Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO n. 726

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 20 aprile 2022

INDICE

Giunte

Elezioni e immunità parlamentari:

Comitato per l'esame delle cariche rivestite dai Senatori (Riunione n. 3) . . . . . *Pag.* 5
Plenaria . . . . . » 5

Commissioni riunite

1ª (Affari costituzionali) e 2ª (Giustizia):

Comitato ristretto per l'esame del disegno di legge n. 1690 e connessi (Riunione n. 3) . . . . . *Pag.* 9

2ª (Giustizia) e 3ª (Affari esteri, emigrazione):

Plenaria . . . . . » 10

10ª (Industria, commercio, turismo) e 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali):

Plenaria . . . . . » 17
Uffici di Presidenza (Riunione n. 11) . . . . . » 37

Commissioni permanenti

1ª - Affari costituzionali:

Sottocommissione per i pareri . . . . . *Pag.* 38

4ª - Difesa:

Plenaria . . . . . » 39

5ª - Bilancio:

Plenaria . . . . . » 48

6ª - Finanze e tesoro:

Plenaria . . . . . » 63

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-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa – Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

7ª - Istruzione pubblica, beni culturali:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 208) . . . . . *Pag.* 73
Plenaria . . . . . » 73
8ª - Lavori pubblici, comunicazioni:
Plenaria . . . . . » 92
9ª - Agricoltura e produzione agroalimentare:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 363) . . . . . » 112
Plenaria . . . . . » 112
10ª - Industria, commercio, turismo:
Plenaria . . . . . » 127
11ª - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale:
Plenaria . . . . . » 143
12ª - Igiene e sanità:
Plenaria . . . . . » 148
13ª - Territorio, ambiente, beni ambientali:
Plenaria . . . . . » 154
14ª - Politiche dell'Unione europea:
Plenaria . . . . . » 162

Commissioni bicamerali

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:
Comitato X analisi dei programmi e dei collaboratori di giustizia (Riunione n. 31) . . . . . *Pag.* 181
Plenaria . . . . . » 181
Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti:
Plenaria . . . . . » 183
Per la sicurezza della Repubblica:
Plenaria . . . . . » 185
Per la semplificazione:
Plenaria . . . . . » 187
Inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori:
Plenaria . . . . . » 189
Ufficio di Presidenza . . . . . » 190
Plenaria . . . . . » 190

Commissioni monocamerali d'inchiesta

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

Plenaria . . . . . *Pag.* 191

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

Plenaria (*)

(*) *Il riassunto dei lavori della Commissione sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati (monocamerale d'inchiesta) verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 726º Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 20 aprile 2022.*

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 20 aprile 2022

Comitato per l'esame delle cariche rivestite dai Senatori

Riunione n. 3

Presidenza della Vice Presidente
D'ANGELO

Orario: dalle ore 10,45 alle ore 11

ESAME DI CARICHE RIVESTITE DA SENATORI

Plenaria

125ª Seduta

Presidenza del Presidente
GASPARRI

La seduta inizia alle ore 11,05.

MATERIE DI COMPETENZA

Documentazione fatta pervenire dall'onorevole Stefano Esposito, senatore all'epoca dei fatti, in relazione ad un procedimento penale pendente anche nei suoi confronti presso il Tribunale di Torino
(Seguito dell'esame e rinvio)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 22 marzo 2022.

La Giunta ascolta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5 del Regolamento, l'onorevole Stefano ESPOSITO, senatore all'epoca dei fatti, il

quale espone le proprie argomentazioni difensive in merito ai profili inerenti alla documentazione in esame.

Gli rivolgono domande i senatori GRASSO *(Misto-LeU-Eco)*, MALAN *(FdI)* e ROSSOMANDO *(PD)*, ai quali risponde l'onorevole ESPOSITO depositando ulteriore documentazione.

Congedato l'onorevole Esposito, il seguito dell'esame è quindi rinviato.

VERIFICA DEI POTERI

Comunicazioni della Vice Presidente D'Angelo in ordine a cariche rivestite da senatori

La Vice Presidente, senatrice D'ANGELO *(M5S)*, riferisce sui lavori del Comitato per l'esame delle cariche rivestite dai sentori informando la Giunta che a metà gennaio 2022, un gruppo di *ex* parlamentari, costituzionalisti e intellettuali ha indirizzato al Presidente del Senato una lettera aperta sugli incarichi che il senatore Renzi ricopre presso enti esteri sottolineando la necessità per il senatore di scegliere tra l'appartenenza al Parlamento nazionale e l'appartenenza a tali «organismi promozionali di altri Stati». Tale lettera è stata inoltrata alla Giunta in data 18 febbraio 2022.

Gli incarichi in oggetto sono stati comunicati con un aggiornamento del foglio notizie pervenuto alla Giunta l'11 ottobre 2021. Il senatore dichiara di essere membro del Comitato consultivo (Advisory board) dei seguenti organismi: Algebris Policy and Research Forum; Lakestar Advisors GmbH; Royal Commission of Al Ula; Future Investment Initiative Institute.

Figura poi una carica come componente del Consiglio d'amministrazione della Delimobil Holding Sa, ma da notizie di stampa risulta che il senatore si sia dimesso in data 24 febbraio 2022.

Da una prima, sommaria analisi si è appreso quanto segue.

L'Algebris Policy and Research Forum è «un think tank no profit nato con lo scopo di promuovere e incoraggiare un'economia forte ed equilibrata in Europa. Pubblica report e raccomandazioni su temi finanziari». Algebris Investments Limited entro cui opera il Forum è una «società di gestione del risparmio globale», è registrata come società per azioni sia in Regno Unito che in Irlanda e ha varie succursali nel mondo.

La Lakestar Advisors GmbH è una società di investimento a responsabilità limitata (Gesellschaft mit beschränkter Haftung cioè società a garanzia limitata) che ha sede a Zurigo.

La Royal Commission of Al Ula è una commissione con sede in Arabia Saudita che ha lo scopo di conservare e valorizzare il sito archeologico di Al Ula. È retta da un consiglio d'amministrazione di cui fanno parte alcuni membri della famiglia reale saudita.

Il Future Investment Initiative Institute è una fondazione senza scopo di lucro che promuove l'innovazione sostenendo iniziative nei campi della sostenibilità, della salute, dell'intelligenza artificiale e della robotica. Ha sede in Arabia Saudita. Dal sito della fondazione il senatore Renzi risulta componente del Consiglio direttivo (Board of trustees).

Rispetto alle cariche menzionate non emergerebbero allo stato, sulla base del vigente quadro legislativo, elementi circa eventuali profili di incompatibilità manifesta con il mandato parlamentare. In seno al Comitato è emersa la proposta di invitare comunque il senatore Renzi a svolgere un'audizione nella sede plenaria per fornire ogni chiarimento ed aggiornamento sulle cariche ricoperte.

Il senatore MALAN *(FdI)* osserva preliminarmente che la vicenda che investe il senatore Renzi non verte su profili di incompatibilità, ma su questioni di opportunità che sono state segnalate da una lettera di cui sono firmatari alcuni *ex* parlamentari, costituzionalisti e intellettuali. Come ha avuto modo di osservare nella riunione del Comitato, si tratterebbe di invitare il senatore Renzi a fornire alcuni chiarimenti, qualora lo stesso ritenga di accogliere questa proposta.

Dopo alcune richieste di chiarimento formulate dai senatori GINETTI *(IV-PSI)* ed Emanuele PELLEGRINI *(L-SP-PSd'Az)*, la senatrice D'ANGELO *(M5S)* precisa che le cariche richiamate sono state indicate dal senatore Renzi nell'aggiornamento al foglio notizie in data 11 ottobre 2021.

La senatrice GINETTI *(IV-PSI)* rileva quindi che da parte del senatore Renzi vi è stato un completo adempimento degli obblighi previsti quanto alla dichiarazione di cariche assunte. Per tale motivo, non comprende le ragioni per invitarlo in audizione, tanto più che si tratta di forme di collaborazione o di mere partecipazioni a *forum* di discussione.

Il senatore CRUCIOLI *(Misto)*, nel sottolineare che il compito del Comitato e della Giunta è la verifica della sussistenza o meno di cause di incompatibilità, non ravvisa allo stato dei fatti motivazioni sufficienti perché si debba invitare in audizione il senatore Renzi.

Il senatore AUGUSSORI *(L-SP-PSd'Az)* fa presente che durante la riunione del Comitato è emersa la necessità di appurare se effettivamente il senatore Renzi, così come annunciato sugli organi di stampa, si sia dimesso dall'incarico all'interno della società Delimobil Holding Sa.

Il senatore GRASSO *(Misto-LeU-Eco)*, nell'osservare che ciascun senatore è tenuto ad aggiornare il foglio notizie, reputa che l'invito rivolto al senatore Renzi perché sia audito dalla Giunta possa essere utile per raccogliere ogni elemento conoscitivo necessario, anche nell'ottica di un aggiornamento degli incarichi dallo stesso precedentemente dichiarati.

Ad avviso del senatore DE FALCO *(Misto)* è improprio che la Giunta inviti in audizione il senatore Renzi dal momento che gli incarichi da lui ricoperti in alcune società e *forum* di discussione non configurerebbero profili di incompatibilità.

Secondo la senatrice ROSSOMANDO *(PD)* occorre dare comunque una risposta alla segnalazione pervenuta alla Presidenza del Senato e poi trasmessa per competenza alla Giunta. Infatti, anche a tutela dello stesso senatore Renzi, potrebbe essere utile raccogliere tutte le informazioni aggiornate sulla vicenda che lo riguarda.

Il PRESIDENTE, nel sintetizzare quanto fin qui emerso, propone di prendere personalmente contatti per le vie brevi con il senatore Renzi, evidenziandogli l'esigenza di comunicare, ove dallo stesso ritenuto necessario, ogni aggiornamento utile in merito agli incarichi che ha in precedenza dichiarato nel foglio notizie, quale presupposto per concludere poi l'esame sui predetti incarichi.

La Giunta conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,10.

COMMISSIONI 1ª e 2ª RIUNITE

1ª (Affari costituzionali)

2ª (Giustizia)

Mercoledì 20 aprile 2022

Comitato ristretto per l'esame del disegno di legge n. 1690 e connessi

Riunione n. 3

Relatrici: MANTOVANI *(M5S)* e D'ANGELO *(M5S)*

Orario: dalle ore 13,10 alle ore 13,40

(1690) ***Deputato DORI ed altri. – Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori***, approvato dalla Camera dei deputati

(1180) ***Daniela DONNO ed altri. – Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, recante disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo***

(1275) ***BALBONI ed altri. – Introduzione dell'articolo 612-*****quater** ***del codice penale concernente il reato di bullismo***

(1692) ***PILLON ed altri. – Disposizioni per il contrasto della diffusione di bullismo, cyberbullismo, pornografia e violenza tra i minori***

(1743) ***Licia RONZULLI. – Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e altre disposizioni per il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo***

(1747) ***Alessandrina LONARDO. – Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, in materia di contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo***

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

COMMISSIONI 2ª e 3ª RIUNITE

2ª (Giustizia)

3ª (Affari esteri, emigrazione)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

4ª Seduta

Presidenza del Presidente della 3ª Commissione
PETROCELLI

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale Di Stefano.

La seduta inizia alle ore 10,05.

IN SEDE REFERENTE

(1764) ***Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003, e modifica all'articolo 604-*bis *del codice penale***

(1524) ***ALFIERI ed altri. – Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003***

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 18 novembre 2020.

Il presidente PETROCELLI comunica che è pervenuto il prescritto parere non ostativo della Commissione bilancio sul disegno di legge n. 1764, adottato come testo base, di cui dà lettura.

Il senatore IWOBI *(L-SP-PSd'Az)*, dopo aver fatto presente che la materia da regolamentare risulta essere della massima rilevanza, ricorda che, al riguardo, nell'altro ramo del Parlamento, anche su iniziativa del proprio Gruppo, sono stati approvati atti di indirizzo che sottolineano l'esigenza di salvaguardare il principio cruciale della libertà di espressione. Auspica, inoltre, che, anche dal versante del Governo, venga profuso l'impegno necessario per garantire tale principio.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* condivide la preoccupazione del senatore Iwobi, evidenziando i rischi per la libertà di manifestazione del pensiero – costituzionalmente garantita – che verrebbero a prodursi a seguito dell'approvazione del protocollo; paventa i rischi di una criminalizzazione di semplici manifestazioni di opinioni, auspicando un approfondimento dal punto di vista giuridico finalizzato a verificare la compatibilità di tale protocollo addizionale con il principio di libertà di espressione garantito dalla Costituzione; auspica che si chiarisca in maniera netta la linea di confine tra ciò che possa essere considerato reato e ciò che invece rientra all'interno della libertà di manifestazione del pensiero.

Il senatore AIROLA *(M5S)* invita i Commissari a non perdere di vista, come parametro di riferimento, quando si parla di libertà di espressione, il fondamentale articolo 3 della Costituzione italiana.

Al senatore Stefania CRAXI *(FIBP-UDC)* preme sottolineare la circostanza per cui molte delle fattispecie di reato prescritte dal Protocollo addizionale in titolo, sono, in realtà e come è ben noto, già disciplinate, da tempo, nella normativa nazionale.

Il senatore ALFIERI *(PD)*, relatore per la 3ª Commissione, nel ribadire che l'Italia ha, di fatto, già recepito, nel codice penale, molte delle fattispecie criminose previste dall'Accordo in esame, richiama l'attenzione sul fatto che la presentazione di eventuali emendamenti potrà riguardare necessariamente ed esclusivamente l'articolo 3 del disegno di legge.

Il senatore CALIENDO *(FIBP-UDC)* ricorda i problemi interpretativi generati dalla «legge Mancino» e richiama l'attenzione sulle previsioni contenute negli articoli 2 e 3 del recependo Protocollo addizionale. Chiede, quindi, la fissazione di una ulteriore seduta da dedicare alla discussione generale.

La senatrice MAIORINO *(M5S)* sottolinea come tale provvedimento si limiti solo all'adeguamento di una disciplina già vigente e, in replica al senatore Pillon, ricorda che – seppur esista la garanzia della libertà di opinioni nel nostro sistema costituzionale – alcune idee talvolta debbono essere necessariamente censurate quando vi sia il rischio che portino alla discriminazione nei confronti di determinati soggetti.

Il senatore AIMI *(FIBP-UDC)* considera ultronee alcune parti del testo internazionale in disamina, dal momento che l'ordinamento nazionale già sanziona gli atti di discriminazione razziale, etnica e religiosa.

Invita poi i colleghi a vagliare sempre con grande attenzione la regolamentazione dei reati di opinione: in effetti, ogni invasione della norma penale in tale materia esige cautela e ponderazione

Il senatore GIARRUSSO *(Misto-IpI-PVU)*, relatore per la 2ª Commissione, condivide le preoccupazioni espresse dai colleghi e auspica che vi sia il tempo per l'approfondimento necessario.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* richiamando le previsioni dell'articolo 3 del Protocollo addizionale, ritiene che si debba prestare attenzione alla clausola di riserva che consente di non adeguarsi a tale protocollo tutte le volte in cui ciò si ponga in contrasto con le previsioni interne dello Stato sulla libertà di espressione.

Il senatore DAL MAS *(FIBP-UDC)* richiama l'attenzione dei colleghi sul problema della effettività della repressione di simili condotte ricordando come il nostro sistema non preveda un'apposita norma sulla responsabilità del gestore dei blog, cui non sarebbe applicabile l'articolo 57 del codice penale; auspica pertanto un approfondimento ricordando la maggiore efficacia della legislazione tedesca ispirata al principio «*notice and take down*».

Conclude il Presidente della 2ª Commissione, senatore OSTELLARI *(L-SP-PSd'Az)* che, d'intesa con il PRESIDENTE, affaccia l'ipotesi di fissazione di un termine per la presentazione degli emendamenti al testo base, con decorrenza ore 12 del 5 maggio venturo, ferma restando una nuova convocazione delle Commissioni riunite per la conclusione della discussione generale nella settimana prossima.

Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Il seguito dell'esame congiunto è, quindi, rinviato.

(2331) ***Emanuele PELLEGRINI ed altri. – Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno***

(Esame e rinvio)

Esordisce il relatore per la 3ª Commissione, senatore AIROLA *(M5S)*, che dichiara che le Commissioni riunite sono chiamate ad esaminare il disegno di legge, d'iniziativa parlamentare, recante la ratifica della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja nel gennaio 2000, e contenente altresì le relative norme di adeguamento dell'ordinamento interno. Ricorda, innanzitutto, che un disegno di legge di

analogo contenuto, l'Atto Camera 2797, di iniziativa governativa, venne esaminato e discusso nel dicembre 2017, nel corso della XVII legislatura, dalle Commissioni riunite Giustizia e Affari Esteri della Camera dei deputati, ma non poté vedere completato il proprio *iter* di esame a causa della conclusione della legislatura.

Come relatore per la 3ª Commissione, si limita a porre in rilievo gli aspetti internazionalistici del provvedimento, lasciando al collega della 2ª Commissione il compito di esaminare quelli relativi alle norme di adeguamento dell'ordinamento interno che il disegno di legge reca.

La Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti è stata adottata nel 2000 nell'ambito della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato (HCCH), l'organismo intergovernativo a cui attualmente aderiscono 91 Paesi e la stessa Unione europea e che persegue l'obiettivo della progressiva unificazione delle norme di diritto internazionale privato mediante l'elaborazione di trattati multilaterali, volti a garantire la certezza del diritto nei rapporti di diritto privato aventi connessioni internazionali.

L'origine del testo convenzionale in esame risale alla decisione, adottata il 29 maggio 1993 dagli Stati rappresentati alla diciassettesima sessione della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato, di includere nell'ordine del giorno della diciottesima sessione il riesame della Convenzione del 1961 sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, e di estendere possibilmente il campo di applicazione della nuova convenzione al fine di ricomprendervi la protezione degli adulti incapaci. La diciottesima sessione della Conferenza ha redatto la Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996 sulla competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, ratificata anche dall'Italia nel 2015, ma non ha avuto il tempo di esaminare il caso degli adulti. Attraverso il successivo lavoro di una commissione speciale, si è quindi pervenuti all'adozione unanime da parte degli Stati membri della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti. Proprio perché negoziate dagli stessi esperti governativi incaricati di valutare se le soluzioni adottate dalla convenzione del 1996 potevano essere estese alla protezione degli adulti, le strutture dei due atti convenzionali sono del tutto simili.

Ricorda altresì che in materia di disabilità la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e in vigore dal 3 maggio 2008 per 184 Paesi, tra cui l'Italia (che l'ha resa esecutiva, insieme al Protocollo opzionale, con la legge 3 marzo 2009, n. 18), rappresenta una delle tappe più importanti nell'evoluzione della tutela internazionale dei diritti fondamentali dell'individuo. In essa si riafferma che tutte le persone, qualunque sia la loro disabilità, debbano poter godere dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e si chiarisce che tutte le categorie di diritti si applicano alle persone con disabilità, identificando le aree nelle quali può essere necessario intervenire per rendere possibile ed effettiva la fruizione di tali diritti. Nel testo si

identificano, altresì, le aree di violazione di tali diritti e quelle nelle quali la loro protezione va rafforzata. In tale Convenzione, per la prima volta, l'individuo disabile è considerato come soggetto singolarmente e socialmente debole, destinatario di specifiche prerogative, le quali non gli sono più attribuite in maniera complementare all'affermazione di altri diritti particolari, quali istruzione dei fanciulli o lavoro. Di tale strumento di diritto internazionale va sottolineata la rilevanza dei procedimenti di controllo e garanzia offerti, sostanzialmente riconducibili all'attività del Comitato sui diritti delle persone disabili, che è l'organo preposto a tal fine, competente sia a svolgere attività consultiva e a controllare il rispetto della Convenzione da parte degli Stati, sia anche ad esaminare ricorsi proposti da individui e da associazioni di categoria. Si segnala fra l'altro che anche l'Unione europea ha ratificato la Convenzione di New York e che, quasi contemporaneamente, la Commissione ha adottato la Strategia sulla disabilità 2010-2020, finalizzata all'ampliamento dei principi in essa contenuti.

Fa, quindi, presente che la Convenzione all'esame, in vigore sul piano internazionale dal 1º gennaio 2009, ratificata ad oggi da 13 Paesi (fra cui la Francia, la Germania, il Regno Unito e la Svizzera) e sottoscritta dall'Italia nell'ottobre 2008, si compone di un breve preambolo e di 59 articoli suddivisi in sette capitoli, ed è finalizzata a rafforzare, nelle situazioni rilevanti sul piano internazionale, la protezione degli adulti incapaci, al fine di evitare conflitti tra i sistemi giuridici degli Stati contraenti in materia di competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle misure di protezione degli adulti.

Il capitolo I (articoli da 1 a 4) individua il campo di applicazione della Convenzione, definendo gli oggetti e le persone a cui si applica, enumerando le misure di protezione contemplate e le materie escluse. In particolare, gli articoli 1 e 2 delimitano il campo di applicazione della Convenzione riferendosi esplicitamente, nell'individuazione dei soggetti, all'adulto che necessita di tutela (e senza quindi fornire la definizione di «incapace», contrariamente a quanto rinvenibile all'articolo 1 della già richiamata Convenzione di New York): ai sensi dell'articolo 2 adulto è chi abbia compiuto i diciotto anni (paragrafo 1) e necessiti di tutela qualora presenti un'alterazione o insufficienza delle facoltà personali, tali da renderlo non in grado di provvedere ai propri interessi di natura personale o patrimoniale (articolo 1, paragrafo 1). Il capitolo II (articoli 5-11) riguarda la competenza giurisdizionale, anche in relazione agli adulti rifugiati e agli adulti trasferiti a livello internazionale a seguito di gravi disordini nel proprio Paese (articolo 6). L'articolo 5, in particolare, stabilisce che competenti ad adottare misure di protezione della persona o dei beni dell'adulto siano le autorità sia giudiziarie sia amministrative dello Stato di residenza. All'articolo 7 viene riconosciuta la competenza concorrente, sebbene sussidiaria, delle autorità dello Stato di cui l'adulto possiede la nazionalità. Le autorità dello Stato competenti, ai sensi degli articoli 5 o 6, potranno, nell'interesse dell'adulto, di propria iniziativa o su richiesta dell'autorità di un altro Stato contraente, chiedere l'adozione di misure tendenti alla pro-

tezione della persona o dei beni dell'adulto. L'articolo 9 riguarda le misure di protezione adottate dallo Stato in cui si trovino i beni dell'adulto. Le autorità dello Stato, nel cui territorio si trova l'adulto o i beni a lui appartenenti, sono competenti ad adottare misure di emergenza o misure provvisorie di protezione della persona con efficacia territoriale limitata (articoli 10 e 11). Il capitolo III (articoli 13-21) ha per oggetto la legge applicabile. L'articolo 13, in particolare, stabilisce che, nell'esercizio della competenza loro attribuita, le autorità degli Stati applicano generalmente la propria legge (paragrafo 1); quando, tuttavia, la protezione della persona o dei beni dell'adulto lo richieda, esse potranno applicare eccezionalmente la legge di un altro Stato con il quale la situazione presenti uno stretto legame (paragrafo 2). Il capitolo IV (articoli 22-27) disciplina il riconoscimento e l'esecuzione in uno Stato contraente di misure di protezione adottate in un altro Stato contraente, operando una chiara distinzione tra il riconoscimento, la dichiarazione di esecutività o la registrazione ai fini dell'esecuzione, e l'esecuzione effettiva. L'articolo 22, in particolare, sancisce che le misure volte alla protezione dell'adulto adottate in uno Stato contraente sono riconosciute di pieno diritto in tutti gli altri Stati contraenti; la norma individua, altresì, alcuni limitati casi in cui il riconoscimento può essere negato. Gli articoli 25, 26 e 27 riguardano l'esecuzione di tali misure. Il capitolo V (articoli 28-37) è relativo alla cooperazione fra Stati contraenti, mentre il capitolo VI (articoli 38-52) reca disposizioni generali, destinate ad agevolare l'attuazione e il monitoraggio della Convenzione, nonché a proteggere la riservatezza dei dati e delle informazioni raccolti in conformità con la stessa. Da ultimo, il capitolo VII (articoli 53-59) contiene le clausole finali del testo convenzionale.

La Convenzione – come rimarcato dall'analisi tecnico-normativa che accompagnava la relazione al disegno di legge di iniziativa governativa della scorsa legislatura – non presenta profili di incompatibilità con la normativa nazionale, né con l'ordinamento dell'Unione europeo e gli altri obblighi internazionali sottoscritti dal nostro Paese.

Prosegue il relatore per la 2ª Commissione, senatore URRARO *(L-SP-PSd'Az)* che, passando al merito, ricorda come il disegno di legge n. 2331 – composto da 5 articoli – autorizza il Presidente della Repubblica alla ratifica della Convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti (articolo 1), cui è data piena esecuzione dalla data di entrata in vigore della Convenzione stessa (articolo 2). Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 57 della stessa Convenzione, questa vincolerà il nostro Paese a far data dal primo giorno successivo allo scadere di tre mesi dal deposito dello strumento di ratifica. L'articolo 3 del provvedimento, conformemente a quanto richiesto dal già ricordato articolo 28 della Convenzione, individua il Ministero della Giustizia come Autorità centrale incaricata di adempiere gli obblighi convenzionali relativi alla protezione internazionale degli adulti.

