rispetto ad essi, il legislatore si sia sinora limitato a introdurre nel 2019 una fattispecie *ad hoc* nel codice penale per rendere più agevole il perseguimento degli autori, specie se essi successivamente si trasferiscono all'estero.

Quanto fatto, tuttavia, ha significato un adeguamento solo formale a quanto richiesto sul punto dalla Convenzione di Istanbul. A differenza di quanto accade in molti stati esteri, in occasione dell'introduzione del nuovo reato non sono state

introdotte **norme correlate adatte per disciplinare le conseguenze di diritto civile e di diritto dell'immigrazione** scaturenti dalla celebrazione del matrimonio. Assieme a una **adeguata disciplina di sostegni per le vittime** (anche questa da inserirsi nel testo unico del punto 1), l'adeguamento della disciplina di raccordo nel codice civile costituisce lo strumento indispensabile per far emergere un fenomeno che la sola fattispecie penale non riesce minimamente a intercettare, come evidenziano i numeri indicati nel rapporto stilato a un anno dall'entrata in vigore del c.d. Codice rosso se confrontati con quelli dei Paesi nostri vicini.

12. Sempre nell'ottica dell'introduzione di un testo unico dotato di un approccio integrale al tema e con il necessario coordinamento con gli organismi previsti dal Titolo II del Codice delle pari opportunità, si suggerisce di affidare a un **organismo *ad hoc***, con struttura formalmente indipendente da un ministero, un ruolo di **osservazione/garanzia/promozione** dei diritti riconosciuti e delle politiche necessarie per l'implementazione del testo unico.

13. Sin dalla premessa si è sottolineato il ruolo che il diritto internazionale pattizio e di matrice giurisprudenziale ha esercitato nel lungo cammino di riconoscimento della violenza contro le donne. Il suo inquadramento come una violazione dei diritti umani è stata un'autentica conquista che ha aperto le porte a una nuova epoca di legislazioni nazionali realmente promotrici dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne. L'Italia ha beneficiato e continua a beneficiare di questa spinta proveniente dalle fonti e dalle istituzioni sovranazionali, ma non può dare per scontato che essa possa continuare a esercitare il suo positivo impulso senza essere alimentata anche da un suo sostegno e coinvolgimento attivo. La recente uscita della Turchia dalla Convenzione di Istanbul, lungi dall'essere un problema di un singolo Paese, deve essere di stimolo per **rafforzare il ruolo dell'Italia nella promozione sul piano internazionale del diritto delle donne a una vita libera dalla violenza**.

Un primo tassello di tale strategia non può che essere il supporto italiano alla strategia politica della Commissione europea tendente a traslare quanto prima e quanto meglio le migliori istanze del diritto internazionale pattizio nell'alveo del diritto comunitario.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 45

Presidenza della Presidente
VALENTE

Orario: dalle ore 14,25 alle ore 14,55

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE E PROGRAMMAZIONE LAVORI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati

Martedì 3 agosto 2021

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 3

Presidenza del Presidente
BRESSA

Orario: dalle ore 16,05 alle ore 16,25

PROGRAMMAZIONE LAVORI

Licenziato per la stampa dal Direttore del Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 22

€ 24,20