Una modifica di adeguamento del quadro normativo nazionale è introdotta con riguardo alla legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del si-

stema italiano di diritto internazionale privato). L'articolo 4, oltre a modificare le rubriche degli articoli 43 (Protezione dei maggiori d'età) e 44 (Giurisdizione in materia di protezione dei maggiori d'età) con il riferimento agli «adulti», novella lo stesso articolo 43, che attualmente individua nella legge nazionale dell'incapace quella che regola i presupposti e gli effetti delle misure di protezione degli incapaci maggiorenni, così come i rapporti fra l'incapace e chi ne ha la cura. La Convenzione non definisce in maniera esaustiva la nozione di «incapace», anche in relazione alle diverse interpretazioni che di tale nozione danno i singoli ordinamenti giuridici. Tale nozione si riferisce più concretamente agli adulti che necessitano di tutela, individuandoli nelle persone con più di 18 anni (articolo 2 della Convenzione) che «a causa di una alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali» non sia in grado di provvedere ai propri interessi di natura personale o patrimoniale (articolo 1, paragrafo 1 della Convenzione).

In base all'articolo 43 della citata legge n. 218 del 1995, nella sua formulazione vigente, al cittadino italiano all'estero è applicabile la disciplina nazionale in materia di tutela dell'incapace; è appena il caso di ricordare che la disciplina nazionale sulla tutela delle persone incapaci a provvedere ai propri interessi è prevista dalla legge 9 gennaio 2004, n. 6 che ha introdotto nel codice civile (articoli 404-413) l'istituto dell'amministrazione di sostegno, che si affianca all'interdizione e all'inabilitazione. Le misure di tutela previste dalla legge italiana, quindi, non possono essere applicate allo straniero che si trovi sul territorio nazionale. L'adozione delle suddette misure da parte del giudice nazionale è possibile – sempre in base al vigente articolo 43 della legge n. 218 – solo in via provvisoria e d'urgenza, quando ciò sia necessario per proteggere la persona o i beni dell'incapace. Tale tipo di competenza «urgente» è ribadita dall'articolo 44 della legge n. 218/1995, relativa alla sussistenza della giurisdizione italiana in materia di protezione dei maggiori d'età.

L'articolo 4 del disegno di legge sostituisce, quindi, l'articolo 43 della legge n. 218/1995 prevedendo, per l'adozione delle misure di protezione degli adulti incapaci, l'applicazione della disciplina della Convenzione dell'Aja del 2000, compresa quella relativa alla loro rappresentanza. In particolare, le autorità (giudiziarie e amministrative) competenti per l'adozione delle misure di tutela sono quelle dello Stato di residenza abituale dell'incapace (articolo 5 della Convenzione). Avere una cittadinanza diversa da quella dello Stato di residenza non rende più applicabile all'incapace una legge diversa da quella del foro, fatte salve le eccezioni previste dalla stessa Convenzione, con particolare riferimento alla competenza sussidiaria prevista dalla Convenzione (articolo 7 della Convenzione).

L'articolo 5 riguarda l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

La seduta termina alle ore 10,40.

COMMISSIONI 10ª e 13ª RIUNITE

10ª (Industria, commercio, turismo)

13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

14ª Seduta

Presidenza della Presidente della 13ª Commissione
MORONESE

indi del Presidente della 10ª Commissione
GIROTTO

Interviene il sottosegretario di Stato per la transizione ecologica Vannia Gava.

La seduta inizia alle ore 12,25.

IN SEDE REFERENTE

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e sospensione)

La correlatrice GALLONE *(FIBP-UDC)* – d'intesa con il correlatore GIROTTO *(M5S)* – riferisce sul disegno di legge in titolo che reca la conversione del decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, recante «Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali». Il provvedimento giunge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, dove sono state approvate modifiche e disposizioni aggiuntive.

L'articolo 1 rinnova – con riferimento al secondo trimestre 2022 – l'azzeramento delle aliquote relative agli oneri generali di sistema appli-

cate alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche in bassa tensione, per altri usi, con potenza disponibile fino a 16,5 kW, nonché alle utenze con potenza disponibile pari o superiore a 16,5 kW, anche connesse in media e alta/altissima tensione o per usi di illuminazione pubblica o di ricarica di veicoli elettrici in luoghi accessibili al pubblico.

L'articolo 2, comma 1, riduce al 5 per cento l'aliquota IVA applicabile alle somministrazioni di gas metano per usi civili e industriali dei mesi aprile, maggio e giugno 2022.

L'articolo 2-*bis* – introdotto dalla Camera dei deputati – prevede l'effettuazione, da parte dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), della rendicontazione dell'utilizzo delle risorse destinate al contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale, con particolare riferimento alle disponibilità in conto residui trasferite alla Cassa per i servizi energetici e ambientali, distinguendo nel dettaglio tra comparto elettrico e comparto del gas.

L'articolo 3 dispone che le agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati ed ai clienti in gravi condizioni di salute e la compensazione per la fornitura di gas naturale siano rideterminate dall'ARERA in modo da minimizzare gli incrementi della spesa per la fornitura, previsti per il II trimestre 2022, fino a concorrenza dell'importo di 400 milioni di euro.

L'articolo 3-*bis* – introdotto dalla Camera dei deputati – integra al comma 1 la vigente disciplina relativa ai clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 210 del 2021, che viene quindi novellato con l'introduzione dei nuovi commi da 6-*bis* a 6-*quinquies*. Il nuovo comma 6-*bis* affida a un decreto del Ministro della transizione ecologica, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione in esame, l'adozione della Strategia nazionale contro la povertà energetica sulla base dei dati forniti dall'Osservatorio nazionale della povertà energetica, disciplinato dal vigente articolo 11 del citato decreto legislativo n. 210 del 2021, ai commi 5 e 6. In base al comma 6-*ter*, la Strategia nazionale contro la povertà energetica stabilisce obiettivi indicativi periodici, per l'elaborazione, a livello nazionale, di misure strutturali e di lungo periodo e per l'integrazione delle azioni in corso di esecuzione e di quelle programmate nell'ambito delle politiche pubbliche al fine di contrastare in modo omogeneo ed efficace il fenomeno della povertà energetica. Il comma 6-*quater* prevede che lo schema della Strategia nazionale contro la povertà energetica è sottoposto a consultazione pubblica.

L'articolo 4, comma 1, riconosce alle imprese a forte consumo di energia elettrica che hanno subito un significativo incremento del relativo costo, un contributo straordinario sotto forma di credito di imposta pari al 20 per cento delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata nel secondo trimestre 2022. Il comma 2 chiarisce che il credito di imposta è riconosciuto anche in relazione alla spesa per l'energia elettrica prodotta a auto consumata dalle imprese energivore

nel secondo trimestre 2022. Il comma 3 dispone in ordine alle modalità di fruizione del credito d'imposta. Il comma 4 reca la stima degli oneri. Il comma 5 attribuisce al MEF funzioni di monitoraggio.

Il comma 5-*bis* dell'articolo 4, inserito dalla Camera dei deputati, prevede una disposizione transitoria (applicabile fino al 31 dicembre 2022) secondo cui, in deroga ai vigenti atti autorizzativi, in caso di impianti di produzione di cemento autorizzati allo svolgimento delle operazioni di recupero di rifiuti «R1» (utilizzazione dei rifiuti principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia) con limiti quantitativi orari, giornalieri o riferiti ad altro periodo inferiore all'anno, si considera vincolante soltanto il quantitativo massimo annuo di utilizzo, limitatamente ai quantitativi effettivamente avviati al recupero energetico.

L'articolo 5 riconosce alle imprese a forte consumo di gas naturale che hanno subito un significativo incremento del relativo costo, un contributo straordinario sotto forma di credito di imposta pari al 15 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del medesimo gas, consumato nel primo trimestre solare dell'anno 2022, per usi energetici diversi dagli usi termoelettrici.

L'articolo 6 incrementa di 25 milioni di euro complessivi per l'anno 2022 il sostegno finanziario per l'autotrasporto. Lo scopo della disposizione è duplice: compensare gli effetti dell'incremento dei prezzi dei prodotti energetici; consentire la deduzione forfetaria di spese non documentate (commi 1 e 2).

Essa concede, inoltre, alle imprese italiane di logistica e di trasporto delle merci in conto terzi, un credito d'imposta per l'acquisto del componente AdBlue per la trazione dei mezzi di ultima generazione Euro VI/D (commi 3 e 4) nonché Euro VI/C, Euro VI/B, Euro VI/A ed Euro V, secondo una modifica approvata nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati e per l'acquisto di metano (GNL) utilizzato per l'autotrazione dei mezzi (commi 5 e 6).

L'articolo 7, modificato dalla Camera dei deputati, ai commi da 1 a 3-*bis*, destina contributi a fondo perduto, pari a 40 milioni di euro per l'anno 2022, in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche maggiormente colpite dagli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, con specifico riferimento a quelle che gestiscono impianti sportivi e piscine.

L'articolo 8, comma 1, lettera *a)* estende la concessione delle garanzie straordinarie SACE a sostegno della liquidità delle imprese – previste dall'articolo 1 e dall'articolo 1-*bis* 1 del decreto-legge n. 23 del 2020 – anche a sostegno di comprovate esigenze di liquidità conseguenti agli aumenti dei prezzi dell'energia.

Il comma 01 dell'articolo 9, inserito dalla Camera dei deputati, integra, alla lettera *a)*, l'articolo 5, comma 3 del decreto legislativo n. 28 del 2011, che fissa il regime applicabile agli interventi di modifica sostanziale e non sostanziale degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati a fonti rinnovabili. La disposizione precisa che, nel caso di interventi di modifica non sostanziale che comportino un incremento della potenza installata e la necessità di ulteriori opere connesse senza incremento del-

l'area occupata, la realizzazione delle medesime opere connesse è autorizzata mediante la procedura semplificata di cui all'articolo 6-*bis* del decreto legislativo n. 28/2011, è assoggettata, dunque, a dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA). Per le aree interessate dalle modifiche degli impianti non precedentemente valutate sotto il profilo della tutela archeologica resta fermo quanto previsto dall'articolo 25 del codice dei contratti pubblici, in materia di verifica preventiva dell'interesse archeologico.

La lettera *b)* incide sulle definizioni di «sito dell'impianto eolico» e di «altezza massima dei nuovi aerogeneratori», contenute, rispettivamente, nei commi 3-*bis* e 3-*quater* dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 28 del 2011, ai fini dell'applicazione del regime semplificato della comunicazione in edilizia libera, agli interventi da realizzare sui progetti e impianti eolici esistenti, e sulle relative opere connesse, che, a prescindere dalla potenza risultante dalle modifiche, vengono realizzati nello stesso sito.

La lettera *c)* modifica la disciplina di calcolo dell'«altezza massima dei nuovi aerogeneratori».

L'articolo 9, comma 1, interamente sostituito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, prevede che non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso, comunque denominati, l'installazione, con qualunque modalità, di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici o su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici, ivi comprese strutture, manufatti e edifici già esistenti all'interno dei comprensori sciistici e la realizzazione di tutte le opere funzionali alla connessione alla rete elettrica, nonché nelle relative pertinenze, compresi eventuali potenziamenti e/o adeguamenti della rete esterni alle aree dei predetti edifici. Fanno eccezione gli impianti installati in aree o immobili individuati mediante apposito provvedimento amministrativo come di notevole interesse pubblico. Secondo quanto precisato nel corso dell'esame presso la Camera, in presenza dei vincoli di cui al periodo precedente, la realizzazione dei medesimi interventi è consentita previo rilascio dell'autorizzazione da parte dell'amministrazione competente, ai sensi del codice dei beni culturali e paesaggistici. Sempre secondo quanto introdotto dalla Camera, le disposizioni di cui al primo periodo del comma – che consente la realizzazione degli impianti ivi indicati in edilizia libera – si applicano anche in presenza di vincoli ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera *c)*, del medesimo codice (immobili di pregio e nuclei storici), ai soli fini dell'installazione di pannelli integrati nelle coperture non visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, eccettuate le coperture i cui manti siano realizzati in materiali della tradizione locale.

Il comma 1-*bis*, inserito dalla Camera dei deputati, dispone che la procedura abilitativa semplificata si applica ai progetti di nuovi impianti fotovoltaici da realizzare nelle aree idonee di potenza sino a 10 MW, nonché agli impianti agro-voltaici che adottino soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli sollevati da terra con possibilità di rotazione, che distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale.

Il commi 1-*ter* e 1-*quater* dell'articolo 9, inseriti dalla Camera, al fine di consentire la celere realizzazione della linea di investimento 3.1 (Isole Verdi) della missione 2 del PNRR e di raggiungere entro il 31 dicembre 2026 la copertura totale del fabbisogno delle isole minori non interconnesse attraverso energia da fonti rinnovabili, prevedono e disciplinano l'emanazione di un decreto ministeriale di aggiornamento delle disposizioni recate dal decreto ministeriale 14 febbraio 2017 (recante «Disposizioni per la progressiva copertura del fabbisogno delle isole minori non interconnesse attraverso energia da fonti rinnovabili»), nonché l'aggiunta di Giannutri, come territorio del Comune dell'Isola del Giglio, alle isole minori rientranti nel campo di applicazione del decreto ministeriale citato.

Il comma 1-*quinquies*, inserito dalla Camera dei deputati, dispone che sono realizzati mediante dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA) gli impianti fotovoltaici con moduli a terra la cui potenza elettrica risulti inferiore a 1 MW, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti ricadenti in aree idonee non sottoposte alle norme di tutela culturale e paesaggistica e al di fuori dei centri urbani soggetti a tutela, per la cui realizzazione non sono previste procedure di esproprio.

L'articolo 9, comma 1-*sexies*, inserito dalla Camera dei deputati, modifica la disciplina inerente il regime autorizzatorio degli impianti di accumulo elettrochimico di cui all'articolo 1, comma 2-*quater* del decreto-legge n. 7 del 2002.

L'articolo 9-*bis* – introdotto dalla Camera dei deputati – interviene sulla vigente disciplina relativa ai requisiti e dimensionamento degli impianti termici di cui all'articolo 5 del regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia (decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 1993), che viene quindi novellato. Con la novella al comma 9-*bis*, lettera *e)*, si fa rientrare l'installazione delle pompe di calore a gas tra le eccezioni che ammettono la deroga ai requisiti previsti dal comma 9 dell'articolo qui novellato per gli impianti termici installati successivamente al 31 agosto 2013 (lettera *a))*. Con la novella al comma 9-*ter*, numero iii, l'installazione delle pompe di calore a gas è sottoposta ai requisiti tecnici attualmente previsti per i generatori di calore a gas a condensazione (per i quali è stabilito che i prodotti della combustione devono avere emissioni medie ponderate di ossidi di azoto non superiori a 70 mg/kWh, misurate secondo le norme di prodotto vigenti); si prescrive altresì che le pompe di calore a gas (in luogo dell'attuale riferimento alle «pompe di calore»), comprese quelle dei generatori ibridi, devono avere un rendimento superiore a quello previsto all'articolo 4, comma 6, lettera *b)*, del regolamento concernente attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 59 del 2009).

L'articolo 9-*ter* - introdotto dalla Camera dei deputati – stabilisce al comma 1 l'applicazione della PAS (procedura abilitativa semplificata), di-

sciplinata dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011, per l'attività di realizzazione e di esercizio di impianti solari fotovoltaici di potenza sino a 10 MW, comprese le opere funzionali alla connessione alla rete elettrica, collocati in modalità flottante sullo specchio d'acqua di invasi e di bacini idrici, compresi gli invasi idrici nelle cave dismesse, o installati a copertura dei canali di irrigazione. Per espressa previsione del comma in esame: restano ferme le disposizioni tributarie in materia di accisa sull'energia elettrica e sono fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche di cui al Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006) a eccezione degli impianti installati in bacini d'acqua che ricadono all'interno delle aree di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 136 del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004), delle aree naturali protette istituite ai sensi della legge quadro n. 394 del 1991, o di siti della Rete Natura 2000. Il comma 2 demanda a un decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con il Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame, previa intesa in sede di Conferenza unificata, l'individuazione dei criteri per l'inserimento e l'integrazione degli impianti di cui al comma 1 sotto il profilo ambientale, anche al fine di assicurare un'adeguata superficie di soleggiamento dello specchio d'acqua e una corretta posizione dell'impianto rispetto alle sponde e alla profondità del bacino.

L'articolo 9-*quater* – introdotto dalla Camera dei deputati – al comma 1 amplia l'ambito di operatività della proroga di diritto delle concessioni, ancorché scadute, per grandi derivazioni a scopo idroelettrico accordate nelle province autonome di Trento e di Bolzano, stabilendo che tale proroga operi non soltanto – come attualmente già previsto – per le concessioni aventi un termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2023, ma anche per quelle che prevedono un termine di scadenza «a data successiva individuata dallo Stato per analoghe concessioni di grandi derivazioni idroelettriche situate nel territorio nazionale». La durata della proroga si estende, come già previsto a legislazione vigente, per il periodo utile al completamento delle procedure di evidenza pubblica e comunque non oltre la predetta data ed esercitate fino a tale data alle condizioni stabilite dalle norme provinciali e dal disciplinare di concessione vigenti alla data della loro scadenza. A tal fine è novellato l'articolo 13, comma 6, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972). Tale articolo è stato peraltro già interamente sostituito dall'articolo 1, comma 833, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018). Il comma 2 specifica che le disposizioni di cui al comma 1 sono approvate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 104 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972.

L'articolo 10 estende il campo di applicazione del modello unico semplificato per la comunicazione dell'installazione di piccoli impianti fo-

tovoltaici sui tetti degli edifici agli impianti di potenza superiore a 50 kW e fino a 200 kW, realizzati (in edilizia libera) ai sensi dell'articolo 7-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28, come modificato dall'articolo 9, comma 1 del provvedimento in esame.

L'articolo 10-*bis*, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, dispone che nelle aree industriali, in deroga agli strumenti urbanistici comunali e oltre agli indici di copertura già esistenti, è possibile installare impianti solari fotovoltaici e termici coprendo fino al 60 per cento dell'area industriale di pertinenza (comma 1). Gli impianti possono essere installati, eventualmente, su strutture di sostegno appositamente realizzate (comma 2).

L'articolo 10-*ter* – introdotto dalla Camera dei deputati – al comma 1 interviene sulla disciplina relativa ai criteri in base ai quali un cliente finale diviene autoconsumatore di energia rinnovabile. In particolare, viene introdotta un'ulteriore ipotesi relativa alla produzione e accumulo di energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo da realizzare con impianti FER ubicati presso edifici o in siti diversi da quelli presso il quale l'autoconsumatore opera, escludendo l'allacciamento di utenze diverse da quella dell'unità di produzione e dell'unità di consumo. Inoltre, si consente all'autoconsumatore di energia rinnovabile che utilizza la rete di distribuzione esistente per condividere l'energia prodotta dagli impianti a fonti rinnovabili e la consuma nei punti di prelievo nella propria titolarità, l'accesso agli strumenti di incentivazione per la condivisione dell'energia (autoconsumo collettivo o comunità energetiche). Il comma 2 prevede che gli oneri generali afferenti al sistema elettrico sono applicati agli impianti direttamente interconnessi all'utenza del cliente finale nella stessa misura applicata alla condivisione dell'energia prodotta dagli impianti a fonti rinnovabili mediante rete di distribuzione esistente. Spetta all'ARERA stabilire le modalità di ripartizione degli oneri generali per l'energia auto-consumata nel caso di impianti direttamente interconnessi all'utenza del cliente finale.

L'articolo 11 introduce deroghe alla norma – contenuta nell'articolo 65, comma 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 (legge n. 27 del 2012) – che dispone il divieto agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole di accedere agli incentivi statali per le fonti energetiche rinnovabili (FER).

L'articolo 11-*bis*, inserito dalla Camera dei deputati, introduce iniziative normative volte alla predisposizione di un Piano nazionale per la riconversione di strutture produttive ormai deteriorate del patrimonio serricolo nazionale in siti agroenergetici.

L'articolo 12, al comma 01, aggiunto dalla Camera dei deputati, dispone che l'aggiornamento delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili avvenga con apposito decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura e d'intesa con la Conferenza Unificata. Al comma 02, aggiunto dalla Camera dei deputati, interviene poi sulla disciplina per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinno-

vabili, inserendo le aree a destinazione industriale e artigianale, per servizi e logistica, tra quelle il cui utilizzo debba essere privilegiato. Al comma 03, anch'esso introdotto nel corso dell'esame presso la Camera, integra invece l'elencazione delle aree idonee individuate *ope legis*, con riguardi ai soli impianti fotovoltaici, con una serie di previsioni che toccano i siti in cui sono già presenti impianti fotovoltaici, le aree agricole e le aree interne agli impianti industriali; le aree adiacenti alle reti autostradali.

Il comma 1 dell'articolo 12 interviene sulla norma che prevede il parere obbligatorio e non vincolante dell'autorità competente in materia paesaggistica nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a fonti rinnovabili su aree idonee, precisando che sono inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Il comma 1-*bis*, aggiunto dalla Camera dei deputati, modifica – nelle aree idonee – i regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici di nuova costruzione e delle opere connesse nonché, senza variazione dell'area interessata, per il potenziamento, il rifacimento e l'integrale ricostruzione degli impianti fotovoltaici esistenti e delle opere connesse.

I commi 1-*ter* e 1-*quater* recano norme transitorie, volte ad anticipare le semplificazioni di cui al comma 1 anche ai procedimenti in corso.

L'articolo 12-*bis*, inserito dalla Camera dei deputati, propone di ammettere negli impianti di produzione di biogas e di biometano i sottoprodotti provenienti da attività agricola, di allevamento, dalla gestione del verde e da attività forestale e i sottoprodotti provenienti da attività alimentari ed agroindustriali previsti dal decreto ministeriale 23 giugno 2016. Inoltre, propone di definire tali sottoprodotti come «residui dell'attività agroalimentare» purché siano rispettate le condizioni relative alla distinzione tra sottoprodotto e rifiuto previste dall'articolo 184-*bis* del Codice dell'ambiente, e purché l'utilizzo agronomico del digestato rispetti le norme contenute nel Titolo IV del decreto ministeriale del 25 febbraio 2016.

L'articolo 13 introduce ulteriori semplificazioni alle procedure per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica *offshore* rispetto a quelle già introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 e in materia di impianti di accumulo idroelettrico attraverso pompaggio puro.

L'articolo 13-*bis,* introdotto dalla Camera dei deputati, reca disposizioni di semplificazione amministrativa in materia di infrastrutture elettriche. Al comma 1 si introducono tre modifiche al Testo unico misto in materia di espropriazione, allo scopo di semplificare la procedura espropriativa delle infrastrutture energetiche facenti parte della rete nazionale e di prorogare in via generale i termini per l'adozione del decreto di esproprio. Il comma 2 modifica la disciplina riguardante il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica. Le novelle riguardano, principalmente, l'accertamento degli usi civici da parte delle Regioni interessate e gli interventi di interramento in cavo di linee

aeree esistenti sottoposti, a determinate condizioni, al regime di inizio attività. Il comma detta altresì una disposizione concernente le opere di rete per la connessione alla rete elettrica di trasmissione nazionale.

L'articolo 14, introduce, ai commi da 1 a 3, misure di incentivazione degli investimenti diretti all'incremento dell'efficienza energetica e all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, anche mediante sistemi di accumulo abbinati agli impianti fotovoltaici, dirette alle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), per il tramite di un credito d'imposta riconosciuto fino al 30 novembre 2023. Il contributo è concesso nel limite di 145 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e nella misura massima consentita dal regolamento n. 651/2014 della Commissione europea.

Il comma 3-*bis* dell'articolo 14 – introdotto dalla Camera dei deputati – dispone, al fine di assicurare il progetto di risanamento e riconversione dell'area industriale di Porto Torres e in funzione degli obiettivi di transizione ecologica ed energetica delineata dal PNRR, che entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione sia convocata, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di concerto con la regione Sardegna, la «Cabina di regia» secondo quanto previsto dal Protocollo di intesa del 2011 per la Chimica Verde, cui partecipano le istituzioni locali, le parti sociali e gli operatori economici per l'aggiornamento e la ridefinizione degli obiettivi e la trasformazione in «Accordo di Programma» degli impegni istituzionali ed economici contenuti nel citato Protocollo.

L'articolo 15, al comma 1, modificato dalla Camera dei deputati, demanda a un decreto del Ministro della transizione ecologica, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, la definizione delle prescrizioni per la posa in opera degli impianti di produzione di calore da risorsa geotermica, destinati al riscaldamento e alla climatizzazione di edifici e alla produzione di energia elettrica.

L'articolo 15, comma 1-*bis*, amplia il perimetro degli interventi ricompresi nella disciplina del *superbonus* al 110 per cento. Tra le spese sostenute a cui si applica la detrazione rientrano anche quelle di installazione di sonde geotermiche utilizzate per gli impianti geotermici.

L'articolo 16, modificato dalla Camera dei deputati, disciplina l'avvio e lo svolgimento, da parte del GSE o delle società del Gruppo GSE, di procedure per l'approvvigionamento di lungo termine di gas naturale di produzione nazionale dai titolari di concessioni di coltivazione di gas. La finalità è quella di contribuire al rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale a prezzi ragionevoli per i clienti finali e, contestualmente, alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti.

L'articolo 16-*bis* – introdotto dalla Camera dei deputati – disciplina l'offerta da parte del GSE di un servizio di ritiro e di acquisto di energia elettrica da fonti rinnovabili prodotta da impianti stabiliti nel territorio nazionale, mediante la stipulazione di contratti di lungo termine di durata pari ad almeno tre anni.

L'articolo 17, modificato dalla Camera dei deputati, introduce un nuovo parametro per il calcolo della quota – almeno pari al 16 per cento

– di fonti rinnovabili sul totale di carburanti immessi in consumo nell'anno di riferimento, che i singoli fornitori di benzina, diesel e metano sono obbligati a conseguire entro il 2030. Il nuovo vincolo si sostanzia nella previsione che a partire dal 2023, la quota di biocarburanti sostenibili utilizzati in purezza deve essere pari ad almeno 500 mila tonnellate, che si incrementa di 100 mila tonnellate all'anno nel successivo triennio. A tal fine viene previsto un contributo in conto capitale assegnato tramite procedure competitive. L'articolo inoltre istituisce, nello stato di previsione del MITE, il Fondo per la decarbonizzazione e per la riconversione verde delle raffinerie esistenti nei SIN, con una dotazione pari a euro 205 milioni per il 2022, a euro 45 milioni per il 2023 e a euro 10 milioni per il 2024. La finalità è quella di promuovere la riconversione industriale delle raffinerie tradizionali esistenti all'interno di siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) per la produzione di biocarburanti da utilizzare in purezza.

L'articolo 18, così come modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, contiene alcune disposizioni volte a considerare i siti e gli impianti di proprietà di società del Gruppo FS (ferroviarie e stradali) e dei gestori delle infrastrutture ferroviarie, nonché delle società concessionarie autostradali, come potenziali aree idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'articolo 18-*bis* – introdotto dalla Camera dei deputati – integra la disciplina relativa alle funzioni svolte dall'ARERA, introducendo il rinvio al reale costo di approvvigionamento della materia prima oltre che all'andamento del mercato tra i parametri in relazione ai quali l'Autorità stabilisce e aggiorna la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe per i settori di propria competenza, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; verifica la conformità ai criteri di cui alla presente lettera delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente.

L'articolo 19 apporta modifiche alla disciplina del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale, prevedendo tra i soggetti cui le pubbliche amministrazioni centrali possono rivolgersi per elaborare i progetti, in alternativa ai Provveditorati interregionali opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, anche l'Agenzia del demanio (comma 1). Inoltre attribuisce anche all'Agenzia del demanio il ruolo di soggetto «facilitatore» nella fase di predisposizione delle proposte progettuali del programma per il miglioramento della prestazione energe-

tica degli immobili della pubblica amministrazione centrale (c.d. «PREPAC»).

L'articolo 19-*bis*, introdotto dalla Camera dei deputati, prevede l'istituzione nella giornata del 16 febbraio della Giornata nazionale del risparmio energetico e degli stili di vita sostenibili.

L'articolo 19-*ter*, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, demanda ad un decreto del Ministro della transizione ecologica il compito di stabilire gli *standard* tecnici e le misure di moderazione dell'utilizzo dei diversi dispositivi di illuminazione pubblica, a fini di contenimento della spesa per i servizi di illuminazione pubblica e di incremento dell'efficienza energetica.

L'articolo 19-*quater*, al fine di ridurre i consumi termici ed ottenere un risparmio annuo immediato, dispone che dal 1º maggio 2022 e fino al 31 marzo 2023, la media ponderata della temperatura dell'aria, misurata nei singoli ambienti di ciascuna unità immobiliare per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici pubblici (salvo le eccezioni previste dall'articolo 3, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 74 del 2013) non debba, rispettivamente, superare i 19 gradi centigradi più 2 gradi centigradi di tolleranza e non debba essere minore di 27 gradi centigradi, meno 2 gradi centigradi di tolleranza.

L'articolo 20 riguarda l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sui beni del demanio militare o comunque in uso al Ministero della difesa, per contribuire alla crescita sostenibile del Paese, alla decarbonizzazione del sistema energetico e al perseguimento della resilienza energetica nazionale.

L'articolo 21 prevede, al comma 1, l'adozione da parte del Ministro della transizione ecologica, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, di:

– misure volte a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti per il sistema del gas naturale, anche tenendo conto di logiche di mercato; nel dettaglio, in base all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 93 del 2011, espressamente richiamato, il Ministro dello sviluppo economico emana, al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti per il sistema del gas naturale e dell'energia elettrica, atti di indirizzo e adotta gli opportuni provvedimenti, in funzione dell'esigenza di equilibrio tra domanda e offerta sul mercato nazionale, del livello della domanda attesa in futuro, della capacità addizionale in corso di programmazione o costruzione, nonché della qualità e del livello di manutenzione delle reti, delle misure per far fronte ai picchi della domanda e alle carenze delle forniture di uno o più fornitori;

– misure di salvaguardia in caso di crisi improvvisa sul mercato dell'energia e quando è minacciata l'integrità fisica o la sicurezza delle persone, delle apparecchiature o degli impianti o l'integrità del sistema del gas naturale o del sistema elettrico; infatti, in base all'articolo 4 del medesimo decreto legislativo n. 93 del 2011, anch'esso espressamente richiamato, ricorrendo i predetti presupposti, il Ministero dello sviluppo

economico può temporaneamente adottare le necessarie misure di salvaguardia.

La finalità è quella di accrescere la sicurezza delle forniture di gas naturale con particolare riferimento alle esigenze di tutela dei clienti civili e tutelati ai sensi degli articoli 12, comma 7, lettera *a)*, e 22 del decreto legislativo n. 164 del 2000.

Il comma 3-*bis* dell'articolo 21, inserito dalla Camera dei deputati, abbrevia a nove mesi il termine di presentazione degli atti di collaudo alle amministrazioni competenti nell'ambito del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno. Il successivo comma 3-*ter* riassegna le risorse non utilizzate per la realizzazione delle reti urbane di distribuzione del gas metano alle regioni nel cui territorio ricadono i comuni o i consorzi di comuni beneficiari di finanziamento, al fine di un riallineamento dei cronoprogrammi di realizzazione che porti ad una realizzazione nel tempo massimo di 42 mesi dall'approvazione del progetto esecutivo, salva una sola proroga.

L'articolo 22 istituisce, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, un fondo con una dotazione di 700 milioni di euro per l'anno 2022 e di un miliardo di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2030, volto a favorire la ricerca, gli investimenti nella filiera del settore *automotive* finalizzati all'insediamento, alla riconversione e riqualificazione verso forme produttive innovative e sostenibili, in linea con gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni nocive per l'ambiente e di sviluppo digitale, nonché per il riconoscimento di incentivi all'acquisto di veicoli non inquinanti e per favorire il recupero e il riciclaggio dei materiali.

L'articolo 22-*bis* – introdotto dalla Camera dei deputati – con riferimento al settore aerospaziale, dispone che i diritti di regia derivanti dalla vendita dei prodotti utilizzanti le tecnologie sviluppate nell'ambito dei singoli progetti finanziati, sono calcolati sull'incasso conseguito dai soggetti beneficiari quale ricavato delle vendite effettive nel quindicennio successivo alla data di conclusione di ciascun progetto, secondo gli scaglioni di avanzamento degli incassi in base alle aliquote previste nei provvedimenti di ammissione agli interventi. La finalità è quella di garantire la continuità degli investimenti in ricerca e sviluppo, anche rivolti alla transizione ecologica e digitale, nell'area della sicurezza nazionale, già destinatari dei finanziamenti previsti dalla legge di settore, la legge n. 808 del 1985.

L'articolo 23, al comma 1, istituisce un fondo nello stato di previsione del MISE con una dotazione di 150 milioni di euro per il 2022 e 500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2030, al fine di promuovere la ricerca, lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative.

L'articolo 24 amplia il novero dei datori di lavoro che possono accedere alle risorse del Fondo nuove competenze – come ridefinite dalla normativa vigente, anche al fine di potenziare gli interventi previsti dal PNRR – includendovi coloro che hanno sottoscritto accordi di sviluppo

per progetti di investimento strategico, dai quali emerga un fabbisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori, ovvero siano ricorsi al Fondo per il sostegno alla transizione industriale.

L'articolo 25 reca disposizioni finalizzate a fronteggiare nel primo semestre dell'anno 2022, in relazione ai contratti in corso di esecuzione, gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione. A tal fine viene previsto (al comma 1) l'incremento di 150 milioni di euro per il 2022 della dotazione del «Fondo per l'adeguamento dei prezzi» (istituito dall'articolo 1-*septies*, comma 8, del decreto legge n. 73 del 2021). Sono altresì disciplinate: la copertura degli oneri conseguenti al citato rifinanziamento (comma 9); la determinazione delle variazioni superiori all'8% dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi, in relazione alle quali provvedere alle compensazioni (comma 2); nonché le modalità per l'effettuazione delle compensazioni medesime (commi 3-8).

L'articolo 25-*bis* introduce, a partire dal 2023, a regime, una nuova disciplina per la concessione del credito d'imposta prevista per gli investimenti incrementali effettuati in campagne pubblicitarie sulla stampa quotidiana e periodica, escludendo dal perimetro del credito d'imposta gli investimenti in campagne pubblicitarie sulle emittenti televisive e radiofoniche locali (comma 1) cui è tuttavia destinata un corrispondente quota di risorse a valere sul Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (comma 3). Viene conseguentemente abrogata la precedente disciplina del credito d'imposta per l'anno 2023 (comma 2) e, a valere sulle risorse ivi appostate, viene individuata la copertura finanziaria dell'intervento (comma 4).

Il comma 1 dell'articolo 26 incrementa la dotazione finanziaria per il 2022 del fondo destinato al riconoscimento di un contributo statale, a titolo definitivo, per le ulteriori spese sanitarie, collegate all'emergenza epidemiologica da COVID-19, rappresentate dalle Regioni e Province autonome. L'incremento di cui al comma 1 è pari a 400 milioni di euro, i quali si aggiungono alla dotazione di 400 milioni già prevista per il medesimo anno 2022. Le risorse in oggetto, pur essendo stanziate nell'esercizio finanziario statale per il 2022, riguardano anche le spese sostenute dai suddetti enti territoriali nel 2021; in quest'ultimo caso, i contributi così attribuiti concorrono alla valutazione dell'equilibrio finanziario per l'anno 2021 dei Servizi sanitari dei medesimi enti. Il comma 2 dell'articolo 26 rinvia, per la copertura finanziaria dello stanziamento di cui al comma 1, alle disposizioni di cui al successivo articolo 42.

Il comma 2-*bis*, introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati, differisce, per il solo anno 2022, (dal 30 aprile) al 15 giugno il termine limite previsto per la certificazione da parte delle Regioni e Province autonome dell'equilibrio di bilancio tramite rendicontazione dell'esercizio finanziario precedente, nel caso in cui i medesimi enti territoriali presentino un disavanzo di gestione del servizio sanitario regionale per il quarto trimestre consecutivo. In caso di disequilibrio dei conti, successivamente a tale data, a seguito della diffida con atto del Presidente del Consiglio dei

ministri, la Regione o la Provincia autonoma interessata deve adottare i provvedimenti necessari al rientro finanziario.

Conseguentemente, viene differito (dal 31 maggio) al 15 luglio, il termine entro il quale il Presidente della giunta regionale, nel ruolo di Commissario *ad acta* per la Regione interessata, è chiamato ad applicare comunque il divieto di effettuare spese non obbligatorie fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello di verifica e – nella misura massima prevista dalla vigente normativa – l'incremento dell'addizionale IRPEF e le dovute maggiorazioni dell'aliquota IRAP.

Il comma 2-*ter*, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, proroga i termini di approvazione di documenti contabili da parte delle Regioni e delle Province autonome. In particolare si dispone la proroga dell'approvazione del rendiconto relativo all'anno 2021 da parte del Consiglio entro il 30 settembre 2022 (anziché entro il 31 luglio), con preventiva approvazione da parte della Giunta entro il 30 giugno 2022 (anziché entro il 30 aprile), nonché la proroga dei termini per l'approvazione del bilancio consolidato relativo all'anno 2021 al 30 novembre 2022 (anziché al 30 settembre).

Il comma 2-*quater* – inserito dalla Camera dei deputati – dell'articolo 26 opera un differimento temporale nell'ambito della normativa transitoria sull'inquadramento finanziario delle quote di ripiano a carico delle aziende farmaceutiche dei superamenti dei limiti di spesa farmaceutica; la normativa transitoria in oggetto riguarda le quote che siano state versate dalle aziende con riserva.

L'articolo 27, modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, autorizza alcuni contributi finanziari in favore enti locali destinati a diverse finalità. Il comma 1 incrementa di 50 milioni di euro per l'anno 2022 le risorse del fondo di ristoro ai comuni a seguito dei minori incassi dell'imposta di soggiorno, del contributo di sbarco e del contributo di soggiorno, relativi al secondo trimestre del 2022. Il comma 2 istituisce un fondo per garantire la continuità dei servizi erogati dagli enti locali, da ripartire in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas, con una dotazione di 250 milioni di euro per l'anno 2022, da destinare, per 200 milioni di euro in favore dei comuni e per 50 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province. I commi 3 e 4, come sostituiti nel corso dell'esame presso la Camera, recano un contributo di 22,6 milioni di euro per l'anno 2022 a sostegno dei comuni in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale che hanno usufruito di anticipazioni di liquidità, a ristoro dei maggiori oneri connessi alla riduzione dell'arco temporale di restituzione delle predette anticipazioni a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019. Le modifiche introdotte nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, prevede l'esclusione dal beneficio di determinati enti già beneficiari di precedenti contributo. Il comma 3-*bis*, introdotto dalla Camera dei deputati, stabilisce che le rate scadute e non pagate nel triennio 2019-2021 della restituzione delle anticipazioni di liquidità, siano restituite al netto del contributo ricevuto ai sensi del comma 3, in quote costanti, in cinque anni decorrenti dal

2022. La rateizzazione in cinque anni si applica anche agli enti esclusi dal contributo di cui al comma 3. Il comma 4-*bis*, anch'esso introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, stabilisce che, per i comuni delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le risorse di cui all'articolo in esame sono assegnate alle predette autonomie, le quali provvederanno al successivo riparto in favore dei comuni compresi nel proprio territorio. Il comma 5 quantifica gli oneri derivanti dal presente articolo, in 322,6 milioni di euro per l'anno 2022.

L'articolo 28 dispone una serie di misure volte a rafforzare gli interventi della Missione M5C2-2.1, per la rigenerazione urbana nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a favore dei progetti di determinati comuni, ritenuti ammissibili ma non finanziati. A tale fine, si prevede lo scorrimento della graduatoria prevista nel decreto ministeriale 30 dicembre 2021 del Ministero dell'interno e l'assegnazione, con successivo decreto ministeriale, di complessivi 905 milioni, per il periodo 2022-2026 (commi 1 e 2), con obbligo a carico degli enti locali beneficiari del contributo previsto del rispetto di determinati criteri (comma 3). Sono inoltre individuate le dotazioni finanziarie, presenti in diverse disposizioni di legge, che vengono ridotte, al fine di coprire gli oneri previsti dal presente articolo (comma 4). È previsto, altresì, il vincolo del 40 per cento delle risorse assegnate a favore degli enti locali del Mezzogiorno (commi 6 e 7). In conseguenza degli interventi previsti, viene poi abrogata la norma che permette alle regioni, a decorrere dall'anno 2023, di assegnare specifiche risorse previste nella legge di bilancio 2019, per il finanziamento delle opere degli enti locali, ricadenti nel proprio territorio, ammissibili e non finanziate, presenti nella graduatoria del decreto ministeriale 30 dicembre 2021 (comma 5). Il comma 5-*bis* dell'art. 28, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, reca modifiche al D.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico dell'edilizia) finalizzate a prevedere che gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici ricadenti in aree tutelate ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo 142 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) sono subordinati a permesso di costruire.

L'articolo 28-*bis*, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, inserisce nella legge sulle cooperative (legge n. 59 del 1992) una specifica definizione di società cooperative edilizie di abitazione.

L'articolo 29, comma 1, proroga la facoltà di rideterminare i valori delle partecipazioni in società non quotate e dei terreni (sia agricoli sia edificabili) posseduti, sulla base di una perizia giurata di stima, a condizione che il valore così rideterminato sia assoggettato a un'imposta sostitutiva.

Con le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, si prevede che le imposte sostitutive possano essere rateizzate in un massimo di tre rate annuali di pari importo, a decorrere dal 15 novembre 2022 (in luogo del 15 giugno 2022, come previsto dal testo originario della norma); analoga-

mente, si dispone che la redazione e il giuramento della perizia siano effettuati entro la data del 15 novembre (in luogo del 15 giugno) 2022.

Il comma 2 aumenta dall'11 al 14 per cento le aliquote dell'imposta sostitutiva applicabili alla rideterminazione di valore delle partecipazioni in società non quotate (siano esse qualificate o non qualificate) e dei terreni edificabili e con destinazione agricola.

L'articolo 29-*bis,* inserito dalla Camera dei deputati, modifica la disciplina dell'utilizzo di alcune agevolazioni fiscali mediante sconto in fattura e cessione del credito. Per effetto delle norme in commento, si eleva da tra a quattro il numero di cessioni effettuabili con riferimento ai predetti crediti di imposta. In particolare con le modifiche viene prevista la facoltà di una ultima cessione, da parte delle sole banche a favore dei soggetti coi quali abbiano concluso un contratto di conto corrente. Le disposizioni in commento si applicano alle comunicazioni della prima cessione del credito o dello sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate a partire dal 1º maggio 2022.

L'articolo 29-*ter,* per consentire l'esercizio delle opzioni di sconto sul corrispettivo o cessione del credito relative ad alcune agevolazioni fiscali, tra cui quelle edilizie, permette per l'anno 2022, ai soggetti IRES e i titolari di partita IVA, che sono tenuti a presentare la dichiarazione dei redditi entro il 30 novembre 2022, di trasmettere all'Agenzia delle Entrate la comunicazione per l'esercizio delle predette opzioni anche successivamente al termine del 29 aprile 2022 ma, comunque, entro il 15 ottobre 2022.

Il comma 1 dell'articolo 30 reca un'autorizzazione di spesa, pari a 200 milioni di euro per il 2022, per l'acquisto di farmaci antivirali contro il virus SARS-CoV-2, nell'ambito degli interventi di competenza del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale. Il comma 2 rinvia, per la copertura finanziaria dello stanziamento di cui al comma 1, alle disposizioni di cui al successivo articolo 42. Il comma 3 dell'articolo 30 dispone la conservazione come residui di stanziamento, nello stato di previsione della spesa del Ministero della cultura, di 25 milioni di euro per il 2022, per le finalità individuate dall'articolo 183, comma 2, secondo periodo, del decreto legge n. 34 del 2020 (legge 77 del 2020), e cioè per il ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento di spettacoli e mostre afferenti al Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali, istituito a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Il comma 3-*bis* dell'articolo 30 – inserito dalla Camera dei deputati – opera un'integrazione della disciplina transitoria che demanda al Commissario *ad acta* (nominato dal Governo) per il Servizio sanitario della Regione Calabria l'attuazione dei progetti in materia di edilizia sanitaria.

L'articolo 31 modifica la disciplina vigente riguardante le iniziative di solidarietà in favore dei famigliari del personale sanitario, socio-sanitario, nonché degli esercenti la professione di assistente sociale, che sono stati impegnati nel contrasto dell'emergenza epidemiologica ed abbiano

contratto, per causa di servizio, una patologia dalla quale sia derivata la morte. In particolare, per il 2022 viene incrementata di 15 milioni di euro la dotazione del Fondo esistente a tale scopo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; vengono inoltre previste speciali elargizioni in luogo di iniziative di solidarietà; ed è precisato il grado di parentela dei famigliari beneficiari.

L'articolo 32, modificato durante l'esame presso la Camera dei deputati, autorizza la spesa annua di 2,6 milioni di euro per ciascuno anno del triennio 2022-2024, allo scopo di prorogare il pieno funzionamento della residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) provvisoria di Genova-Prà e di consentire contestualmente l'avvio della REMS di Calice al Cornoviglio (La Spezia) in Liguria. Inoltre, dal 2025 si prevede l'incremento di 1 milione di euro dello stanziamento statale indirizzato alle REMS, attualmente pari a 55 milioni di euro.

L'articolo 33, modificato dalla Camera dei deputati, contiene disposizioni riguardanti diversi aspetti relativi alle assunzioni presso l'ufficio del processo, effettuate nell'ambito delle procedure di reclutamento previste a supporto del PNRR.

L'articolo 34 apporta alcune modifiche al decreto legislativo n. 9 del 2021, che contiene le disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/1939, relativo all'istituzione della Procura europea «EPPO».

L'articolo 35 prevede l'istituzione dell'Anagrafe dei dipendenti della pubblica amministrazione, al fine del completo raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi relativi alla Missione «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA» del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché del completamento del fascicolo elettronico del dipendente.

L'articolo 35-*bis*, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, prevede l'obbligo per le amministrazioni statali di pubblicare sul proprio sito *internet* una comunicazione con le informazioni essenziali riguardanti i bandi e gli avvisi destinati agli enti territoriali e relativi a infrastrutture e a opere pubbliche finanziati con risorse previste dal PNRR.

L'articolo 36, comma 1, modificato dalla Camera dei deputati, interviene sulla disciplina del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) al fine di stabilire che l'avvio dell'istruttoria sull'istanza di VIA deve avvenire entro 15 giorni dalla presentazione dell'istanza medesima.

Il comma 01, introdotto dalla Camera dei deputati, apporta una serie di modificazioni alla disciplina delle Commissioni tecniche VIA-VAS e PNRR-PNIEC recata dall'articolo 8 del Codice dell'ambiente.

Il comma 1-*bis*, introdotto dalla Camera dei deputati, attribuisce, nell'ambito del procedimento di VIA, alcuni compiti connessi alla richiesta di documentazione integrativa alle Commissioni tecniche VIA-VAS e PNRR-PNIEC.

Il comma 1-*ter*, introdotto dalla Camera dei deputati, provvede a riscrivere il comma 6-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo 28 del 2011 – che semplifica la procedura di VIA nel caso di modifiche di impianti di

produzione di energia da fonti rinnovabili afferenti a integrali ricostruzioni, rifacimenti, riattivazioni e potenziamenti – al fine di precisarne l'ambito applicativo (in particolare, limitandolo ai progetti di modifica finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali).

L'articolo 37, comma 1, modifica la disciplina in materia di candidatura della città di Roma ad ospitare l'Esposizione universale internazionale del 2030.

L'articolo 37, ai commi 2 e 3, reca novelle alla legge di bilancio per il 2022 per anticipare al 2022 rispetto al 2023 la spesa autorizzata necessaria a sostenere gli adempimenti connessi alla partecipazione italiana all'Expo 2025 Osaka, recandone la copertura di spesa.

L'articolo 38 dispone il riorientamento delle quote non spese di contributi già versati alle competenti organizzazioni internazionali (NATO e UNDP), in applicazione dei provvedimenti di autorizzazione alla partecipazione a missioni internazionali, adottati fino al 2022, e di sicurezza afghane) per finalità non più attuali (sostegno alle forze armate e di sicurezza afghane) e la contestuale riassegnazione al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per incrementare le dotazioni finanziarie della rete diplomatica e consolare e per il finanziamento d'interventi umanitari d'aiuto e di assistenza. Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato introdotto il comma 1-*bis* che, fino al 31 dicembre 2022, esenta dalle imposte di bollo e di registro gli atti di registrazione dei contratti di comodato d'uso gratuito con finalità umanitarie a favore di cittadini di nazionalità Ucraina e altri soggetti provenienti comunque dall'Ucraina.

L'articolo 39 incrementa di 200 milioni di euro per il 2022 la dotazione del fondo rotativo per operazioni di *venture capital*.

L'articolo 40 apporta alcune modifiche volta a semplificare la normativa vigente in materia di obblighi di sorveglianza radiometrica in capo ai soggetti che, a scopo industriale o commerciale, operano con materiali in metallo, rinviando le norme di carattere esecutivo, originariamente rimesse all'adozione di decreto interministeriale, direttamente ad un allegato al decreto legislativo che disciplina modalità e criteri di osservanza di detti obblighi. Ulteriori modifiche sono previste con riferimento all'entrata in vigore delle modifiche apportate al procedimento e all'adozione di eventuali successivi aggiornamenti.

L'articolo 41 estende al 2022 la disposizione che consente la sospensione, senza applicazione di sanzioni e interessi, del pagamento delle rate dei mutui, in scadenza nel corso dell'esercizio, concessi ai comuni colpiti dal sisma dell'agosto 2016 dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. e trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze.

L'articolo 41-*bis*, introdotto dalla Camera dei deputati, prevede la possibilità di costituire specifiche strutture in sede regionale alle dipendenze dei due Commissari straordinari nominati per la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici avvenuti nel 2018 in provincia di Campobasso e nella città metropolitana di Catania.

L'articolo 42, modificato dalla Camera dei deputati, differisce al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2023 e ai tre successivi (in luogo del periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2022 e ai tre successivi, come previsto dalla formulazione originaria della norma) una quota della deducibilità, pari al 12 per cento, dell'ammontare delle svalutazioni di banche, intermediari e assicurazioni riferite ad annualità precedenti, prevista con riferimento al 2022 (in luogo del 2021). La deduzione della quota sospesa rimane deducibile in 4 esercizi (3 per cento annuo) dal 2023 al 2026 (in luogo di operare dal 2022 al 2025). La deducibilità in 4 anni opera in sede di saldo e non di acconto.

L'articolo 42-*bis* – introdotto dalla Camera dei deputati – prevede che nelle fatture per i consumi di energia elettrica e di gas, emesse nei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento in esame, cui si applicano le disposizioni concernenti la riduzione delle aliquote relative agli oneri generali di sistema nel settore del gas e il *bonus* sociale elettrico e gas, previste dal provvedimento in esame, dal decreto legge n. 130 del 2021 (convertito dalla legge n. 171 del 2021), e dalla legge di bilancio per il 2022 (convertito della legge n. 234 del 2021), sono riportate, rispettivamente, le seguenti diciture: «Importi rideterminati a seguito di intervento del Governo e del Parlamento» e «*Bonus* sociale ». La finalità è quella di tutelare la concorrenza e di assicurare la massima trasparenza delle voci di costo sostenute dai consumatori.

L'articolo 42-*ter*, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, stabilisce che le disposizioni del decreto-legge in esame siano applicabili anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

L'articolo 43 reca l'entrata in vigore del decreto-legge.

La PRESIDENTE rende noto che il Gruppo Lega ha in corso una riunione di Gruppo. Propone pertanto di sospendere la seduta e di convocare un Ufficio di Presidenza integrato per la programmazione dei lavori dopo le ore 13 al termine della predetta riunione di Gruppo.

Convengono le Commissioni riunite.

Il seguito dell'esame è sospeso.

CONVOCAZIONE DI UN UFFICIO DI PRESIDENZA

La PRESIDENTE convoca per le ore 13,15 di oggi un Ufficio di Presidenza delle Commissioni riunite per la programmazione dei lavori.

Prendono atto le Commissione riunite.

La seduta, sospesa alle ore 12,50, riprende alle ore 13,55.

IN SEDE REFERENTE

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Ripresa dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, precedentemente sospeso.

La presidente MORONESE fa presente che, nel corso dell'Ufficio di Presidenza testé conclusosi, fra i Gruppi parlamentari non si è potuto registrare un consenso unanime sull'ulteriore organizzazione dei lavori delle Commissioni riunite.

In particolare, in sede di Ufficio di Presidenza, sono emerse due diverse posizioni.

Infatti, parte dei Gruppi parlamentari si è pronunciata in senso favorevole a prendere atto dell'assenza delle condizioni necessarie per la prosecuzione dell'esame, considerate l'imminente scadenza del decreto-legge in titolo nei prossimi giorni, la concreta impossibilità di una terza lettura del relativo disegno di legge di conversione da parte della Camera dei deputati e, infine, la sua già prevista calendarizzazione per la seduta dell'Assemblea di domani. Altra parte dei Gruppi parlamentari – anche in ragione del fatto che dal Governo non sono state indicate specifiche ragioni di urgenza in ordine a singole disposizioni o misure recate dal decreto-legge in titolo – si è invece pronunciata a favore di una richiesta di modifica della calendarizzazione già prevista, al fine di consentire un ulteriore, seppur breve, spazio per l'esame del provvedimento, ipotizzando un approdo in Aula del disegno di legge di conversione all'inizio della prossima settimana.

In mancanza di accordo in sede di Ufficio di Presidenza, la decisione definitiva deve pertanto essere rimessa al *plenum* delle Commissioni riunite.

Non essendovi richieste di intervento, la proposta di prendere atto che non vi sono le condizioni per la prosecuzione dell'esame viene, quindi, posta ai voti e approvata dalle Commissioni riunite, risultando conseguentemente preclusa la diversa proposta emersa in sede di Ufficio di Presidenza.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 14.

Uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 11

Presidenza del Presidente della 10ª Commissione
GIROTTO

indi della Presidente della 13ª Commissione
MORONESE

Interviene il sottosegretario di Stato per la transizione ecologica Vannia Gava.

Orario: dalle ore 13,25 alle ore 13,55

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Sottocommissione per i pareri

169ª Seduta

Presidenza del Presidente della Commissione
PARRINI

La seduta inizia alle ore 12,50.

(2414) ***Disposizioni per la celebrazione dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi***
(Parere alla 7ª Commissione su ulteriori emendamenti. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente PARRINI *(PD)*, relatore, illustra gli emendamenti 3.1 (testo 2 corretto) e 3.6 (testo 2 corretto) riferiti al provvedimento in titolo, proponendo di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

La seduta termina alle ore 12,55.

DIFESA (4ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

141ª Seduta

Presidenza della Presidente
PINOTTI

Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Mulè.

La seduta inizia alle ore 13,15.

IN SEDE CONSULTIVA

(*Doc.* LVII, n. 5) ***Documento di economia e finanza 2022, allegati e relativo annesso***
(Parere alla 5ª Commissione. Esame. Parere favorevole)

Introduce l'esame, in qualità di relatrice, la presidente PINOTTI *(PD)* rilevando preliminarmente che il Documento di economia e finanza, insieme con l'annessa relazione, rappresenta il principale strumento della programmazione economico-finanziaria. Il provvedimento reca un aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, prospettando uno scostamento finanziario dai precedenti obiettivi in termini di indebitamento netto strutturale delle pubbliche amministrazioni. Da tali calcoli sono escluse le misure che, secondo le regole europee, la Commissione europea considera «*una tantum*», così come altre variazioni imputabili alla congiuntura economica. Per tale scostamento – in virtù dell'articolo 81 della Costituzione – è necessaria l'autorizzazione a maggioranza assoluta da parte di ciascuna Camera.

In termini di indebitamento netto complessivo, il Documento conferma i valori previsti dal precedente quadro programmatico, definito dalla Nota di aggiornamento al DEF 2021 e dal Documento programmatico di bilancio per il 2022. La conferma di questi valori consente un certo margine di risorse disponibili, in quanto il quadro tendenziale condurrebbe a valori di indebitamento netto inferiori a quelli già programmati (che invece sono appunto confermati). Tali risorse ammontano a 0,5 punti per-

centuali di PIL per l'anno in corso, a 0,2 punti percentuali per il 2023 ed a 0,1 per cento per ciascuno degli anni 2024 e 2025.

Il DEF prospetta l'utilizzo di tali risorse per: ripristinare le dotazioni di alcuni fondi ordinari, che erano stati ridotti per coprire precedenti interventi d'urgenza; disporre ulteriori interventi per contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti; assicurare la necessaria liquidità alle imprese e sostenere quelle più danneggiate dalle sanzioni nei confronti della Russia (anche rifinanziando il fondo di garanzia); rafforzare le politiche di accoglienza nei confronti dei profughi ucraini; adeguare i fondi per gli investimenti pubblici (compresi soprattutto quelli nel sistema sanitario) all'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime.

Per quanto riguarda i principali dati macroeconomici, il nuovo quadro programmatico prevede: un incremento del PIL (in termini reali) pari al 3,1 per cento nell'anno in corso, al 2,4 per cento nel 2023, all'1,8 per cento nel 2024 e all'1,5 per cento nel 2025 (il precedente quadro programmatico prevedeva invece un incremento pari al 4,7 per cento nell'anno in corso, al 2,8 per cento nel 2023 e all'1,9 per cento nel 2024); un tasso di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (in rapporto al PIL) pari al 5,6 per cento per l'anno in corso, al 3,9 per cento per il 2023, al 3,3 per cento per il 2024 ed al 2,8 per cento per il 2025 (confermando i valori precedenti); un tasso di indebitamento netto strutturale delle pubbliche amministrazioni al 5,9 per cento del PIL per l'anno in corso, al 4,5 per cento per il 2023, al 4,0 per cento per il 2024 ed al 3,6 per cento per il 2025 (in leggero aumento rispetto alle previsioni 2021, che erano al 5,4 per cento per il 2022, al 4,4 per cento per il 2023 e al 3,8 per cento per il 2024); un tasso di disoccupazione pari all'8,6 per cento per l'anno in corso, all'8,1 per il 2023, all'8 per il 2024 ed al 7,9 per cento per il 2025 (in miglioramento rispetto all'ultimo Documento programmatico di bilancio, che prevedeva il 9,1 per cento per l'anno in corso, l'8,4 per cento per il 2023 ed il 7,7 per cento per il 2024).

Passa quindi all'esame di dettaglio del Documento ed agli aspetti di interesse per la Commissione difesa.

Nella prima sezione (che contiene il Programma di stabilità, che tiene conto degli elementi e delle informazioni richiesti dall'Unione europea, con specifico riferimento alle strategie per la riduzione del debito pubblico) si dà conto delle conseguenze economiche dall'attacco russo all'Ucraina, ivi compresi le sanzioni economiche, la riduzione dell'interscambio commerciale, l'aumento delle materie prime e dell'inflazione. Nella sezione sulle sanzioni si ricorda che l'embargo riguarda anche componentistica ad uso militare e misto (pagg. 25 e 26).

Sempre in relazione al conflitto, vengono richiamate le misure d'urgenza adottate per assicurare il rafforzamento della presenza italiana alle iniziative della NATO sul fronte est (pag. 129).

Nella sezione sull'emergenza Covid-19 viene invece fatta menzione – sempre per i profili di interesse della Commissione – dello stanziamento di 49,1 milioni di euro per le attività dalle Forze dell'ordine connesse al contenimento del contagio (pagg. 41 e 42).

Nella seconda sezione (analisi e tendenze della finanza pubblica) viene segnalato il tema del rinnovo dei contratti pubblici (che si prevede di completare nel 2023), citando anche quello del comparto sicurezza e difesa (che è stato recentemente sbloccato).

Per quanto riguarda le tabelle di dettaglio, il DEF descrive i pagamenti effettuati nel triennio 2019-2021 (pag. 271 e seguente). La Difesa mostra un andamento in tendenziale aumento per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente, l'IRAP e i consumi intermedi. Il documento dà anche conto delle spese relative agli accordi internazionali in materia di difesa (pag. 281), e degli investimenti fissi lordi (pag. 282). Tra i contributi agli investimenti ad imprese, spiccano quelli al Programma FREMM e quelli al settore marittimo per interventi di difesa nazionale (pag. 286).

La terza sezione del DEF contiene il Piano nazionale di riforma 2022, che si inserisce nel più ampio programma di innovazione e rilancio degli investimenti rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il Governo sottolinea che, come con l'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il Paese si sia dotato di uno strumento strategico per il raggiungimento dei *target* digitali europei, ricordando come il 27 per cento delle risorse totali del PNRR siano dedicate alla transizione digitale mediante gli assi rappresentati dalle infrastrutture e dalla connettività a banda ultralarga e dalla trasformazione digitale.

Per i temi di interesse della Commissione – in conclusione – segnala la transizione digitale della pubblica amministrazione, che riguarda anche il Ministero della difesa. In questo ambito il DEF evidenza, tra gli interventi da realizzarsi entro il 2026, quelli in materia di sicurezza cibernetica (cui proprio il PNRR destina ingenti risorse per l'attuazione della disciplina del Perimetro di Sicurezza Nazionale e per l'Agenzia per *cyber*-sicurezza nazionale).

Conclude proponendo la formulazione di un parere favorevole sul Documento in esame.

Poiché nessun altro chiede di intervenire, la proposta di parere favorevole della relatrice viene quindi, previa verifica del numero legale, posta ai voti e approvata dalla Commissione.

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13ª riunite. Esame. Parere favorevole)

La relatrice CASOLATI *(L-SP-PSd'Az)* evidenzia come la Commissione sia chiamata a rendere un parere alle Commissioni riunite industria e territorio, sul disegno di legge in esame. Segnala le norme di interesse specifico per la Commissione.

L'articolo 19, nell'ambito di misure di semplificazione delle procedure per gli interventi di efficientamento energetico degli immobili della pubblica amministrazione, prevede che alcuni soggetti, tra cui il Ministero della difesa e il Genio militare, possono fare ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione telematici, ivi inclusi il mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) e il sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione (SDAPA).

L'articolo 20 prevede invece l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sui beni del demanio militare o comunque in uso al Ministero della Difesa. In questo modo il Ministero potrà fornire il proprio contributo alla crescita sostenibile del Paese, alla decarbonizzazione del sistema energetico e al perseguimento della resilienza energetica nazionale. Il comma 1 dispone che il Ministero della Difesa, anche per il tramite della società Difesa Servizi S.p.A., affida in concessione o utilizza direttamente, in tutto o in parte, i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al medesimo Ministero, per installare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Come noto, Difesa Servizi S.p.A. è una società per avente come socio unico il Ministero della Difesa, costituita con il compito della gestione economica dei beni e servizi derivanti dalle attività istituzionali della Difesa non direttamente correlate alle attività operative delle Forze armate. Il decreto prevede che per la copertura degli oneri derivanti dall'installazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile, il Ministero della Difesa possa anche ricorrere – laddove ne ricorrano le condizioni, e previa intesa con il Ministero della transizione ecologica – alle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Ai sensi del comma 2, le articolazioni del Ministero della Difesa e i terzi concessionari dei beni demaniali possono provvedere alla fornitura dell'energia prodotta a clienti finali organizzati in «Comunità energetiche rinnovabili», ai sensi delle norme vigenti. A tali Comunità energetiche rinnovabili possono partecipare anche gli enti militari territoriali.

Per quanto riguarda le autorizzazioni, (comma 3), il decreto legge estende alla nuova fattispecie le procedure semplificate previste per incentivare la produzione di energie rinnovabili. L'autorità competente ad esprimersi in materia culturale e paesaggistica è la Soprintendenza speciale per il PNRR, autorità operativa fino al 31 dicembre 2026, istituita dall'articolo 29 del decreto-legge n. 77 del 2021 presso il Ministero della cultura.

L'articolo 22-*bis* – introdotto dalla Camera dei deputati – riguarda i cosiddetti «diritti di regia» derivanti dalla vendita di prodotti che utilizzano tecnologie sviluppate nell'ambito di progetti finanziati con fondi del MISE (di cui alla legge n. 808 del 1985). I rimborsi sono calcolati sull'incasso conseguito dai soggetti beneficiari nel quindicennio successivo alla data di conclusione di ciascun progetto, secondo gli scaglioni di avanzamento previsti. La finalità è quella di garantire la continuità degli investimenti in ricerca e sviluppo nell'ambito del settore aerospaziale, anche rivolti alla transizione ecologica e digitale, nell'area della sicurezza nazionale. Si esclude comunque l'applicabilità di quanto previsto in via generale dal codice civile (all'articolo 2033), secondo cui chi ha eseguito un

pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato (oltre a frutti e interessi). Questa previsione si applica ai soggetti che presentano la dichiarazione di cui al comma 2 nei termini ivi previsti. Il comma 2 prevede infatti la presentazione al MISE, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge del provvedimento in esame, da parte dei soggetti beneficiari dei finanziamenti in oggetto, di una dichiarazione, formulata sulla base dei bilanci depositati, che attesti l'ammontare dei diritti di regia maturati e delle somme ancora non versate.

Il comma 3 prevede che il MISE effettua idonei controlli, anche a campione, sulla veridicità delle dichiarazioni presentate.

In conclusione sottolinea come non si ravvisino ostacoli ad esprimere, relativamente ai profili di competenza, un parere favorevole alle Commissioni di merito.

La PRESIDENTE constata che non vi sono iscritti a parlare in discussione generale, né per dichiarazioni voto.

Previa verifica della presenza del numero legale, la proposta di parere favorevole è posta ai voti ed approvata.

MATERIE DI COMPETENZA

(*Doc.* LXVII, n. 5) ***Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, relativa all'anno 2021***
(Esame, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del Regolamento, e rinvio)

La PRESIDENTE ricorda come sulla materia in esame la Commissione abbia avviato un apposito affare assegnato, nel cui ambito ha già svolto le audizioni del dottor Cutillo, direttore dell'Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento (UAMA), del generale Portolano, Segretario generale della difesa e degli amministratori delegati di Leonardo e Fincantieri. Sottolinea che il Documento in esame è assegnato alle Commissione affari esteri e difesa, che lo possono esaminare separatamente.

Il relatore CANDURA *(L-SP-PSd'Az)* evidenzia come la Commissione sia chiamata all'esame della Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento per il 2021. Ricorda che, ai sensi della legge n. 185 del 1990, il soggetto responsabile di definire gli indirizzi e le direttive generali per gli scambi nel settore della difesa è il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che opera d'intesa con i Ministeri della Difesa e dello Sviluppo economico e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri. All'interno del MAECI si colloca infatti l'Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento (UAMA) – il cui Direttore è stato recentemente audito dalla Commissione. UAMA è l'Autorità nazionale competente al rilascio delle autorizzazioni per l'interscambio dei materiali d'armamento, per il rilascio delle certificazioni di affidabilità

alle imprese e per gli adempimenti connessi (in particolare quello di verificare se le operazioni in questione risultino conformi alla politica estera e di difesa italiane). Per l'esercizio di tale attività autorizzativa l'UAMA, si avvale di un Comitato consultivo, in cui siedono rappresentanti del MAECI, dei Ministeri dell'Interno, della Difesa, dello Sviluppo economico, dell'Economia e Finanze, dell'Ambiente, nonché dell'Agenzia delle Dogane. La stessa UAMA si avvale, per i profili di *intelligence*, di pareri vincolanti del DIS.

La Relazione evidenzia che nel 2021 il valore complessivo delle autorizzazioni è stato di 5,34 miliardi, in aumento rispetto ai 4,821 miliardi dell'anno precedente. Di questa cifra 4,661 miliardi sono per *export* e 679 milioni sono per *import*. Da queste cifre sono esclusi i trasferimenti intracomunitari e le importazioni effettuate direttamente dalle Amministrazioni dello Stato per la realizzazione di programmi di armamento ed equipaggiamento delle Forze Armate e di Polizia.

Per quanto riguarda gli strumenti autorizzativi, rispetto al 2020, si registra un calo delle autorizzazioni individuali di esportazione (-7,1 per cento), ampiamente compensato dall'aumento delle licenze globali e generali (per un valore complessivo di 922 milioni), e delle licenze globali di progetto (pari a poco più di 509 milioni, in crescita rispetto ai 419 del 2020). I provvedimenti rilasciati sono complessivamente 2.189 (rispetto ai 2.054 dell'anno precedente).

Il valore delle autorizzazioni di intermediazione, risulta in aumento rispetto al 2020 (da poco meno di 55 a quasi 91 milioni), ma sempre significativamente inferiore ai dati del 2019.

Il valore delle autorizzazioni in uscita è in lieve aumento rispetto al 2020, e passa da 4.647 a 4.661 milioni.

Il numero dei Paesi destinatari delle licenze di esportazione nel 2021 è stato di 92, in aumento rispetto agli 87 dello scorso anno, e il numero delle autorizzazioni è stato pari a 2.189. Come nel 2020 nessun Paese è risultato destinatario di autorizzazioni per un valore complessivo superiore al miliardo di euro. Ammontano a 7 i Paesi con valori compresi fra 100 milioni ed 1 miliardo di euro (erano 10 nel 2020 e 9 nel 2019).

Nel 2021, il valore dei trasferimenti intracomunitari e delle esportazioni rispettivamente nei Paesi UE e NATO è stato pari al 52,07 per cento del totale (in considerevole aumento rispetto al 2020 quando si era attestato al 43,9 per cento). Si tratta della prima volta, dal 2015, in cui queste esportazioni superano la soglia del 50 per cento del totale. Il valore complessivo si divide quasi perfettamente a metà tra Paesi Nato non Ue, cioè Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Norvegia, Turchia, Albania, Macedonia del Nord (49,34 per cento) e paesi dell'Ue (50,66 per cento).

Fra i principali Paesi destinatari delle esportazioni italiane nel 2021 si collocano: il Qatar con 813,5 milioni di euro (rispetto ai 212,2 dello scorso anno); gli Stati Uniti d'America con 762,9 milioni di euro (in aumento rispetto ai 456,4 milioni del 2020); la Francia con 305,7 milioni (in aumento rispetto ai 154,5 dello scorso anno); la Germania con 262,6 milioni (rispetto ai 197,6 milioni del 2020); il Pakistan con 203,7 milioni (in

considerevole aumento rispetto ai 13,8 milioni del 2020); i Paesi Bassi con 190,2 milioni di euro (in netto aumento rispetto ai 96,3 milioni del 2020); il Regno Unito con 119 milioni di euro (in considerevole diminuzione rispetto ai 352 milioni di euro del 2020); le Filippine con 98,7 milioni di euro; la Corea del Sud con 89,7 milioni di euro (in diminuzione rispetto ai 134,8 milioni del 2020); il Brasile con 72,9 milioni di euro (in aumento rispetto ai 38,8 milioni del 2020).

Per quanto riguarda i singoli Paesi, dunque, in Europa, salgono in graduatoria Francia, Germania e Paesi Bassi (questi ultimi, sesti, erano tredicesimi nel 2020), mentre scendono Regno Unito (dalla terza alla settima posizione) e Spagna (dalla dodicesima alla diciannovesima). A livello globale, risale il Pakistan (ventinovesimo nel 2020) ed entrano tra i primi 15 mercati Filippine e Malaysia.

Si segnalano altresì i dati relativi agli Emirati Arabi Uniti, che si collocano al dodicesimo posto con 56,1 milioni di euro, e dell'Arabia Saudita, che si colloca al quattordicesimo posto, entrambi in netta diminuzione rispetto ai valori del 2020 (pari rispettivamente a 117,6 milioni e a 144,4 milioni). Rispetto a questi due Paesi la Relazione dà anche conto della revoca, nel 2021 – per le note vicende politiche, poi superate – di sei autorizzazioni (concesse tra il 2016 e il 2018) alla società RWM Italia S.p.A. per l'esportazione di bombe d'aereo e relativa componistica, di cui tre verso gli Emirati Arabi Uniti e tre verso l'Arabia Saudita.

Per quanto riguarda la ripartizione per aree geografiche segnala che: l'area dei Paesi UE e membri europei della NATO rappresenta la destinazione più rilevante (con 1,13 miliardi di euro, che corrisponde ad oltre il 30 per cento del totale); a seguire c'è l'Africa settentrionale e il Medio Oriente (26,6 per cento, con 970 milioni di euro, in diminuzione rispetto a 1,51 miliardi del 2020); poi l'America settentrionale (21,23 per cento, con 774,76 milioni di euro, in aumento rispetto ai 462,47 milioni del 2020); l'Asia (15,31 per cento, con 558,79 milioni di euro, rispetto ai 372,21 milioni del 2020); l'America centrale e meridionale (2,59 per cento, con 94,44 milioni di euro, rispetto ai 52,09 milioni del 2020).

A livello regionale, l'Africa settentrionale e il Vicino e Medio Oriente perdono, dopo diversi anni, la prima posizione, che passa ai Paesi Europei membri UE o NATO. In forte crescita, l'America settentrionale consolida la terza posizione, seguita dall'Asia, pure in aumento.

La Relazione segnala altresì la ripresa nel valore delle autorizzazioni all'esportazione per programmi di cooperazione/accordi intergovernativi, soprattutto con Germania, Regno Unito, Stati Uniti e Francia. L'importo complessivo nel 2021 è pari a 261,76 milioni di euro (rispetto ai 168,74 milioni di euro dell'anno precedente), pari al 7,2 per cento del valore totale (rispetto al 4,3 del 2020). Si tratta quasi sempre di Paesi NATO-UE, con l'unica eccezione rappresentata dall'Arabia Saudita.

Con riferimento alla tipologia degli oggetti esportati, anche nel 2021 la categoria «materiali» costituisce, per valore complessivo e per numero di articoli, quella maggioritaria (79,15 per cento), seguita dai «ricambi»

(11,40 per cento), dai «servizi» (4,83 per cento) e dalle «tecnologie» (4,62 per cento).

Fra le categorie di materiali di armamento si segnalano aeromobili (per 1,2 miliardi), veicoli terresti (per 891 milioni) e missilistica (per 516 milioni).

In relazione alle aziende esportatrici, i dati del MAECI evidenziano come le prime 15 società esportatrici abbiano un peso finanziario pari al 92,08 per cento sul totale del valore esportato con licenze individuali da 141 operatori complessivi.

I primi dieci operatori del settore nel 2021 sono stati: Leonardo (con il 43,45 per cento); IVECO *Defence Vehicles* (con il 23,48 per cento); MBDA Italia (con il 5,19 per cento); GE AVIO (con il 3,87 per cento); SIMMEL Difesa (con il 2,6); Beretta (2,5); Northrop Grumman Italia (con il 2,38 per cento); AVIO (con il 2,33 per cento); RWM Italia (1,3); Microtecnica (con l'1,25 per cento).

Con riguardo alle importazioni, la Relazione evidenzia come nel 2021 il valore delle 365 licenze individuali di importazione sia stato di 678,7 milioni (in aumento rispetto ai 174,26 milioni di euro del 2020), il 40,90 per cento dei quali proveniente dal Regno Unito, il 32,64 per cento dagli Stati Uniti, il 12,45 per cento dal Canada e il 9,3 dalla Svizzera.

La parte della relazione curata dal Ministero dell'Interno contiene dati sulle importazioni temporanee per la partecipazione di imprese straniere a fiere campionarie, mostre e attività dimostrative e sulla prestazione di servizi per l'addestramento e per la manutenzione, da effettuarsi in Italia o all'estero.

Con riferimento al Registro azionale delle imprese e consorzi operanti nel settore – che è tenuto dal Ministero della difesa – si segnala che nel 2021 sono state iscritte 40 società (rispetto alle 21 dell'anno precedente) e ne sono state cancellate 15 (analogamente allo scorso anno). Al 31 dicembre 2020 il numero totale di imprese iscritte era pari a 380 (in aumento rispetto alle 355 dell'anno precedente).

La sezione della relazione curata dal Ministero della Difesa contiene anche: una tabella riepilogativa delle prestazioni per manutenzione e addestramento autorizzate nel 2021 e della situazione di quelle autorizzate negli anni precedenti; una tabella dei programmi di coproduzione internazionale.

Di rilievo è anche l'attività di controllo sui trasferimenti bancari concernenti le operazioni in materia di armamenti esercitata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Nel 2021 ci sono state 17.931 comunicazioni da parte di operatori bancari (rispetto alle 16.437 dell'anno precedente). Il volume complessivo delle transazioni oggetto di segnalazione è passato dai 7,8 miliardi di euro del 2020 agli oltre 14 miliardi di euro del 2021.

Da ultimo, la Relazione evidenzia i dati di pertinenza dell'Agenzia delle Dogane. I dati di questa parte sono moltissimi. Cito solo i più significativi Con riferimento alle operazioni a licenza, risultano 3.093 autorizzazioni all'esportazione definitiva (rispetto alle 2.875 dell'anno precedente), per un totale di 19.814 operazioni doganali, il cui stato di avanzamento annuale è stato pari a poco più di 225 milioni di euro. Le autoriz-

zazioni all'esportazione temporanea sono invece 304 (rispetto alle 157 dell'anno precedente), per un totale di 1.264 operazioni doganali, il cui stato di avanzamento annuale è pari a 48,23 milioni di euro. Per l'*import* si segnalano 338 autorizzazioni all'importazione definitiva (rispetto alle 240 dell'anno precedente), per un totale di 1.265 operazioni doganali, il cui stato di avanzamento annuale è pari a 49,17 milioni di euro. Risultano altresì utilizzate 297 autorizzazioni all'importazione temporanea (rispetto alle 208 dell'anno precedente), per un totale di 1.603 operazioni doganali, il cui stato di avanzamento annuale è pari a circa 130 milioni. Infine la scheda riferisce altresì sulle operazioni riferite ai programmi di coproduzione intergovernativa, sulle operazioni riferite a licenze globali di progetto, sulle autorizzazioni globale di trasferimento e sui programmi di coproduzione intergovernativa sono curati dall'Agenzia delle Dogane. Per quanto concerne le operazioni riferite a licenze globali di progetto, segnalo 13 autorizzazioni all'esportazione definitiva, il cui stato di avanzamento annuale è pari a 856,26 milioni e 10 autorizzazioni per importazione definitiva, il cui stato di avanzamento annuale è pari a 36,74 milioni di euro. Per quanto concerne infine le operazioni riferite ad autorizzazione globale di trasferimento, l'Agenzia delle Dogane ha dichiarato uno stato di avanzamento annuale di 3,32 milioni di euro, per 18 operazioni autorizzate che hanno comportato 5.800 operazioni doganali.

La Relazione dà conto anche di 11 ispezioni svolte da UAMA, che hanno portato a sanzioni pecuniarie (per irregolarità, mancata o tardiva produzione della documentazione) per circa 170 mila euro.

La PRESIDENTE, propone ai Commissari di formulare eventuali proposte di audizioni, ad integrazione di quelle già svolte nel quadro dell'Affare assegnato sulle prospettive dell'*export* italiano di materiali per la difesa e la sicurezza.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SU UNA RECENTE MISSIONE DELLA COMMISSIONE DIFESA

La presidente PINOTTI riferisce sulla visita che, lo scorso 13 aprile, una delegazione della Commissione, composta anche dalle senatrici Casolati, Petrenga e Rauti e dal senatore Vattuone, ha svolto a Pozzuoli, in occasione della Cerimonia di giuramento degli allievi dell'Accademia Aeronautica e a Lago Patria, presso il Comando JFC NATO *(Allied Joint Force Command -JFC-Naples).*

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 13,50.

BILANCIO (5ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

540ª Seduta

Presidenza del Presidente
PESCO

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

La seduta inizia alle ore 10,30.

AFFARI ASSEGNATI

(*Doc.* LVII, n. 5) ***Documento di economia e finanza 2022 e connessi allegati e annessa relazione predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243***
(Esame)

Il relatore FERRO *(FIBP-UDC)* illustra il documento in titolo, segnalando che il Documento di economia e finanza (DEF) rappresenta il principale strumento del ciclo della programmazione economica e di finanza pubblica del Paese. L'articolo 7, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) ne prevede la presentazione alle Camere per le conseguenti deliberazioni parlamentari, mentre l'articolo 10 ne disciplina i contenuti. La prima sezione del DEF, in particolare, reca lo schema del Programma di stabilità, che contiene le informazioni richieste dai regolamenti dell'Unione europea e dal Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita. Il Documento di economia e finanza 2022 include anche il Programma nazionale di Riforma (Sezione III del documento). Dopo l'esame parlamentare, il Programma di Stabilità e il Programma nazionale di riforma verranno inviati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile.

Per quanto riguarda il contesto macroeconomico italiano, il DEF espone il quadro relativo all'anno 2021 e le previsioni tendenziali e programmatiche per gli anni fino al 2025.

Richiamando le stime ufficiali dell'ISTAT, il documento evidenzia come il PIL abbia registrato nel 2021 un buon recupero, con una crescita del 6,6 per cento in termini reali, dopo la contrazione del 9 per cento registrata nel 2020 a causa della pandemia.

Le previsioni del quadro macroeconomico tendenziale incorporano gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica, delle riforme e della politica di bilancio messe in atto precedentemente alla presentazione del DEF stesso. Il quadro programmatico, invece, include l'impatto sull'economia delle politiche economiche che saranno concretamente definite nella Nota di aggiornamento (NADEF) di settembre 2022 e adottate con la prossima legge di bilancio. Il quadro macroeconomico tendenziale è stato validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) in data 24 marzo 2022; altresì, il quadro macroeconomico programmatico è stato validato dall'UPB, in occasione dell'audizione dinanzi alle Commissioni bilancio del Senato e della Camera dello scorso 14 aprile.

La previsione di crescita tendenziale del PIL in termini reali per il 2022, in conseguenza di un livello di partenza del PIL trimestrale più elevato a fine 2021 rispetto a quanto stimato a settembre 2021, e considerando l'impatto economico del conflitto e delle sanzioni imposte nei confronti della Russia, viene rivista al 2,9 per cento, al ribasso di 1,8 punti percentuali rispetto al 4,7 per cento prospettato nello scenario programmatico della NADEF del settembre scorso. Anche la previsione del PIL per il 2023 scende, in confronto alla NADEF, al 2,3 per cento rispetto al 2,8 per cento previsto a settembre, mentre per il 2024 si prevede solo una lieve riduzione, dall'1,9 per cento all'1,8 per cento rispetto alla previsione della NADEF. La previsione per il 2025 viene posta all'1,5 per cento, seguendo l'approccio secondo cui il tasso di crescita su un orizzonte a tre anni converge verso il tasso di crescita 'potenziale' dell'economia italiana. Quest'ultimo, ipotizzando l'attuazione del programma di investimenti e riforme previsto dal PNRR, è stimato all'1,4 per cento.

Nello scenario programmatico, invece, grazie ai prossimi interventi previsti dal Governo, la crescita del PIL reale è prevista pari al 3,1 per cento nel 2022, 2,4 per cento nel 2023, 1,8 per cento nel 2024 e 1,5 per cento nel 2025.

Venendo alle sezioni del DEF dedicate agli andamenti di finanza pubblica, i dati riferiti all'anno 2021 attestano un indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni pari, in valore assoluto, a 128,3 miliardi di euro, corrispondente al 7,2 per cento del PIL, inferiore al livello del 9,4 per cento previsto dalla NADEF. Lo scostamento rispetto alle precedenti stime è attribuibile quasi per intero alla revisione del saldo primario, in miglioramento per circa 40 miliardi, cui si contrappone una nuova stima della spesa per interessi, in peggioramento per circa 2 miliardi.

A sua volta, la revisione del saldo primario è dovuta a un miglioramento sia dal lato delle entrate (per circa 26 miliardi) sia dal lato delle spese al netto degli interessi (per circa 14 miliardi), rispetto alle precedenti previsioni. Rispetto all'anno precedente, il dato evidenzia un miglioramento, in quanto l'indebitamento netto del 2020 è risultato pari a circa

159 miliardi, corrispondente al 9,6 per cento del PIL. La riduzione del deficit per circa 30,7 miliardi è dovuta al miglioramento del saldo primario (per circa 36,2 miliardi), pur in presenza di un incremento nella spesa per interessi (per circa 5,5 miliardi).

Per quanto attiene al quadro previsionale a legislazione vigente (tendenziale), il Governo specifica che l'aggiornamento delle previsioni del conto della pubblica amministrazione sconta il riallineamento delle ipotesi sottostanti l'utilizzo dei fondi del *Next Generation* EU e del *React*-EU per finanziare gli interventi programmati nel PNRR.

Il conto economico esposto dal DEF evidenzia per il 2022 un indebitamento netto pari al 5,1 per cento del PIL (circa 95 miliardi). Per gli anni successivi si stima un costante decremento dell'indebitamento netto, sia un valore assoluto sia in rapporto al PIL, nei seguenti termini: -73,4 miliardi (-3,7 per cento del PIL) nel 2023, -65,0 miliardi (-3,2 per cento del Pil) nel 2024, -57,9 miliardi (-2,7 per cento del PIL) nel 2025. L'indicata evoluzione dell'indebitamento netto è determinata principalmente dal miglioramento del saldo primario, il quale, in rapporto al PIL, migliora in tutti gli anni del quadriennio passando dal -1,6 per cento del 2022 al +0,2 per cento del 2025. A ciò si accompagna una riduzione della spesa per interessi che, sempre in rapporto al PIL, passa dal 3,1 per cento nel 2023 al 3,0 per cento negli anni 2024 e 2025.

Per quanto riguarda il quadro programmatico di finanza pubblica, segnala in particolare che esso include gli effetti degli interventi adottati per fronteggiare il rincaro dei prezzi dell'energia accentuato dai recenti sviluppi geopolitici internazionali. Sono stati anche inclusi i provvedimenti finanziati e in corso di definizione finalizzati a sostenere il settore dell'auto e, in particolare, le vendite di auto a basso impatto ambientale, nonché il settore dei semiconduttori. Alla luce della previsione di indebitamento netto tendenziale di -5,1 per cento del PIL, il Governo ha confermato il deficit programmatico al -5,6 per cento, rendendo così disponibili 0,5 punti percentuali di PIL, pari a 9,5 miliardi di euro che verranno utilizzati per successivi interventi per contenere i prezzi dei carburanti e il costo dell'energia, per coprire l'incremento dei prezzi delle opere pubbliche, per incrementare i fondi per le garanzie sul credito, per le ulteriori misure che si rendano necessarie per assistere i profughi ucraini e per alleviare l'impatto economico del conflitto in corso in Ucraina sulle aziende italiane. Nel 2023 e nel 2024 vengono confermati gli obiettivi di indebitamento netto rispettivamente al -3,9 per cento e al -3,3 per cento. Per il 2025 il nuovo obiettivo di *deficit* è fissato al -2,8 per cento del PIL. Il saldo di bilancio strutturale (al netto del ciclo e delle misure una tantum e temporanee) per il 2022 si prevede pari al -5,9 per cento del PIL in miglioramento rispetto al 2021. Tuttavia, il miglioramento è leggermente inferiore rispetto a quanto ipotizzato nella NADEF 2021 e nel DPB. Negli anni successivi il saldo si ridurrà progressivamente al -4,5 per cento nel 2023, -4 per cento nel 2024 e -3,6 per cento nel 2025.

Per quanto riguarda l'evoluzione del rapporto debito pubblico/PIL, la stima preliminare per il 2021 indica un livello del 150,8 per cento, infe-

riore al livello del 153,5 per cento previsto dalla NADEF 2021 e dal Documento programmatico di bilancio (DPB) 2022. Il risultato migliore rispetto alle stime viene spiegato dal DEF con un andamento dei saldi di cassa migliore delle attese. Il fabbisogno del settore pubblico a fine 2021 si è attestato, infatti, al 6,1 per cento del PIL, anziché all'9,9 per cento atteso a settembre 2021. Tale dinamica dei saldi di cassa ha più che compensato l'effetto negativo derivante da una crescita del PIL nel 2021 leggermente inferiore alle attese. Il rapporto debito/PIL risulta in riduzione di 4,4 punti percentuali rispetto al livello del 155,3 per cento raggiunto nel 2020. Per quanto riguarda le determinanti di tale variazione del rapporto debito/PIL, il DEF evidenzia innanzitutto come il fattore principale del miglioramento sia da rinvenire nella crescita economica.

Quanto alle previsioni, il DEF stima il rapporto debito/PIL in riduzione anche nell'anno corrente e nei tre successivi. Infatti, pur in un quadro di grande incertezza legata alla guerra in Ucraina e alle pressioni inflazionistiche, la componente legata alla crescita e al tasso di interesse dovrebbe contribuire alla riduzione del debito/PIL per effetto di una sostenuta crescita economica e di un'elevata inflazione che compenserebbero l'aumento dei tassi di interesse. La crescita economica dovrebbe beneficiare, in particolare, dell'impulso proveniente dalla manovra di bilancio 2022 e dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). In particolare, nel 2022 il DEF prevede un rapporto debito/PIL pari al 147 per cento, in riduzione rispetto al 2021 sia per effetto della prevista diminuzione del fabbisogno del settore pubblico, sia per la crescita del PIL nominale. Per quanto riguarda gli anni successivi dell'orizzonte di previsione, nel 2023 si prevede un rapporto al 145,2 per cento principalmente a causa di una minore crescita del PIL nominale a fronte di un fabbisogno del settore pubblico stabile. Nel 2024 il rapporto dovrebbe diminuire al 143,4 per cento per effetto della riduzione dell'indebitamento netto programmatico al 3,3 per cento del PIL. Infine, nel 2025 il DEF prevede un rapporto debito/PIL al 141,4 per cento. Tale percorso di progressiva riduzione del rapporto debito/PIL dovrebbe beneficiare della riduzione delle giacenze liquide del Tesoro, che nel 2025 saranno ricondotte a un livello di poco superiore a quello del 2019.

La correlatrice Antonella FAGGI *(L-SP-PSd'Az)* sottolinea che, a completamento della manovra di bilancio 2023-2025, nel DEF il Governo dichiara collegati alla decisione di bilancio i seguenti disegni di legge: il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione"; il disegno di legge di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali; il disegno di legge di delega della riforma fiscale; il disegno di legge di delega per la riforma della giustizia tributaria; il disegno di legge di riordino del settore dei giochi; il disegno di legge per la revisione organica degli incentivi alle imprese e potenziamento, razionalizzazione, semplificazione del sistema degli incentivi alle imprese del Mezzogiorno; il disegno di legge su disposizioni per lo sviluppo delle filiere e per favorire l'aggrega-

zione tra imprese; il disegno di legge di revisione del decreto legislativo 10 febbraio 2010, n. 33 (codice della proprietà industriale); il disegno di legge per l'aggiornamento e il riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; il disegno di legge recante "Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo" (A.S. 2318); il disegno di legge recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale; il disegno di legge sulla "delega recante principi e criteri direttivi per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288"; il disegno di legge recante "Delega al Governo per il coordinamento e il graduale aggiornamento della fascia anagrafica di riferimento delle politiche giovanili nonché misure per la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione dei giovani"; il disegno di legge di delega per la riforma del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102 ("Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38"); il disegno di legge recante "Sistema degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti"; il disegno di legge recante "Legge sulla montagna"; il disegno di legge recante "Valorizzazione del sistema della formazione superiore e della ricerca"; il disegno di legge "Legge annuale sulla concorrenza 2021" (A.S. 2469); il disegno di legge di adeguamento delle pensioni di invalidità; il disegno di legge recante "Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle isole minori".

Al DEF 2022 sono inoltre allegati i seguenti documenti, secondo quanto previsto dalla normativa vigente: il documento sulle spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome, previsto dall'articolo 10, comma 10, della legge di contabilità e finanza pubblica; il rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica, previsto dall'articolo 3 della legge di contabilità e finanza pubblica; la relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip, previsto dall'articolo 2, comma 576, della legge n. 244 del 2007.

Segnala che, ai sensi della normativa vigente, dovrebbero essere allegati anche i seguenti documenti, che nel DEF 2022 non risultano presenti: la relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, previsto dall'articolo 10, comma 7, della legge di contabilità e finanza pubblica e dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 88 del 2011; la relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (cosiddetto allegato Kyoto), di cui all'articolo 10, comma 9, della legge di contabilità e finanza pubblica; la relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020 (c.d. *spending review* ministeriale), prevista dall'articolo 22-*bis*, comma 5, della legge di contabilità e finanza pubblica; il rapporto sugli indicatori di benessere equo e sostenibile, previsto dall'articolo 10, comma 10-*bis*, della legge di contabilità e finanza pubblica; il documento "Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia", predisposto ai sensi dell'articolo 10, comma 8, della legge

di contabilità e finanza pubblica, dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Unitamente al DEF, il Governo ha trasmesso al Parlamento la Relazione che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di bilancio di medio termine (OMT) ai fini della necessaria autorizzazione parlamentare. La Relazione è adottata ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 (cosiddetta legge rinforzata di attuazione del principio del pareggio di bilancio), il quale prevede che scostamenti temporanei del saldo di bilancio strutturale dall'OMT siano consentiti in caso di eventi eccezionali, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando nel contempo il piano di rientro verso l'OMT. La presentazione della relazione è motivata dal fatto che, in base alle nuove stime disponibili nel 2021, il saldo di bilancio in termini strutturali risulta peggiorato di circa un punto percentuale di PIL rispetto al 2020. Per il 2022 si prevede un miglioramento del saldo strutturale inferiore alla variazione indicata nella NADEF e nel Documento programmatico di bilancio (DPB). Ne risulta un profilo diverso, in particolar modo nel 2022, rispetto a quello programmato nella NADEF e nel DPB in termini di velocità di convergenza verso l'OMT.

Ricorda, inoltre, che per l'anno in corso la Commissione europea ha deciso l'applicazione della cosiddetta *General Escape Clause*, che assicura una temporanea sospensione delle regole di bilancio, per assicurare agli Stati membri un maggiore spazio di manovra al fine di sostenere le spese sanitarie necessarie ad affrontare la pandemia e a contrastare gli effetti recessivi della crisi pandemica.

Da ultimo, nell'analisi complessiva del DEF, un'attenzione particolare non può non riguardare il tema dell'incremento del costo delle materie prime e, più in generale, dei materiali da costruzione, con inevitabili effetti negativi per gli investimenti e gli interventi nel settore delle costruzioni, il che si riverbera, inevitabilmente, anche sui tempi e le modalità di realizzazione del PNRR, nonché sulla tenuta del quadro macroeconomico.

Le suddette problematiche sono state sottolineate anche nelle testimonianze rese sia dalle parti sociali sia dai soggetti istituzionali, nel corso del ciclo di audizioni svolto congiuntamente dalle Commissioni bilancio del Senato e della Camera dei deputati.

Al riguardo, ricollegandosi alle considerazioni svolte dalla Corte dei conti, ricorda che le tensioni sui mercati delle materie prime, in corso da oltre un anno, si sono ulteriormente acuite con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

Tra i diversi aspetti, quello di maggiore rilievo, dal punto di vista degli impatti sull'economia, è rappresentato dall'aumento delle quotazioni del gas, dalle quali dipendono i prezzi dell'energia elettrica.

Gli alti prezzi dell'energia si riflettono, oltre che direttamente sui prezzi al consumo, anche, in maniera indiretta, sui costi di produzione sostenuti dalle imprese. I settori più energivori stanno registrando aumenti dei costi eccezionali.

In questa fase, non è immediato stabilire quale potrà essere l'entità dei rincari dei vari prodotti a regime, proprio per l'elevata incertezza, legata all'esito della guerra. Si tratta di un'incognita importante pure rispetto alla realizzazione delle politiche del PNRR, visto che anche il costo dei programmi di investimento indicati nel piano potrebbe risultare differente rispetto alle stime iniziali, richiedendo, eventualmente, una rimodulazione del programma oppure lo stanziamento di risorse aggiuntive dal bilancio pubblico. Strada quest'ultima che è stata intrapresa dal Governo che, nel DEF in esame, ha anticipato un prossimo provvedimento per adeguare i finanziamenti agli investimenti pubblici in misura corrispondente ai maggiori costi delle opere.

Con specifica considerazione alla normativa fin qui adottata per attenuare l'impatto del "caro materie prime" sul settore produttivo, pur apprezzando gli interventi fin qui posti in essere, non può tuttavia sottacersi la persistenza di criticità riguardanti, a titolo esemplificativo: l'inadeguatezza del sistema della compensazione; l'assenza di un meccanismo di riequilibrio contrattuale con riserva di conguaglio; il mancato riconoscimento del problema del reperimento delle materie prime ovvero dell'aumento dei prezzi come causa di forza maggiore ai fini della risoluzione del contratto.

Andrebbero quindi prospettate possibili soluzioni alle criticità riscontrate, basate sulle seguenti proposte: previsione – per i lavori in corso di esecuzione e per quelli di prossimo affidamento – di un aggiornamento straordinario dei prezzari in uso, al fine di ristabilire l'equilibrio contrattuale; prevedere, per gli accordi-quadro già aggiudicati sulla base di prezzari non aggiornati (risalenti al 2020 o a precedenti annualità), un adeguamento dei progetti prima della stipula dei contratti attuativi; valutare l'opportunità di prevedere la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta; valutare l'opportunità, per alcune materie prime afferenti a settori specifici in grave crisi, di prevedere un aggiornamento straordinario dei prezzari delle materie da porre a base di gara, al fine di tenere conto della crisi congiunturale internazionale.

Per ulteriori approfondimenti, rinvia alla Documentazione di finanza pubblica n. 31 curata dai Servizi di documentazione del Senato e della Camera dei deputati.

Si apre quindi la discussione generale.

Il senatore PRESUTTO *(M5S)* rileva l'importanza e la delicatezza del Documento di economia e finanza in esame, che si inserisce in un contesto profondamente diverso dall'ordinario e condizionato da una estrema variabilità dovuta sia agli effetti della pandemia sia alle conseguenze di un conflitto inatteso fino a poche settimane fa.

A fronte di questo quadro così incerto, il DEF espone una serie di previsioni improntate ad una prudente attesa, includendo anche un aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio periodo (OMT) tale da liberare risorse per circa 10,5 miliardi di euro.

Si ricollega, poi, alle considerazioni svolte nel corso delle audizioni dal Ministro Franco, che ha ricordato come sarà chiesta al Governo una grande flessibilità nell'approccio allo scenario dei prossimi mesi. Altresì, il presidente del CNEL, professor Treu, si è soffermato sui crescenti divari che emergono nella società.

Quindi, dinanzi ad una situazione che auspicavamo migliore di quella odierna, il DEF adotta un'impostazione prudenziale utile ad affrontare in maniera efficace sia gli effetti della pandemia sia i cambiamenti dello scenario geopolitico.

Pone poi l'accento sullo sforzo di modernizzazione alla base del Piano nazionale di ripresa e resilienza, osservando come questo rappresenti oggi un onere oltre che un'opportunità da non sprecare.

In conclusione, ritiene che occorra, come istituzioni, adottare un approccio di grande flessibilità per gestire in maniera efficace le dinamiche sociali ed economiche in atto.

La senatrice TESTOR *(L-SP-PSd'Az)*, dopo aver ringraziato i relatori per l'ampia disamina svolta, evidenzia come, rispetto alla NADEF dello scorso settembre, le previsioni siano state tutte riviste al ribasso, a fronte di un quadro che, lo scorso autunno, sembrava più roseo.

Infatti, nella NADEF venivano focalizzate tre questioni rappresentate dall'emergenza sanitaria, dal rincaro delle materie prime e dal blocco degli approvvigionamenti.

L'intero 2021 è stato tra l'altro focalizzato sul tema del reperimento delle materie prime.

Ovviamente, lo scoppio del conflitto in Ucraina ha aggravato tutti questi elementi, determinando un ulteriore rincaro nelle materie prime, con un impatto sugli investimenti del PNRR.

È quindi urgente adottare interventi strutturali per dare risposta ai problemi rappresentati dal costo delle materie prime, dalle problematiche del lavoro, dalla denatalità, a quest'ultimo riguardo mettendo in atto tutte le misure del PNRR volte a ridare linfa alla genitorialità.

Da ultimo, non va dimenticata la questione della fiscalità, in merito alla quale devono essere evitate misure di aggravio del carico fiscale a scapito dei cittadini e delle imprese.

Il senatore CALANDRINI *(FdI)* sottolinea l'utilità del confronto in Commissione per trovare soluzioni condivise rispetto ai percorsi da intraprendere di qui fino alla legge di bilancio per il 2023.

Come riconosciuto in audizione anche dal Ministro dell'economia e delle finanze, il punto di partenza del DEF non è dei migliori e lo scenario economico si caratterizza per un'inflazione galoppante che richiede una risposta urgente, attraverso la riduzione dei prezzi dell'energia e delle materie prime.

Risulta altresì necessaria una riflessione sulla riforma del Patto di stabilità e crescita e sulla proroga per i prossimi anni della clausola di salvaguardia, al momento efficace fino alla fine di quest'anno.

Peraltro, a fronte di circa 100 miliardi di risorse liberate dal Governo tedesco quest'anno, in Italia, con il DEF, vengono liberate risorse per circa 10 miliardi, ossia solo un decimo.

Purtroppo, il DEF non dà risposta ai problemi strutturali, tra i quali l'abbassamento dei costi delle materie prime che alimentano l'inflazione, con una perdita del potere di acquisto dei salari e delle pensioni.

È altresì chiaro come il tema dello scostamento di bilancio rappresenti un elemento delicato meritevole di essere oggetto di confronto.

Non può sottacersi la questione del caro carburanti, nonché quella della pressione fiscale e il tema, che appare dimenticato, della *spending review*.

Sulla questione fiscale, la riduzione delle aliquote Irpef disposta dall'ultima legge di bilancio rappresenta un passo in avanti positivo, da cui tuttavia non sono derivati effetti incisivi.

Da ultimo richiama altre tematiche meritevoli di riflessione, tra cui la cessione del credito legata al super *bonus* e la riforma della riscossione, ribadendo altresì la necessità di una rottamazione *quater* giustificata dall'eccezionalità del contesto in atto.

Il senatore MANCA *(PD)*, dopo aver ringraziato i relatori per l'esaustiva illustrazione svolta, reputa importante leggere e monitorare le dinamiche economiche in atto, sottolineando come l'incremento del PIL registrato nel 2021, pari al 6,6 per cento, abbia dimostrato una buona capacità di reazione del "sistema Paese" rispetto alle conseguenze della pandemia.

Altresì, con le politiche del *Next Generation EU* e del PNRR, l'Unione europea è stata capace di focalizzarsi su politiche di investimento.

Purtroppo, già nell'ultimo trimestre del 2021, si è assistito al rallentamento delle dinamiche economiche e a un rimbalzo insostenibile dell'inflazione, il cui livello si attesta oggi a circa il 6,8 per cento, a fronte probabilmente di un dato reale superiore al 10 per cento. Tale elemento comporta un problema enorme di dinamiche sociali, spingendo a forme di povertà e di solitudine, nonché ad un impatto in termini di perdita del potere di acquisito dei salari, con conseguente riduzione dei consumi ed effetti negativi sulla crescita.

È quindi necessario comprendere quali interventi debbano adottarsi in una dimensione sia europea che nazionale. Se, infatti, sull'aumento dell'inflazione incide per circa il 70 per cento la componente del costo dell'energia, occorre ridurre il costo energetico, attraverso una risposta europea come, per esempio, il tetto sui prezzi.

A titolo esemplificativo, richiama le conseguenze dell'incremento del costo energetico sul settore produttivo delle ceramiche, nonché su altri settori energivori.

Ritiene poi che il dibattito in sede europea non possa esaurirsi nella proroga della clausola di salvaguardia, ritenendo ineludibile una riforma del Patto di stabilità e crescita, per strutturare una nuova *governance* europea.

Pur considerando valide le direttrici del PNRR, sottolinea la necessità di un salto di qualità a livello europeo sui costi energetici.

Evidenzia altresì il carattere preoccupante rappresentato dalle stime recenti del Fondo monetario internazionale, dal momento che una crescita del PIL, quest'anno del 2,3 per cento, rappresenterebbe di fatto una recessione, dal momento che questo dato è pari alla crescita acquisita per effetto del trascinamento dell'incremento del PIL del 2021.

Invita quindi il Governo e la maggioranza ad orientare i propri sforzi verso una sfida nuova in una prospettiva europea, monitorando attentamente anche le dinamiche sociali, poiché una frattura nella coesione delle società europee rappresenterebbe una prima vittoria del Governo russo nei confronti dell'Unione europea.

Il senatore ERRANI *(Misto-LeU-Eco)* osserva come il DEF si collochi in un contesto di straordinaria incertezza e si associa alle considerazioni svolte dal senatore Manca, in particolare circa il carattere preoccupante della previsione di crescita del PIL italiano nel 2022 elaborata dal Fondo monetario internazionale.

D'altra parte, altri istituti hanno elaborato scenari ancor più negativi e il centro studi di Confindustria parla già di una sostanziale stagnazione tecnica.

Non va poi dimenticato come la validazione del quadro macro-economico del DEF sia condizionata da una rapida conclusione della guerra in Ucraina, ipotesi che, purtroppo, al momento, appare irrealistica.

Reputa una pia illusione pensare che sia possibile ripristinare il vecchio ordine internazionale e ritiene necessaria un'iniziativa a livello europeo per definire una nuova *governance*, evidenziando come l'asse della politica europea si stia spostando verso nord e verso est, con effetti sui costi della benzina e dell'energia.

Rileva poi che, sulla base della narrazione emergente sia nel dibattito parlamentare sia sui mezzi di comunicazione, emerga un'assenza di consapevolezza della gravita della questione sociale.

Infatti, rispetto alle conseguenze pandemiche, gli effetti del conflitto russo-ucraino sono più preoccupanti, in quanto assumono una veste strutturale e non contingente.

Per far fronte ai problemi in cui si trovano le imprese orientate prevalentemente verso l'esportazione, occorre aggredire in maniera strutturale il problema dei costi delle materie prime.

Andrebbe poi modulata una politica industriale che, in Italia, risulta mancare da circa trent'anni; analogamente, occorre attivare una politica dei redditi, a partire dal tema del lavoro, ricordando che le politiche sui salari, al momento, risultano nettizzate rispetto ai costi energetici.

Da ultimo, non va sottaciuta la crescita, verificatasi in maniera significativa negli ultimi anni, delle diseguaglianze di genere, sociali e sul lavoro.

La sfida consiste quindi nella capacità di mettere a sistema una nuova politica industriale, con una nuova politica dei redditi, riformando anche il

welfare, che non può essere visto soltanto come un costo e i cui problemi non possono essere affrontati soltanto attraverso la politica dei *bonus*.

Di fronte a conflitti sociali drammatici, la classe dirigente intesa in senso onnicomprensivo appare, in assenza di uno scatto di reni, sostanzialmente lontana dalle dinamiche in atto e dotata di una scarsa credibilità per affrontare i problemi.

Già a partire dalle prossime settimane, ci sarà spazio per un confronto e una discussione sulla strategia da adottare. In particolare, richiama la possibilità, per compiere un salto di qualità, di individuare, come Commissione bilancio, due o tre punti strategici sui quali focalizzare il lavoro nell'ultimo anno di legislatura.

Il presidente PESCO *(M5S)* esprime apprezzamento per il fatto che, sul tema dell'energia, ci sia un'innovazione metodologica rispetto alle modalità di approccio adottate fino a pochi giorni fa.

Nel ricollegarsi alla notizia in base alla quale, già alla fine del 2021, la Norvegia ha interrotto l'esportazione del gas verso l'Italia, ribadisce la necessità di una soluzione concreta sia diversificando le fonti di approvvigionamento, anche con l'utilizzo delle fonti rinnovabili, sia cercando di ridurre a monte il prezzo dell'energia, i cui costi all'origine risultano nettamente inferiori rispetto a quelli scaricati sugli utenti con le bollette.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, si intende quindi conclusa la discussione generale.

Il correlatore FERRO *(FIBP-UDC)*, intervenendo in sede di replica, ringrazia i senatori intervenuti, a partire dal collega Calandrini, per gli interessanti spunti di riflessione offerti.

Ricorda poi che una società in cui aumenta il divario tra i soggetti benestanti, che si trovano a vivere condizioni sempre migliori, e le fasce più povere, che vedono peggiorare sempre più la propria situazione, configura uno scenario studiato nella letteratura economica e che prelude a rivolte o a guerre civili.

Evidenzia poi come il tema dei costi delle materie prime debba essere affrontato distinguendo tra i rincari motivati dall'incremento dell'energia ed i costi impazziti per effetto della speculazione.

Ricollegandosi all'esempio del senatore Manca sui distretti delle ceramiche e delle mattonelle, si sofferma sulle criticità gravanti sull'intera filiera, paventando il rischio che venga a saltare quel sistema di distretti produttivi e di piccole e medie imprese che ha consentito al Paese di superare le conseguenze della pandemia.

Ritiene poi che le stime dell'ISTAT sull'inflazione siano distanti dall'effettivo incremento del costo della vita percepito e vissuto sulla propria pelle dalla popolazione.

Altresì, condivide la preoccupazione sulle recenti stime del Fondo monetario internazionale, che rischiano di spiazzare il quadro macro-economico disegnato dal DEF.

Denuncia poi il livello minimo delle scorse agroalimentari, che risulta preoccupante in un Paese come l'Italia privo di autosufficienza alimentare.

Richiama, quindi, la necessità di delineare in maniera organica il nostro modello di sviluppo e il futuro del sistema imprenditoriale, suggerendo l'adozione di misure che non penalizzino le fasce benestanti, ma aiutino concretamente le fasce più bisognose a migliorare la propria situazione.

Da ultimo, si sofferma sulla questione del rinnovo dei contratti pluriennali di fornitura energetica, auspicando un intervento di garanzia pubblica che tuteli le imprese energivore italiane che stanno stipulando contratti di fidejussione, con conseguente drenaggio di liquidità.

La correlatrice FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*, nel riservarsi un intervento più approfondito nel corso dell'esame in Assemblea, ringrazia i colleghi intervenuti per l'elevato livello della discussione svolta e si associa, altresì, alle considerazioni del correlatore Ferro sulla necessità di individuare modelli di sviluppo che portino il Paese fuori dallo stallo in cui si rischia di cadere.

La sottosegretaria SARTORE, in sede di replica, esprime un ringraziamento alla Commissione per la discussione ricca di interessanti spunti di riflessione.

Ricorda poi che la proposta di risoluzione della maggioranza, che verrà presentata in Assemblea, recepirà molte delle tematiche emerse nella discussione.

In particolare, viene affrontata la questione delle garanzie pubbliche sui prestiti alle imprese, oltre al nuovo *temporary framework* per l'Ucraina e ad altri interventi richiamati nella Relazione annessa al DEF, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

Altresì, la risoluzione lascia spazio all'ipotesi di un prossimo scostamento di bilancio, così come affronta ulteriori questioni, quali la cessione del credito connessa al super *bonus* e il superamento della percentuale del 30 per cento dello stato di avanzamento dei lavori per le unità abitative unifamiliari.

Inoltre, sono prese in considerazione le problematiche afferenti al settore dell'agricoltura, come la peste suina africana, e a quello della pesca.

Sia la politica industriale sia la politica salariale, cosi come la clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita sono altri temi affrontati nella proposta di risoluzione.

Da ultimo, rispondendo alle considerazioni del senatore Calandrini, ricorda che la *spending review* è prevista dal DEF come fonte di finanziamento per alcuni interventi a politiche invariate quali, per esempio, le missioni internazionali di pace.

Verificata la presenza del prescritto numero legale, la Commissione conferisce quindi il mandato ai relatori Antonella FAGGI *(L-SP-PSd'Az)* e FERRO *(FIBP-UDC)* a riferire favorevolmente all'Assemblea sul Docu-

mento di economia e finanziaria 2022, comprensivo degli allegati e dell'annessa Relazione, autorizzandoli altresì a chiedere di poter riferire oralmente.

Il PRESIDENTE dispone, quindi, la sospensione della seduta.

La Commissione prende atto.

La seduta, sospesa alle ore 12,05, riprende alle ore 13,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13ª riunite sul testo e sugli emendamenti. Esame del testo. Parere non ostativo con osservazione. Rinvio dell'esame degli emendamenti)

La relatrice MODENA *(FIBP-UDC)* illustra il disegno di legge in titolo, rinviando, per quanto di competenza, ai fini della disanima dei profili finanziari delle singole disposizioni del decreto-legge in esame, alla nota di lettura n. 302 del Servizio del bilancio.

Per la verifica della neutralità finanziaria del provvedimento, rappresenta altresì l'esigenza di acquisire la relazione tecnica aggiornata di cui all'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità e finanza pubblica.

La sottosegretaria SARTORE consegna la relazione tecnica aggiornata, di cui all'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità e finanza pubblica, positivamente verificata.

Il presidente PESCO *(M5S)* si sofferma sull'articolo 22-*bis* del decreto-legge in esame, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, riguardante il finanziamento della ricerca e dello sviluppo nel settore aerospaziale, ricordando che, negli ultimi anni, per tale segmento di ricerca, sono stati erogati circa 1,2 miliardi di euro di prestiti, di cui soltanto 200 milioni sono stati restituiti allo Stato.

Per effetto della norma approvata nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, è esclusa la restituzione dei prestiti erogati in un periodo anteriore agli ultimi quindici anni.

Secondo la relazione tecnica aggiornata, tale previsione non comporta oneri, in quanto, ai sensi dell'articolo 1, comma 30, della legge n. 147 del 2013, i rientri delle somme precedentemente erogate in base alla legge n. 808 del 1985 sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati e destinati alla concessione di finanziamenti per le medesime finalità. Non essendo a tali norme associati effetti sui saldi di finanza pubblica, il limite dei quindici anni non comporta effetti negativi. Ritiene co-

munque che tale norma rappresenti una forma mascherata di aiuto di Stato, riservandosi ulteriori iniziative in sede parlamentare.

La rappresentante del GOVERNO, nel ricordare che le restituzioni di risorse finanziate a valere su fondi rotativi non sono cifrate nei tendenziali di finanza pubblica, sia per il timore che non vengano poi restituiti sia perché, comunque, dovrebbero essere accantonate in una sorta di fondo per i crediti di dubbia esigibilità, evidenzia come la norma di riferimento, di cui all'articolo 1, comma 30, della legge n. 147 del 2013, preveda che le risorse siano comunque versate all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate per finalità analoghe a quelle del fondo rotativo, con una conseguente deroga al principio dell'unità del bilancio, in base al quale la corrispondenza tra entrate e spese deve avvenire a livello globale.

Il presidente PESCO *(M5S)*, nel prendere atto della puntualizzazione della sottosegretaria, osserva che il Governo ha rifinanziato di in anno in anno il fondo in oggetto e, se vi fosse stata una restituzione anche parziale delle risorse prestate, si sarebbe potuto beneficiare di un'economia di spesa, non dovendosi rifinanziare integralmente il fondo per la nuova annualità. Purtroppo, per i finanziamenti risalenti a oltre quindici anni fa, ogni possibilità di economia di spesa verrà vanificata.

La relatrice MODENA *(FIBP-UDC)*, alla luce del dibattito svoltosi e dell'interlocuzione con la rappresentante del Governo sulla questione sollevata dal presidente Pesco, propone quindi l'espressione del seguente parere: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, alla luce della relazione tecnica aggiornata di cui all'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità e finanza pubblica, parere non ostativo, con la seguente osservazione:

– in relazione all'articolo 22-*bis*, l'introduzione del limite di un quindicennio dalla conclusione del progetto ai fini del computo dei diritti di regia da versare allo Stato, pur non determinando un impatto diretto sui saldi di finanza pubblica, appare comunque suscettibile di rappresentare un mancato risparmio per lo Stato, in considerazione del fatto che i rientri delle somme erogate ai sensi della legge n. 808 del 1985 sono riassegnati e destinati alla concessione di finanziamenti per le medesime finalità, con il rischio che questi ultimi vengano configurati come aiuti di Stato.».

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

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

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

La relatrice MODENA *(FIBP-UDC)* propone di ribadire anche per l'Assemblea il seguente parere non ostativo, con una osservazione, già espresso per le Commissioni di merito: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, alla luce della relazione tecnica aggiornata di cui all'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità e finanza pubblica, parere non ostativo, con la seguente osservazione:

– in relazione all'articolo 22-*bis*, l'introduzione del limite di un quindicennio dalla conclusione del progetto ai fini del computo dei diritti di regia da versare allo Stato, pur non determinando un impatto diretto sui saldi di finanza pubblica, appare comunque suscettibile di rappresentare un mancato risparmio per lo Stato, in considerazione del fatto che i rientri delle somme erogate ai sensi della legge n. 808 del 1985 sono riassegnati e destinati alla concessione di finanziamenti per le medesime finalità, con il rischio che questi ultimi vengano configurati come aiuti di Stato.».

Previa verifica del prescritto numero legale, la Commissione approva.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,05.

FINANZE E TESORO (6ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

313ª 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 11,05.

IN SEDE CONSULTIVA

(2469) ***Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021***
(Parere alla 10ª Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 29 marzo.

Il relatore BAGNAI *(L-SP-PSd'Az)* si concentra sul tema delle modalità di nomina delle autorità indipendenti, oggetto dell'articolo 32, sul quale si sta relazionando con i componenti della Commissione di merito e in particolare con il senatore Zanda, che ha presentato l'emendamento 32.2 interamente sostitutivo dell'articolo.

Osserva come molte di queste autorità abbiano competenze rilevanti per le materie nella Commissione Finanze o comunque incidenti sui poteri dell'amministrazione finanziaria, come ad esempio il Garante della *privacy*.

Nota criticamente il tentativo del Governo, con la disposizione in esame, di esautorare il Parlamento dai poteri di nomina attraverso l'attività di una Commissione tecnica, circostanza che ha già portato a un parere condizionato da parte della Commissione affari costituzionali, la quale ha evidenziato come questa scelta sia incompatibile con il procedimento di elezione da parte delle Camere. A quanto gli consta la condizione potrebbe tradursi in un emendamento dei relatori.

Per queste ragioni, la propria posizione è nel senso dello stralcio dell'articolo 32, al fine di affrontare separatamente il necessario riordino della materia delle procedure di nomina delle autorità indipendenti.

Presenta quindi uno schema di parere non ostativo con condizioni, pubblicato in allegato. Osserva peraltro che la propria proposta evidenzia le medesime criticità alla base del citato emendamento del senatore Zanda.

Qualora la Commissione non intendesse aderire alla proposta di introdurre una condizione, sarebbe disponibile a valutare altre formule, purché sia chiaro lo scopo che si intende ottenere.

Si apre un dibattito.

Il senatore DE BERTOLDI *(FdI)* dichiara di condividere integralmente la proposta del relatore che, a proprio avviso, deve essere mantenuta come condizione.

Osserva come il caso di specie sia solo un'ennesima dimostrazione dell'ostilità di questo Governo nei confronti delle prerogative parlamentari e auspica che i Gruppi, che evidentemente hanno riconosciuto questo tentativo, adottino decisioni coerenti, per bloccarlo e non limitarsi a un mero ammonimento.

Il senatore PEROSINO *(FIBP-UDC)* concorda con il relatore e con il senatore De Bertoldi, notando come il Parlamento si danneggi come istituzione tutte le volte in cui riduce i propri poteri. A proprio avviso, tuttavia, aver inserito questa disposizione nel testo è stata una svista del Governo, ragion per cui è opportuno stralciarla e affrontarla in altra sede.

Chiede inoltre che la proposta di parere sia integrata con un'osservazione del seguente tenore: «si valuti l'opportunità di adottare, nel primo provvedimento utile e comunque non oltre il 21 giugno 2022, le opportune misure per prorogare le concessioni di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, ivi compresi gli eventi simulati, al fine di garantire la continuità delle attività degli operatori del settore e delle entrate erariali da essa derivanti, nelle more dell'annunciata riforma organica del settore».

Il cosiddetto decreto «cura Italia» aveva infatti disposto una proroga di tali concessioni, peraltro scadute da anni, fino a 90 giorni dalla fine dello stato di emergenza sanitaria.

Stante la perdurante situazione di incertezza, è a proprio avviso indispensabile disporre un'ulteriore proroga annuale, anche per allinearsi a quanto già disposto dall'Agenzia delle dogane con riferimento invece agli apparecchi da intrattenimento, proroga che tuttavia, nel caso da ultimo citato, poteva essere disposta con atto amministrativo.

Il PRESIDENTE ritiene la questione sollevata dal relatore della massima importanza, come testimoniato dal lavoro approfondito condotto dallo stesso e dalla Commissione affari costituzionali. Nel merito osserva come ciò che si intende introdurre con la norma in discussione sia una

forma di *fictio iuris*, come se le Commissioni composte da tecnici di riconosciuta moralità e indipendenza avessero il potere di traslare tali caratteri sui componenti dell'autorità insediata, ciò che non è per nulla scontato. Bisognerebbe invece focalizzarsi su un concetto di indipendenza inteso come garanzia di *performance* dell'autorità, ragion per cui sarebbe opportuno che i nominandi prima della nomina, possano produrre ed esporre accanto al *curriculum vitae*, programmi di attività affinché l'indipendenza non si traduca poi nel solo tentativo di mantenersi in vita al mutare delle maggioranze di Governo. Fa al riguardo l'esempio dell'Autorità nazionale anticorruzione che, con il nuovo collegio, ha radicalmente mutato il proprio approccio: rispetto al precedente mandato in cui si riteneva competente su ogni tema l'attuale impostazione va invece nel senso opposto della minimizzazione dei propri interventi. La presentazione prima e lo svolgimento poi di un programma non confliggono a suo avviso con l'indipendenza e richiedono anche che il collegio uscente renda note nel dettaglio le condizioni di partenza. Condivide in ogni caso le perplessità del relatore sulla singolare collocazione di queste norme all'interno del disegno di legge sulla concorrenza.

Il relatore BAGNAI *(L-SP-PSd'Az)* osserva come le autorità indipendenti vadano ascritte a quelli che in politica economica sono definiti come «fallimenti dello Stato», e che tale indipendenza si qualifichi nei confronti della pubblica amministrazione e non della politica, che anzi, attraverso il Parlamento, è giusto che rivendichi proprie prerogative di nomina, soprattutto per le autorità di garanzia. Non comprende peraltro se e come l'intervento della Commissione tecnica si applichi anche alle nomine del Governo, il quale è già in sé un collegio tecnico.

Il Parlamento, inoltre, dovrebbe svolgere le audizioni dei candidati in maniera non formale e anzi, sull'esempio del Senato americano, effettuare in tale sede un esame particolarmente pervasivo.

Il PRESIDENTE chiede alla rappresentante del Governo quali siano gli orientamenti dell'Esecutivo.

Il sottosegretario Maria Cecilia GUERRA premette come quello in esame sia un parere parlamentare, il cui contenuto compete alla Commissione, la quale ha il pieno diritto di porre condizioni. Sulla scelta tra lo stralcio e la completa revisione della materia all'interno di questo provvedimento, si tratta di verificare se le condizioni politiche siano favorevoli o meno alla seconda soluzione.

Il senatore LANNUTTI *(Misto-IdV)* ritiene che si tratti di una materia estremamente delicata anche perché, a proprio avviso, le autorità di cui si discute hanno perso da tempo il carattere di indipendenza che dovrebbe qualificarli. Ripercorre brevemente l'evoluzione in materia dell'ordinamento, osservando come vi sia stata un'esplosione di questi organismi soprattutto negli anni novanta del secolo scorso, a seguito dell'operazione «mani pulite» e

del completamento del mercato comune europeo, e osserva come gli obiettivi che ci si era posti siano stati sostanzialmente mancati. Anche per queste ragioni ritiene necessario che il tema sia trattato in una sede dedicata.

Il relatore BAGNAI *(L-SP-PSd'Az)* continua a preferire la soluzione dello stralcio, rispetto a quella dell'emendamento sostitutivo, perché non si tratterebbe di una soppressione della disposizione, ma di uno strumento tecnico per poter traslare in un apposito Atto Senato l'articolo in questione, che poi potrà proseguire autonomamente il proprio *iter*, con un dibattito adeguato, anche in sede di Assemblea, e adeguate forme di pubblicità. Poiché la questione non è al momento urgente quanto il voto del parere sul Documento di economia e finanza, propone di svolgere un supplemento di riflessione prima di porre in votazione la proposta di parere.

Il PRESIDENTE osserva che si potrebbero aggiungere alla condizione le seguenti parole: «oppure sia introdotta una riforma organica dell'intera materia».

Il sottosegretario Maria Cecilia GUERRA propone in alternativa di specificare che la richiesta di stralcio è richiesta in vista di una riforma organica della materia.

Il PRESIDENTE, al fine di favorire una sintesi efficace, rinvia il seguito dell'esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(Doc.* LVII, n. 5) *Documento di economia e finanza 2022, allegati e relativo annesso
(Parere alla 5ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

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

La relatrice TOFFANIN *(FIBP-UDC)* presenta e illustra uno schema di parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato.

Il senatore DE BERTOLDI *(FdI)* dichiara di condividere il contenuto dello schema di parere che se non fosse espresso nel senso non vincolante di osservazioni, sembrerebbe predisposto dall'opposizione.

Aggiunge che, a proprio avviso, sarebbe necessario inserire un riferimento all'inaccettabile crescita, costante dal 2019, della pressione fiscale, che introduce un elemento particolarmente negativo nell'attuale situazione di crisi: cita anche uno studio condotto dalla Fondazione nazionale dei commercialisti, secondo il quale, depurando il dato del PIL dall'economia sommersa, la pressione fiscale sulle attività legali raggiungerebbe il 49 per cento.

Il senatore FENU *(M5S)* ringrazia la relatrice e preannuncia un voto favorevole del Gruppo MoVimento 5 Stelle. Auspica in particolare che il Governo tenga conto dei rilievi sul cosiddetto Superbonus: pur comprendendo la necessità di introdurre deterrenti per contrastare gli abusi, si rende tuttavia necessario intervenire per permettere a chi ha iniziato i lavori di concluderli.

Si sofferma anche sull'osservazione di cui al n. 5: agevolare il pagamento dei debiti tributari è infatti fondamentale per evitare che il loro ammontare complessivo continui a crescere.

Anche il senatore PITTELLA *(PD)* ringrazia la relatrice e preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo.

Osserva come il DEF sia caratterizzato da una situazione di precarietà oggettiva dovuta alla guerra tra Russia e Ucraina e teme che le previsioni saranno ulteriormente riviste al ribasso, anche per il calo della fiducia e la crescita dell'inflazione, che rischia di anticipare la fine delle politiche espansive della Banca centrale europea.

Ritiene altresì che sia importante intervenire in materia di Ecobonus, un settore dove invece non si registra un calo di fiducia e che non può essere bloccato solo a motivo di alcuni atteggiamenti fraudolenti.

In via generale, ritiene prioritario salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie e garantire credito e liquidità alle imprese.

Il senatore LANNUTTI *(Misto-IdV)* ritiene che il parere si traduca in un elenco di auspici, mentre occorrerebbe recuperare e approfondire le implicazioni del concetto di economia di guerra, che richiede di sospendere ulteriormente il patto di stabilità e autorizzare un significativo scostamento di bilancio, nell'ordine di almeno 30-40 miliardi di euro, restando inteso che tutto dipenderà dalla durata del conflitto, i cui effetti, in ogni caso, si protrarranno a lungo.

Non potrà perciò esprimere un voto favorevole per non rendersi complice di un Documento di economia e finanza che ritiene inadeguato.

Verificata la presenza del prescritto numero di senatori, il PRESIDENTE pone in votazione la proposta di parere favorevole con osservazioni presentata dalla relatrice, che è approvata.

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13ª riunite. Esame e rinvio)

Il relatore COMINCINI *(PD)* dà brevemente conto dei contenuti del provvedimento, che giunge in Senato dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati.

Tra le disposizioni si sofferma in particolare: sull'articolo 2, che estende fino a giugno 2022 la riduzione dell'IVA sulla produzione e i con-

sumi di gas, sul rafforzamento per lo stesso periodo del *bonus* sociale elettrico e gas, oggetto dell'articolo 3, sul credito d'imposta del 20 per cento per le imprese cosiddette energivore (all'articolo 4) e del 15 per cento per quelle a forte consumo di gas naturale (all'articolo 5) sullo snellimento dell'*iter* per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, disciplinato dagli articoli 9 e seguenti, sugli interventi a favore del settore dell'*automotive*, oggetto dell'articolo 22.

Su richiesta del senatore BAGNAI *(L-SP-PSd'Az)*, che deve allontanarsi per una riunione, precedentemente convocata, del proprio Gruppo, il PRESIDENTE acconsente anticipatamente a rinviare ad altra seduta il voto del parere sul provvedimento in esame.

Si apre la discussione generale.

La senatrice TOFFANIN *(FIBP-UDC)* si sofferma sulle disposizioni dell'articolo 29-*bis* che introducono la possibilità, per le banche, di una quarta cessione del credito, rispetto alla quale il Servizio del bilancio del Senato ha rilevato criticità.

Poiché non vi sarà la possibilità di modificare il provvedimento presso questo ramo del Parlamento, chiede che la Commissione vigili sull'applicazione di tali norme, al fine di intervenire, se del caso, nell'ambito di un provvedimento successivo.

Il senatore LANNUTTI *(Misto-IdV)* rileva come le disposizioni sul settore *automotive*, che sulla base degli ultimi dati avrebbe visto un calo del 30 per cento, siano del tutto insufficienti.

Il senatore DE BERTOLDI *(FdI)* si esprime in termini estremante critici sulla disposizione del comma 3 dell'articolo 29-*bis*, che rende di fatto inapplicabile la possibilità dell'ulteriore cessione del credito, disponendo che questa si applichi solo alle comunicazioni della prima cessione del credito o dello sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate a partire dal 1º maggio 2022. Occorre a suo avviso un'operazione di onestà, anche perché, come è noto, il problema deriva dalla circostanza per cui le banche hanno all'attivo ormai troppi crediti e rinviare il problema non contribuisce certo alla sua soluzione.

Il PRESIDENTE avverte che, ove i lavori delle Commissioni riunite 10ª e 13ª lo consentiranno, verrà convocata un'ulteriore seduta domani mattina, prima della seduta già convocata in sede riunita con la Commissione industria, per la conclusione dell'esame in sede consultiva del provvedimento in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,20.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LVII, N. 5, ALLEGATI E RELATIVO ANNESSO

La 6ª Commissione permanente, esaminato per le parti di competenza il Documento in titolo,

preso atto delle stime macroeconomiche, di entrata e di spesa, in termini tendenziali e programmatici, dei disegni di legge indicati come collegati alla manovra di bilancio,

condividendo le stime prudenziali di crescita e al contempo consapevole della mutevolezza imprevedibile degli scenari in relazione all'andamento degli eventi bellici in Ucraina e degli effetti diretti e indiretti sull'economia italiana,

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) In relazione alla opportunità o meno di prevedere o meno uno scostamento di bilancio per reperire risorse aggiuntive finalizzate a nuovi sostegni, la Commissione ritiene necessario individuare e quantificare *ex ante* gli interventi necessari ai fini del contrasto degli effetti della crisi ucraina e dell'aumento dei prezzi, tenuto conto degli effetti sul costo del debito pubblico;

2) In relazione alla gravità e profondità degli effetti degli scenari avversi, in riferimento alle esigenze complessive del sistema produttivo, appare opportuno accompagnare la logica degli interventi temporanei a ristoro di perdite subite dalle imprese, delle misure strutturali che consentano uno sviluppo organico del sistema impresa;

3) Intervenire per dotare le aziende di maggiore liquidità con una proroga della moratoria sui mutui;

4) Intervenire per dare maggiore liquidità ai lavoratori, per un maggiore potere d'acquisto visto l'alto tasso di inflazione, attraverso la riduzione del cuneo fiscale;

5) Intervenire in maniera strutturale con un piano straordinario di definizione e smaltimento dei crediti fiscali inesigibili;

6) Revisione del criterio del calcolo dell'Ise ai fini della definizione dell'ISEE in relazione alle politiche di sostegno sociale delle famiglie più fragili, in una società in cui il patrimonio immobiliare più che rappresentare una fonte di ricchezza, assume sempre più l'entità di un costo;

7) A prorogare il termine attualmente previsto dal comma 28, lettera *e)*, dell'articolo 1, della legge di bilancio 2022 per le abitazioni unifamiliari, specificando che la percentuale del 30 per cento dell'intervento

complessivo sia riferito al complesso dei lavori e non ai singoli lavori oggetto dell'intervento, valutando la possibilità di prevedere, da parte delle banche, il frazionamento del credito, qualora esso sia ceduto ai propri correntisti, anche in maniera frazionata per importo e annualità; a valutare la possibilità di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto rilancio a soggetti diversi da banche, istituti finanziari e assicurazioni consentendo la cessione non solo ad esaurimento del numero delle possibili cessioni attualmente previste, ma anche prima;

8) La crescita dei prezzi delle materie prime e dei prezzi in generale incidono al rialzo sui preventivi degli investimenti pubblici previsti nel PNRR e sulle opere pubbliche in generale: appare opportuno avviare una revisione delle spese previste;

9) Intervenire in Europa per la revisione del patto di stabilità;

10) Intervenire in Europa per fissare un tetto di spesa del gas;

11) Intervenire in Europa per prorogare il *temporary framework*.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2469

La Commissione Finanze e tesoro, esaminato per le parti di competenza il provvedimento in titolo,

premesso che:

l'articolo 28 apporta modifiche alla legge n. 287 del 1990 sulla disciplina della valutazione e controllo delle operazioni di concentrazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e il mercato (lettera *a))*, sulle soglie di fatturato da cui scaturisce l'obbligo di notifica delle operazioni di concentrazione (lettera *b))* e sul trattamento delle imprese comuni (lettera *c))*;

l'articolo 32 detta disposizioni comuni sul procedimento di nomina dei membri delle autorità amministrative indipendenti. In particolare, si prevede l'istituzione di una Commissione tecnica, per ciascuna autorità e per ciascuna nomina, chiamata a selezionare le candidature a presidente e componente delle *authorities*, trasmettendo ai soggetti competenti alla nomina una lista di almeno quattro candidati per ciascun membro da nominare, nel rispetto del principio della parità di genere.

La Commissione, considerato che:

attribuendo alla Commissione tecnica la facoltà di escludere senza motivazioni alcuni candidati dalla procedura di selezione le si attribuisce un potere di indirizzo politico che va a intaccare l'autonomia del soggetto preposto alla nomina;

la preventiva selezione di un sottoinsieme di candidati in particolare mina il potere di elettorato attivo dei Parlamentari, circoscrivendo il numero dei titolari dell'elettorato passivo, nelle fattispecie in cui l'ordinamento espressamente prevede l'elezione come modalità di designazione dei componenti (in particolare, per il Garante per la Protezione dei Dati Personali e per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni);

a mente del comma 1 sembra inoltre che tale Commissione tecnica debba essere predisposta solo nel caso in cui le nomine siano di origine parlamentare (con elezione da parte delle Camere o designazione da parte dei Presidenti delle stesse), mentre non si ravvisa analoga esigenza per le molteplici fattispecie di nomina governativa, definendo implicitamente un inaccettabile pregiudizio negativo verso la capacità dei corpi parlamentari di svolgere un compito che l'ordinamento affida loro;

esprime parere non ostativo con la seguente condizione:

– in ragione della rilevanza e della complessità dell'argomento trattato, e allo scopo di garantire una discussione trasparente e partecipata in merito, sia disposto lo stralcio dell'art. 32 dal provvedimento.

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 208

Presidenza del Presidente
NENCINI

Orario: dalle ore 13 alle ore 13,30

AUDIZIONE INFORMALE DEL DIRETTORE GENERALE DI PROGETTO SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEL «GRANDE PROGETTO POMPEI»

Plenaria

304ª Seduta

Presidenza del Presidente
NENCINI

Interviene il sottosegretario di Stato per la cultura Lucia Borgonzoni.

La seduta inizia alle ore 13,40.

IN SEDE REDIGENTE

(2414) ***Disposizioni per la celebrazione dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi***
(Seguito e conclusione della discussione)

Prosegue la discussione sospesa nella seconda seduta pomeridiana del 12 aprile.

Il PRESIDENTE avverte che i rispettivi proponenti hanno presentato testi corretti degli emendamenti 3.1 (testo 2) e 3.6 (testo 2), pubblicati in allegato unitamente a tutti gli altri emendamenti già precedentemente presentati. Precisa che la correzione apportata con l'emendamento 3.1 (testo 2 corretto) consiste nella sostituzione delle parole: «uno dal Vescovo di Assisi in rappresentanza della diocesi affidatagli», con le seguenti: «uno dal vescovo della diocesi di Assisi-Nocera Umbra-Gualdo Tadino»; la correzione apportata con l'emendamento 3.6 (testo 2 corretto) consiste nell'inserimento, dopo le parole: «con personalità giuridica nell'ordinamento della Chiesa», della parola: «cattolica».

Prende atto la Commissione.

Il PRESIDENTE informa che sono in distribuzione i prescritti pareri.

Il relatore CANGINI *(FIBP-UDC)*, anche a nome dell'altro relatore, presidente Nencini, rinuncia alla replica.

Anche il sottosegretario Lucia BORGONZONI rinuncia alla replica.

Il PRESIDENTE avverte che si passa quindi alla fase delle votazioni, avvertendo che, poiché non sono stati presentati emendamenti all'articolo 1, sarà posto in votazione l'articolo.

Nessuno chiedendo di intervenire, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, l'articolo 1 è quindi posto ai voti e approvato.

Si passa all'articolo 2.

Il PRESIDENTE avverte che, poiché nessuno chiede di intervenire, gli emendamenti riferiti all'articolo 2 si intendono illustrati.

Prende atto la Commissione.

Il relatore CANGINI *(FIBP-UDC)*, anche a nome dell'altro relatore, presidente Nencini, esprime parere favorevole sull'emendamento 2.1.

Il sottosegretario Lucia BORGONZONI esprime parere favorevole sull'emendamento 2.1 e sugli emendamenti dei relatori 2.200 e 2.100.

Nessuno chiedendo di intervenire, con distinte successive votazioni gli emendamenti 2.1, 2.200 e 2.100 sono approvati.

Posto ai voti, è quindi approvato l'articolo 2, come modificato.

Si passa all'articolo 3.

Il PRESIDENTE avverte che, essendo state presentate le riformulazioni 3.1 (testo 2 corretto) e 3.6 (testo 2 corretto), i rispettivi proponenti ritirano gli emendamenti 3.1, 3.1 (testo 2), 3.6 e 3.6 (testo 2).

Prende atto la Commissione.

Il PRESIDENTE avverte che, poiché nessuno chiede di intervenire, gli emendamenti riferiti all'articolo 3 si intendono illustrati.

Prende atto la Commissione.

Il relatore CANGINI *(FIBP-UDC)*, anche a nome dell'altro relatore, presidente Nencini, esprime parere favorevole su tutti gli emendamenti riferiti all'articolo 3.

Il sottosegretario Lucia BORGONZONI esprime parere favorevole sull'emendamento 3.1 (testo 2 corretto), segnalando che il suo accoglimento comporterebbe la preclusione degli emendamenti 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5; esprime parere favorevole anche sugli emendamenti 3.6 (testo 2 corretto) e sugli emendamenti dei relatori 3.200, 3.300 e 3.100.

Nessuno chiedendo di intervenire, l'emendamento 3.1 (testo 2 corretto) è posto ai voti e approvato, restando preclusi gli emendamenti 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5.

Con successive, distinte votazioni sono quindi approvati anche gli emendamenti 3.6 (testo 2 corretto), 3.200, 3.300 e 3.100.

Posto ai voti, è quindi approvato l'articolo 3, come modificato.

Si passa all'articolo 4.

Il PRESIDENTE avverte che, essendo stata presentata la riformulazione 4.3 (testo 2), la proponente ritira l'emendamento 4.3.

Prende atto la Commissione.

Il PRESIDENTE avverte che, poiché nessuno chiede di intervenire, gli emendamenti riferiti all'articolo 4 si intendono illustrati.

Prende atto la Commissione.

Il relatore CANGINI *(FIBP-UDC)*, anche a nome dell'altro relatore, presidente Nencini, esprime parere favorevole sugli emendamenti 4.1, 4.3 (testo 2), 4.4 e 4.6. Invita le rispettive proponenti a ritirare gli emendamenti 4.2 e 4.5.

Il sottosegretario Lucia BORGONZONI esprime pareri conformi a quelli formulati dal relatore Cangini e favorevole sull'emendamento dei relatori 4.100; in merito all'emendamento 4.2 precisa che le iniziative riguardanti il Santuario della Spogliazione sono già inserite nel Piano strategico «Grandi progetti beni culturali» per gli anni 2021-2023, con uno stanziamento di 1.800.000 euro: per tale ragione chiede di ritirare la proposta di modifica.

Accogliendo l'invito del relatore Cangini e della rappresentante del Governo, la senatrice ALESSANDRINI *(L-SP-PSd'Az)* ritira l'emendamento 4.2.

Nessuno chiedendo di intervenire, l'emendamento 4.1 è posto ai voti e approvato. Con successive distinte votazioni, anche gli emendamenti 4.3 (testo 2) e 4.4 sono approvati.

In assenza della proponente, l'emendamento 4.5 è dichiarato decaduto.

Con successive distinte votazioni, sono approvati gli emendamenti 4.6 e 4.100.

Posto ai voti, è quindi approvato l'articolo 4, come modificato.

Si passa all'articolo 5.

Il PRESIDENTE avverte che, poiché nessuno chiede di intervenire, l'emendamento 5.1 si intende illustrato.

Prende atto la Commissione.

Il relatore CANGINI *(FIBP-UDC)*, anche a nome dell'altro relatore, presidente Nencini, esprime parere favorevole sull'emendamento 5.1.

Anche il sottosegretario Lucia BORGONZONI esprime parere favorevole sull'emendamento 5.1.

Nessuno chiedendo di intervenire, l'emendamento 5.1 è posto ai voti e approvato.

Posto ai voti, è quindi approvato l'articolo 5, come modificato.

Il presidente NENCINI *(IV-PSI)*, relatore, comunica di aver presentato, insieme all'altro relatore, senatore Cangini, un emendamento di coordinamento, pubblicato in allegato, che corregge la denominazione del Comitato per gli anniversari di interesse nazionale, di cui all'articolo 3, comma 8, secondo periodo, del disegno di legge in titolo.

Prende atto la Commissione.

Sull'emendamento Coord.1 esprime parere favorevole il sottosegretario Lucia BORGONZONI.

Posto ai voti, l'emendamento Coord. 1, è approvato.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione conferisce quindi ai relatori, senatori Cangini e Nencini, il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge n. 2414 come modificato, chiedendo l'autorizzazione a svolgere oralmente la relazione e ad effettuare gli ulteriori interventi di coordinamento e correzione formale del testo che dovessero risultare necessari.

IN SEDE CONSULTIVA

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13ª riunite. Esame. Parere favorevole con condizioni)

Il presidente NENCINI *(IV-PSI)*, relatore, illustra il provvedimento in titolo, approvato con modificazioni dall'altro ramo del Parlamento, per le parti di competenza. Si sofferma in primo luogo sull'articolo 9, che interviene in materia di semplificazioni per le opere di modifica agli impianti a fonti energetiche rinnovabili (FER), segnalando che per le aree interessate dalle modifiche degli impianti non precedentemente valutate sotto il profilo della tutela archeologica resta fermo quanto previsto dall'articolo 25 del codice dei contratti pubblici, in materia di verifica preventiva dell'interesse archeologico. Riferisce poi sulle semplificazioni previste dal medesimo articolo 9 per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, che non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati inclusi quelli previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio; al riguardo, segnala che fanno eccezione gli impianti installati in immobili e aree di cui all'articolo 136, comma 1, lettere *b)* e *c)* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, quindi, ville, giardini e parchi, che si distinguono per la loro non comune bellezza, complessi di cose immobili di valore estetico e tradizionale, come borghi e nuclei storici. Le disposizioni di cui al primo periodo del comma 1 – che consentono la realizzazione degli impianti ivi indicati in edilizia libera – si applicano anche in presenza di vincoli ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera *c)*, del medesimo Codice, ossia anche agli immobili di pregio e ai nuclei storici, ai soli fini dell'installazione di pannelli integrati nelle coperture non visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, eccettuate le coperture i cui manti siano realizzati in materiali della tradizione locale.

Riferisce quindi sui contenuti del comma 1-*quinquies* dell'articolo 9 e sull'articolo 9-*ter,* che, nel prevedere l'applicazione della PAS (procedura abilitativa semplificata), per l'attività di realizzazione e di esercizio di impianti solari fotovoltaici di potenza sino a 10 MW, fa salve, tra le altre, le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche di cui al Codice dell'ambiente, a eccezione degli impianti installati in bacini d'acqua che ricadono all'interno delle aree di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, delle aree naturali protette istituite ai sensi della legge quadro n. 394 del 1991, o di siti della Rete Natura 2000.

Illustra poi l'articolo 12, il quale dispone – tra l'altro – che l'aggiornamento le linee guida per l'autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili avvenga con apposito decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero della cultura e d'intesa con la Conferenza Unificata. L'articolo 13 introduce ulteriori semplificazioni alle procedure per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica *offshore* rispetto a quelle già introdotte dal decreto legislativo n. 199 del 2021 e in materia di impianti di accumulo idroelettrico attraverso pompaggio puro. Al riguardo segnala che si prevede che le linee guida per lo svolgimento dei procedimenti autorizzatori siano adottate con decreto del Ministero della transizione ecologica, non più di concerto con il Ministero della cultura, ma solo di concerto con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, sentiti, per gli aspetti di competenza, il Ministero della cultura e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'articolo 20 riguarda l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sui beni del demanio militare o comunque in uso al Ministero della difesa, per contribuire alla crescita sostenibile del Paese, alla decarbonizzazione del sistema energetico e al perseguimento della resilienza energetica nazionale. Segnala che l'autorità competente ad esprimersi in materia culturale e paesaggistica è la Soprintendenza speciale per il PNRR, autorità operativa fino al 31 dicembre 2026, istituita dall'articolo 29 del decreto-legge n. 77 del 2021, presso il Ministero della cultura. Riferisce poi sul comma 3 dell'articolo 30, che dispone la conservazione come residui di stanziamento, nello stato di previsione della spesa del Ministero della cultura, di 25 milioni di euro per il 2022, per le finalità individuate dall'articolo 183, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 34 del 2020, e cioè per il ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento di spettacoli e mostre afferenti al Fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali, istituito a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Passando alle disposizioni in materia di sport, segnala l'articolo 7, modificato dalla Camera dei deputati, che interviene in materia di contributi per le associazioni e società sportive dilettantistiche: in particolare, la disposizione destina contributi a fondo perduto, pari a 40 milioni di euro per l'anno 2022, in favore delle associazioni e società sportive dilettanti-

stiche maggiormente colpite dagli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, con specifico riferimento a quelle che gestiscono impianti sportivi e piscine. Ai sensi dei commi 3-*ter* e 3-*quater*, inseriti dalla Camera dei deputati, vengono prorogati fino al 31 luglio 2022 i termini dei versamenti tributari e contributivi dovuti dalle federazioni sportive nazionali, gli enti di promozione sportiva e le associazioni e società sportive professionistiche e dilettantistiche.

L'articolo 19-*quater*, al fine di ridurre i consumi termici ed ottenere un risparmio annuo immediato, dispone che dal 1° maggio 2022 e fino al 31 marzo 2023, la media ponderata della temperatura dell'aria, misurata nei singoli ambienti di ciascuna unità immobiliare per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici pubblici – salve determinate eccezioni – non debba, rispettivamente, superare i 19 gradi centigradi più 2 gradi centigradi di tolleranza e non debba essere minore di 27 gradi centigradi, meno 2 gradi centigradi di tolleranza. Al riguardo, segnala che per talune tipologie di edifici, tra i quali quelli adibiti a piscine, saune e assimilabili, le autorità comunali possono concedere deroghe motivate ai limiti di temperatura dell'aria, qualora elementi oggettivi o esigenze legati alla specifica destinazione d'uso giustifichino temperature diverse di detti valori.

Si sofferma quindi sull'articolo 23, il quale, al comma 1, istituisce un fondo nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico con una dotazione di 150 milioni di euro per il 2022 e 500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2030, al fine di promuovere la ricerca, lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori e l'investimento in nuove applicazioni industriali di tecnologie innovative, anche tramite la riconversione di siti industriali esistenti e l'insediamento di nuovi stabilimenti nel territorio nazionale. Il comma 2 demanda a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, la definizione degli ambiti di applicazione e di intervento nonché i criteri e le modalità di riparto delle risorse del fondo istituito dal comma 1. Riferisce poi brevemente su altri articoli che prevedono interventi a sostegno della ricerca con riferimento a specifici ambiti e filiere produttive, e segnatamente sull'articolo 22 le cui norme sono volte a favorire la ricerca, gli investimenti nella filiera del settore *automotive* finalizzati all'insediamento, alla riconversione e riqualificazione verso forme produttive innovative e sostenibili, in linea con gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni nocive per l'ambiente e di sviluppo digitale, nonché per il riconoscimento di incentivi all'acquisto di veicoli non inquinanti e per favorire il recupero e il riciclaggio dei materiali, e sull'articolo 22-*bis*, che reca disposizioni volte a garantire la continuità degli investimenti in ricerca e sviluppo nell'ambito del settore aerospaziale, anche rivolti alla transizione ecologica e digitale, nell'area della sicurezza nazionale.

Per completezza, segnala anche l'articolo 35, che prevede l'istituzione dell'Anagrafe dei dipendenti della pubblica amministrazione, al fine del completo raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi relativi alla Missione «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA» del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché del completamento del fascicolo elettronico del dipendente.

Nessuno chiedendo di intervenire, il presidente NENCINI *(IV-PSI)*, relatore, presenta e illustra una proposta di parere favorevole, con condizioni, pubblicata in allegato, i cui contenuti sono stati informalmente anticipati ai componenti della Commissione e al Governo. Si dichiara consapevole degli effetti presumibilmente marginali che tale parere, se approvato, potrà produrre, considerata la fase assai avanzata dell'*iter* del provvedimento in titolo; tuttavia egli ritiene opportuno che la Commissione si esprima su un tema così delicato, quello dell'energia e del contenimento dei suoi costi, segnalando che nel testo sono riproposte, con i dovuti adattamenti, molte delle condizioni che la Commissione ha approvato esprimendosi sul disegno di legge n. 2564, di conversione in legge del decreto-legge n. 21 del 2022, nella prima seduta pomeridiana del 12 aprile.

Il sottosegretario Lucia BORGONZONI si rimette alla Commissione.

Nessuno chiedendo di intervenire, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere favorevole con condizioni del relatore è quindi posta ai voti e approvata.

SULLA PUBBLICAZIONE DI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELL'AUDIZIONE ODIERNA

Il PRESIDENTE comunica che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti del Gruppi parlamentari di oggi si è svolta l'audizione informale del Direttore Generale di Progetto sullo stato di avanzamento del «Grande Progetto Pompei».

La documentazione acquisita nel corso di tale audizione o comunque pervenuta sarà pubblicata sulla pagina *web* della Commissione.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 14.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2588

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo,

visto l'articolo 7, modificato dalla Camera dei deputati, che destina contributi a fondo perduto, pari a 40 milioni di euro per l'anno 2022, in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche maggiormente colpite dagli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, con specifico riferimento a quelle che gestiscono impianti sportivi e piscine;

visto l'articolo 19-*quater*, che al fine di ridurre i consumi termici ed ottenere un risparmio annuo immediato, stabilisce limiti alla climatizzazione invernale ed estiva degli edifici pubblici, prevedendo possibili deroghe per quelli adibiti a piscine;

premesso che l'articolo 30 dispone al comma 3 che sono conservati, come residui di stanziamento, nello stato di previsione della spesa del Ministero della cultura, 25 milioni di euro per l'anno 2022, per le finalità di cui all'articolo 183, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77,ossia a ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento, in seguito all'emergenza epidemiologica da Covid-19, di spettacoli e mostre;

preso atto che la relazione del Governo illustrativa del decreto-legge in esame, con riferimento all'articolo 30, comma 3, afferma che le risorse sono «da destinare al sostegno delle librerie, dell'intera filiera dell'editoria, compresi le imprese e i lavoratori della filiera di produzione del libro, a partire da coloro che ricavano redditi prevalentemente dai diritti d'autore, nonché dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura, e al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento di spettacoli e mostre, in seguito all'emergenza epidemiologica da COVID-19»;

considerate le disposizioni concernenti i compiti affidati all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) e segnatamente l'articolo 2, commi 3 e 4, che rinnova – con riferimento al secondo trimestre 2022 – il compito conferitole di ridurre le aliquote relative agli oneri generali di sistema per il settore del gas fino a concorrenza dell'importo di 250 milioni di euro, l'articolo 2-*bis,* che prevede l'effettuazione, da parte di ARERA della rendicontazione dell'utilizzo delle risorse destinate al contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale, nonché delle ulteriori misure di contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nei settori elettrico e del gas naturale adottate a decorrere dal 1º giugno 2022 e che, entro il 31 dicembre di ogni anno,

l'ARERA trasmetta al MEF, al MITE e alle competenti Commissioni parlamentari, una relazione sull'effettivo utilizzo delle risorse destinate al contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nei settori elettrico e del gas naturale per l'anno in corso;

viste le disposizioni a sostegno delle famiglie, con particolare riferimento ai clienti domestici economicamente svantaggiati ed ai clienti in gravi condizioni di salute, nonché delle imprese, per fronteggiare l'incremento dei costi dell'energia;

considerata l'esigenza, sempre in chiave di tutela delle famiglie e delle imprese, di posticipare i termini ultimi per il passaggio dal mercato tutelato per i servizi per la fornitura di energia elettrica e gas naturale al libero mercato e di garantire la trasparenza delle proposte commerciali effettuate in libero mercato;

richiamando i contenuti del parere precedentemente espresso sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 21 del 2022, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina, in corso d'esame in sed referente da parte delle Commissioni 6ª e 10ª del Senato;

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

1) che siano ulteriormente rafforzate le misure di sostegno economico, già previste a legislazione vigente, nei confronti delle associazioni e delle imprese operanti nel settore dello sport, colpite dal notevole incremento dei costi di gestione dei propri impianti conseguente all'aumento del prezzo dell'energia, tenendo conto dei costi effettivamente sostenuti in ragione di tale incremento;

2) che siano adeguatamente considerate le esigenze di climatizzazione invernale ed estiva delle strutture adibite allo svolgimento di attività sportiva, anche ulteriori rispetto a quelle indicate dall'articolo 19-*quater*, ai fini delle eventuali deroghe ai limiti di temperatura dell'aria di cui alla medesima disposizione;

3) che sia assicurata la congruenza tra il contenuto dell'articolo 30, comma 3, che finalizza le risorse ivi indicate a ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento, in seguito all'emergenza epidemiologica da Covid-19, di spettacoli e mostre, e le finalità che a questa disposizione sono collegate dal Governo nella relazione illustrativa del decreto-legge in esame e che siano ulteriormente estese le forme di sostegno economico nei confronti delle imprese, con particolare riferimento a quelle operanti nel settore culturale, già fortemente provate dalla ridotta attività conseguente all'emergenza epidemiologica, nonché nei confronti dei soggetti operanti nei settori dell'istruzione, dell'università e della ricerca tenendo conto dei costi effettivamente sostenuti in ragione dell'aumento del prezzo dell'energia;

4) che siano posticipati i termini ultimi per il passaggio dal mercato tutelato per i servizi per la fornitura di energia elettrica e gas naturale al libero mercato;

5) che sia rafforzata la disciplina vigente in materia di trasparenza delle proposte commerciali effettuate in libero mercato, prevedendo che tutte le offerte siano prospettate all'utenza nel rispetto di principi etici e di correttezza e che siano inserite in un registro pubblico;

6) che siano predisposti strumenti di ausilio nei confronti delle famiglie e delle piccole imprese nella scelta della migliore offerta in relazione alle rispettive esigenze;

7) che sia ulteriormente rafforzato il potere di verifica in capo all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) in ordine al rispetto delle condizioni contrattuali, che sia ulteriormente rafforzato altresì l'apparato sanzionatorio da attivare in presenza di comportamenti anticommerciali, e che sia contestualmente previsto che l'Autorità riferisca alle Camere, con cadenza almeno annuale, sull'esercizio dei propri poteri con particolare riferimento alla rilevazione di extraprofitti, nonché sui risultati dell'attività di verifica e sanzionatoria, i cui esiti attuali sono giudicati non sufficientemente efficaci, mediante la trasmissione di apposite relazioni.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2414

Art. 2.

2.1

VERDUCCI

Al comma 1, sostituire le parole: «per gli anni dal 2022 al 2027» *con le seguenti:* «per gli anni dal 2022 al 2028».

Conseguentemente:

al comma 2, sostituire le parole: «500.000 euro per l'anno 2022» *con le seguenti*: «200.000 euro per l'anno 2022» *e le parole*: «e 10.000 euro per l'anno 2027» *con le seguenti*: «, 300.000 euro per l'anno 2027 e 10.000 euro per l'anno 2028».

2.200

I RELATORI

Al comma 3, dopo le parole: «di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze» *inserire le seguenti:* «e con il Ministro del turismo».

2.100

I RELATORI

Al comma 3, dopo le parole: «Ministro dell'economia e delle finanze», *inserire le seguenti*: «sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,».

Art. 3.

3.1 (testo 2 corretto)
VERDUCCI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sostituire la parola*: «quindici» *con la seguente:* «venti»;

b) *al comma 2, sostituire il secondo periodo con il seguente:* «Gli altri componenti sono designati: due dal Ministro della Cultura, due dal Ministro del Turismo, tre dal Ministro dell'Istruzione e dal Ministro dell'Università e della ricerca d'intesa tra loro, uno dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, due dalla conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, due dalla Regione Umbria, due dal Comune di Assisi, uno dal Vescovo della diocesi di Assisi-Nocera Umbra-Gualdo Tadino, due dalla Conferenza ministri generali del primo ordine francescano e del terzo ordine regolare e uno dalla Società Internazionale di Studi Francescani Associazione di Promozione Sociale con sede ad Assisi. Del Comitato nazionale è altresì componente di diritto il Sindaco del Comune di Assisi.*»;*

c) *al comma 5, sostituire la parola*: «cinque» *con la seguente*: «tre».

3.1 (testo 2)
VERDUCCI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sostituire la parola*: «quindici» *con la seguente:* «venti»;

b) *al comma 2, sostituire il secondo periodo con il seguente:* «Gli altri componenti sono designati: due dal Ministro della Cultura, due dal Ministro del Turismo, tre dal Ministro dell'Istruzione e dal Ministro dell'Università e della ricerca d'intesa tra loro, uno dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, due dalla conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, due dalla Regione Umbria, due dal Comune di Assisi, uno dal Vescovo di Assisi in rappresentanza della diocesi affidatagli, due dalla Conferenza ministri generali del primo ordine francescano e del terzo ordine regolare e uno dalla Società Internazionale di Studi Francescani Associazione di Promozione Sociale con sede ad Assisi. Del Comitato nazionale è altresì componente di diritto il Sindaco del Comune di Assisi.*»;*

c) *al comma 5, sostituire la parola*: «cinque» *con la seguente*: «tre».

3.1

VERDUCCI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sostituire la parola*: «quindici» *con la seguente:* «diciassette»*;*

b) *al comma 2, secondo periodo, dopo le parole*: «dal Ministro dell'università e della ricerca d'intesa tra loro,» *inserire le seguenti*: «uno dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale,»;

c) *al comma 2 aggiungere, in fine, il seguente periodo*: «Del Comitato nazionale è altresì componente di diritto il sindaco del comune di Assisi».

3.2

ALESSANDRINI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1 sostituire le parole*: «quindici componenti», *con le seguenti*: «diciassette componenti»;

b) *al comma 2, secondo periodo, sostituire le parole*: «e uno dall'Ordine dei frati minori» *con le seguenti*: «, uno dall'Ordine dei frati minori, uno dal Comitato ecclesiastico e uno dalla diocesi di Assisi.».

3.3

VERDUCCI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sostituire la parola*: «quindici» *con la seguente:* «sedici»*;*

b) *al comma 2, secondo periodo, dopo le parole*: «dalla regione Umbria» *inserire le seguenti*: «, uno dal vescovo di Assisi, in rappresentanza della diocesi,»;

c) *al comma 5, sostituire la parola*: «cinque» *con la seguente*: «quattro».

3.4
VERDUCCI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sostituire la parola* : «quindici» *con la seguente:* «sedici»*;*

b) *al comma 2, secondo periodo, sostituire le parole*: «uno dall'Ordine dei frati minori» *con le seguenti*: «due dalla Conferenza dei Ministri generali degli Ordini francescani».

3.5
VERDUCCI

Apportare le seguenti modificazioni:

a) *al comma 1, sostituire la parola*: «quindici» *con la seguente: «*sedici»*;*

b) *al comma 2, secondo periodo, sostituire le parole*: «e uno dall'Ordine dei frati minori», *con le seguenti*: «, uno dall'Ordine dei frati minori e uno dalla Società internazionale di studi francescani con sede in Assisi»;

c) *al comma 5, sostituire la parola*: «cinque» *con la seguente*: «quattro».

3.6 (testo 2 corretto)
ALESSANDRINI

Al comma 3, sostituire le parole: «enti pubblici e privati che, per le finalità statutarie o per l'attività culturale svolta», *con le seguenti*: «enti pubblici, privati ed ecclesiastici con personalità giuridica nell'ordinamento della Chiesa cattolica che, per le finalità statutarie o per l'attività culturale o di culto svolta».

3.6 (testo 2)
ALESSANDRINI

Al comma 3, sostituire le parole: «enti pubblici e privati che, per le finalità statutarie o per l'attività culturale svolta», *con le seguenti*: «enti pubblici, privati ed ecclesiastici con personalità giuridica nell'ordinamento

della Chiesa che, per le finalità statutarie o per l'attività culturale o di culto svolta».

3.6

ALESSANDRINI

Al comma 3, sostituire le parole: «enti pubblici e privati che, per le finalità statutarie o per l'attività culturale svolta»*, con le seguenti*: «enti pubblici, privati ed ecclesiastici che, per le finalità statutarie o per l'attività culturale o spirituale svolta».

3.200

I RELATORI

Al comma 3, dopo le parole: «per l'ambito territoriale» *inserire la seguente:* «, turistico».

3.300

I RELATORI

Al comma 5, dopo le parole: «su proposta del Ministro della cultura» *inserire le seguenti:* «di concerto con il Ministro del turismo».

3.100

I RELATORI

Al comma 5, dopo le parole: «Ministro della cultura», *inserire le seguenti*: «sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,».

Art. 4.

4.1

VERDUCCI

Al comma 1, sostituire le parole: «30 aprile 2027» *con le seguenti*: «30 aprile 2028».

4.2

ALESSANDRINI

Al comma 2, sostituire le parole: «restauro di cose mobili o immobili sottoposte a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42,», *con le seguenti*: «restauro di beni mobili e immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, con particolare riferimento alla valorizzazione di elementi di recente scoperta che partano dalla spogliazione, gesto coraggioso di totale rinnovamento spirituale, culturale ed economico, fino agli ultimi anni di vita del Santo».

4.3 (testo 2)

ALESSANDRINI

Al comma 2, alinea, dopo le parole: «di innovazione tecnologica», *inserire le seguenti*: «nonché di attenzione agli aspetti del messaggio francescano riguardanti il rispetto e la cura dell'ambiente, il dialogo tra le religioni e la pacifica convivenza tra i popoli».

4.3

ALESSANDRINI

Al comma 2, dopo le parole: «manifestazioni in ambito culturale, storico, letterario», *inserire le seguenti*: «con particolare attenzione al Cantico delle Creature e ai luoghi dove venne composto,».

4.4
VERDUCCI

Al comma 2, lettera d)*, dopo le parole*: «dei luoghi» *inserire le seguenti:* «e dei cammini francescani».

4.5
VANIN

Al comma 2, dopo la lettera d) *aggiungere la seguente:*

«*d-bis)* elaborare specifici programmi vòlti a promuovere, in particolare, la conoscenza dell'opera di San Francesco d'Assisi finalizzata al dialogo, alla conoscenza reciproca e alla migliore convivenza fra i popoli e l'attualità del valore di tale opera, anche al fine di rafforzare l'azione dell'Italia a livello nazionale e internazionale nell'ottica della promozione e della tutela della pace nell'area del Mediterraneo».

Conseguentemente sostituire il comma 3 con il seguente:

«3. I piani di cui alle lettere *a)* e *b)* e i programmi di cui alle lettere *c)*, *d)* e d-*bis)*, del comma 2, sono sottoposti all'approvazione del Ministero della cultura».

4.6
VERDUCCI

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-*bis*. Nell'ambito dei programmi di cui al comma 2, lettera *c)*, sono ricomprese:

a) la pubblicazione dell'edizione delle fonti sulla vita e sull'opera di San Francesco d'Assisi e sulle origini dell'Ordine francescano fino al XIV secolo, a cura della Società internazionale di studi francescani, con sede in Assisi, che vi provvede in coordinamento con l'Edizione nazionale delle fonti francescane, istituita con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 2 agosto 2007;

b) la pubblicazione del catalogo dei codici medievali del Fondo antico comunale e la catalogazione del Fondo antico dei libri a stampa della Biblioteca comunale conservati presso il Sacro Convento in Assisi, a cura della Società internazionale di studi francescani, in collaborazione con il medesimo Sacro Convento.».

4.100
I Relatori

Al comma 3, dopo le parole: «sono sottoposti all'approvazione del Ministero della cultura» *aggiungere le seguenti:* «e del Ministero del turismo».

Art. 5.

5.1
Verducci

Al comma 1, sostituire le parole: «500.000 euro per l'anno 2022» *con le seguenti*: «200.000 euro per l'anno 2022» *e le parole:* «e 10.000 euro per l'anno 2027» *con le seguenti*: «, 300.000 euro per l'anno 2027 e 10.000 euro per l'anno 2028».

Coord. 1
I Relatori

All'articolo 3, comma 8, secondo periodo, sopprimere la parola: «storico-scientifico».

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

268ª Seduta

Presidenza del Presidente
COLTORTI

La seduta inizia alle ore 10,15.

IN SEDE CONSULTIVA

(*Doc.* LVII, n. 5) ***Documento di economia e finanza 2022, allegati e relativo annesso***
(Parere alla 5ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizione)

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

La relatrice EVANGELISTA *(IV-PSI)* illustra uno schema di parere favorevole con una condizione, pubblicato in allegato, sottolineando che la medesima condizione è stata inserita anche nel parere approvato dalla Commissione trasporti della Camera dei deputati.

Non essendovi richieste di intervento in dichiarazione di voto, il PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale, pone in votazione lo schema di parere favorevole con condizione della relatrice, che risulta approvato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale ricadenti nella regione Lazio (n. 376)
(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 461. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazione)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 5 aprile.

Non essendovi richieste di intervento in discussione, il relatore RUFA *(L-SP-PSd'Az)* illustra uno schema di parere favorevole con un'osservazione, pubblicato in allegato, volta a velocizzare gli *iter* burocratici.

Non essendovi richieste di intervento in dichiarazione di voto, il PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale, pone in votazione lo schema di parere favorevole con osservazione del relatore, che risulta approvato.

IN SEDE CONSULTIVA

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13ª riunite. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il relatore STEGER *(Aut (SVP-PATT, UV))* illustra il provvedimento in titolo, che contiene una serie di misure volte, da un lato, ad affrontare l'emergenza nel settore dell'energia elettrica e del gas, con interventi finalizzati a calmierare nel breve tempo i costi delle bollette energetiche, dall'altro a predisporre misure strutturali che consentano di evitare il ripetersi nel futuro di ulteriori crisi energetiche simili a quella in corso. Introduce inoltre misure per il rilancio delle politiche industriali, con particolare riferimento ad alcuni settori interessati da processi di trasformazione, quali quello dell'*automotive* e dei microprocessori. Reca infine interventi per il sostegno di regioni ed enti territoriali e ulteriori misure urgenti.

Con riferimento alle tematiche di più diretto interesse per la 8ª Commissione, nell'ambito delle misure per il contenimento degli effetti dell'aumento dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale contenute nel Capo I del Titolo I, l'articolo 1 prevede che, anche per il secondo trimestre 2022, siano annullate le aliquote relative agli oneri generali di sistema applicate alle utenze elettriche sia domestiche che non domestiche, comprese quelle relative alla ricarica di veicoli elettrici in luoghi accessibili al pubblico.

L'articolo 2 dispone che, per i mesi da aprile a giugno, l'aliquota IVA sulle forniture di gas metano per usi civili e industriali sia applicata nella misura ridotta del 5 per cento. Rinnova inoltre, per lo stesso periodo, il compito conferito ad ARERA di ridurre le aliquote relative agli oneri generali di sistema per il settore del gas.

L'articolo 4, oltre a riconoscere un contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta, a favore delle imprese energivore, dispone in particolare che, fino al 31 dicembre 2022, per le imprese del settore del cemento, in deroga ai vigenti atti autorizzativi, in caso di impianti di produzione di cemento autorizzati allo svolgimento delle operazioni di recupero di rifiuti «R1» (volte cioè all'utilizzazione dei rifiuti principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia) con

limiti quantitativi orari, giornalieri o riferiti ad altro periodo inferiore all'anno, si consideri vincolante soltanto il quantitativo massimo annuo di utilizzo limitatamente ai quantitativi effettivamente avviati al recupero energetico.

L'articolo 6 reca una serie di interventi in favore del settore dell'autotrasporto, innanzitutto incrementando di 20 milioni di euro per il 2022 l'autorizzazione di spesa per il Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori, di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 451 del 1998.

In base a quanto indicato nella relazione tecnica che accompagna il testo presentato alle Camere, lo stanziamento dovrebbe consentire di giungere ad una riduzione compensata dei pedaggi autostradali nella misura dell'11 per cento.

Sempre con riferimento al 2022, al fine di aumentare la deduzione forfettaria delle spese non documentate, è poi incrementata di 5 milioni di euro l'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 1, comma 150, della legge n. 190 del 2014.

Per promuovere la sostenibilità d'esercizio nel settore del trasporto di merci su strada, alle imprese aventi sede legale o stabile organizzazione in Italia ed esercenti attività logistica e di trasporto delle merci in conto terzi con mezzi di ultima generazione Euro VI/D a bassissime emissioni inquinanti, nonché Euro VI/C, Euro VI/B, Euro VI/A ed Euro V, per il 2022 viene riconosciuto un contributo, sotto forma di credito d'imposta, per l'acquisto del componente AdBlue, necessario per la trazione dei predetti mezzi. Il credito di imposta, utilizzabile esclusivamente in compensazione, viene accordato nella misura del 15 per cento della spesa sostenuta, entro il limite massimo complessivo di 29,6 milioni di euro.

Sempre per il 2022, anche alle imprese aventi sede legale o stabile organizzazione in Italia che esercitino attività logistica e di trasporto delle merci in conto terzi con mezzi ad elevata sostenibilità ad alimentazione alternativa a metano liquefatto viene riconosciuto un contributo, sempre sotto forma di credito d'imposta. In questo caso l'agevolazione, da utilizzare esclusivamente in compensazione, è volta a coprire il 20 per cento delle spese sostenute per l'acquisto di gas naturale liquefatto (GNL) utilizzato per la trazione dei mezzi, entro il limite massimo di spesa di 25 milioni di euro.

Il Capo II del Titolo I, ampiamente integrato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, introduce misure strutturali volte a facilitare la diversificazione energetica, mediante interventi per semplificazione e la razionalizzazione delle procedure per l'installazione e la gestione delle infrastrutture elettriche, anche in riferimento alle varie tipologie di impianti alimentati da energie rinnovabili.

Tra le altre disposizioni si segnala l'articolo 17 che, al fine di promuovere e accelerare la decarbonizzazione del settore dei trasporti, è volto ad incentivare la produzione di biocarburanti liquidi sostenibili in purezza mediante l'erogazione di un contributo in conto capitale da assegnare tramite procedure competitive.

L'articolo 18, sempre al fine di contribuire alla decarbonizzazione delle fonti energetiche, integra l'articolo 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021 per inserire, tra le aree da considerare idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, i siti e gli impianti di proprietà di società del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali.

Gli interventi realizzati su tali aree e le relative opere di connessione alla rete elettrica di trasmissione nazionale e di distribuzione sono inoltre dichiarati di pubblica utilità e ad essi si applicano le procedure autorizzative semplificate di cui all'articolo 22 del suddetto decreto legislativo n. 199 del 2021. I gestori delle infrastrutture ferroviarie sono infine autorizzati a stipulare accordi di compravendita di energia elettrica da fonti rinnovabili a lungo termine, anche tramite gli strumenti previsti dall'articolo 28 del medesimo decreto legislativo.

L'articolo 19 reca disposizioni per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione, nelle quali, tra l'altro, si prevede che, per l'elaborazione dei progetti, le pubbliche amministrazioni centrali possano avvalersi, oltre che dei Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, anche dell'Agenzia del demanio, attraverso la Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici istituita dall'articolo 1, comma 162, della legge n. 145 del 2018.

L'articolo 19-*ter* intende incrementare l'efficienza energetica negli impianti di illuminazione pubblica mediante la definizione di *standard* tecnici e di misure di moderazione dell'utilizzo dei diversi dispositivi di illuminazione, da adottare nel rispetto dei livelli di tutela della sicurezza pubblica e della circolazione negli ambiti stradali. Tra i criteri per la definizione degli *standard* e delle misure di moderazione figurano, tra gli altri, l'utilizzo di appositi sensori di movimento dotati di temporizzatore variabile che garantiscano, durante le ore notturne, l'affievolimento dell'intensità luminosa e il ripristino della piena luminosità al rilevamento di pedoni o veicoli, nonché l'individuazione della rete viaria e delle aree, urbane o extraurbane, idonee e non idonee all'applicazione e all'utilizzo delle tecnologie introdotte.

L'articolo 19-*quater* modifica, per finalità di risparmio energetico, i limiti per la climatizzazione invernale ed estiva da rispettare negli edifici pubblici.

Per quanto riguarda le disposizioni di interesse per la Commissione nell'ambito del Titolo II, dedicato alle misure per le politiche industriali, l'articolo 22 istituisce, nello stato di previsione del MISE, un fondo con una dotazione di 700 milioni di euro per l'anno 2022 e di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2030, volto a favorire la transizione verde, la ricerca e gli investimenti nella filiera del settore *automotive* finalizzati all'insediamento, alla riconversione e alla riqualificazione verso forme produttive innovative e sostenibili. Il fondo è altresì finalizzato alla concessione di incentivi per l'acquisto di veicoli non inquinanti e a favorire il recupero e il riciclaggio dei materiali. La definizione degli

interventi ammissibili al finanziamento è demandata a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'articolo 25 rece norme finalizzate a fronteggiare, nel primo semestre dell'anno 2022, gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, in relazione ai contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

In particolare le disposizioni stabiliscono che: il Fondo per l'adeguamento dei prezzi, istituito dall'articolo 1-*septies*, comma 8, del decreto-legge n. 73 del 2021, è incrementato di 150 milioni di euro per il 2022; il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, entro il 30 settembre 2022, provvede a determinare con decreto, sulla base delle elaborazioni effettuate dall'ISTAT secondo quanto stabilito dall'articolo 29 del decreto-legge n. 4 del 2022, le variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8 per cento, verificatesi nel primo semestre del 2022, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi; le compensazioni vengono effettuate applicando alle quantità dei singoli materiali impiegati nelle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori, ovvero da questo annotate nel libretto delle misure, dal 1° gennaio al 30 giugno 2022 le variazioni dei prezzi in aumento o in diminuzione rilevate dal decreto del MIMS, con riferimento alla data dell'offerta, eccedenti l'8 per cento, se riferite esclusivamente all'anno 2022 ed eccedenti il 10 per cento complessivo, se riferite a più anni; per le variazioni in aumento, l'appaltatore presenta istanza di compensazione alla stazione appaltante; per le variazioni in diminuzione la stazione appaltante avvia d'ufficio la procedura di compensazione; per le lavorazioni eseguite e contabilizzate negli anni precedenti al 2022 restano ferme le variazioni rilevate dai decreti adottati in base alla normativa vigente; ciascuna stazione appaltante provvede alle compensazioni nel limite del 50 per cento delle risorse accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento ovvero utilizzando le somme derivanti da ribassi d'asta, nonché le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante, nel limite della spesa autorizzata residua disponibile alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame; nel caso di insufficienza delle risorse presso la stazione appaltante, per i soggetti tenuti all'applicazione del codice dei contratti pubblici, ad esclusione dei concessionari di lavori pubblici che non siano amministrazioni aggiudicatrici, alla copertura degli oneri per le compensazioni relative ai lavori da essi realizzati o affidati si provvede con le risorse del Fondo per l'adeguamento dei prezzi, fino alla concorrenza dell'importo di 150 milioni di euro.

L'articolo 25-*bis* introduce a regime, a partire dal 2023, una nuova disciplina per la concessione del credito d'imposta introdotto dall'articolo 57-*bis* del decreto-legge n. 50 del 2017 per gli investimenti incrementali effettuati in campagne pubblicitarie sulla stampa quotidiana e periodica, escludendo dal perimetro del credito d'imposta gli investimenti in campagne pubblicitarie sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, alle quali

tuttavia destina una corrispondente quota di risorse a valere sul Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

Nell'ambito del Titolo III, dedicato alle misure per Regioni ed enti territoriali, l'articolo 28 reca disposizioni volte ad accelerare gli interventi per la rigenerazione urbana previsti nell'ambito del PNRR, autorizzando tra l'altro lo scorrimento delle graduatorie delle opere riconosciute come ammissibili dal decreto del Ministero dell'interno del 30 dicembre 2021 ma non finanziate e introducendo, tra i criteri di riparto dei fondi, il vincolo della destinazione del 40 per cento delle risorse a favore degli enti locali del Mezzogiorno.

Sono inoltre integrati gli articoli 3 e 10 del testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001), al fine di precisare che gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici ricadenti in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, ricadenti nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria, sono subordinati al permesso di costruire.

Nel Titolo IV, che contiene ulteriori misure urgenti, l'articolo 35-*bis* introduce l'obbligo per le amministrazioni statali di pubblicare sul proprio sito *internet*, entro trenta giorni dall'emanazione di bandi e avvisi destinati agli enti territoriali e relativi a infrastrutture e a opere pubbliche finanziate con risorse previste dal PNRR, una comunicazione che indichi la tipologia e la tempistica dell'intervento e individui gli enti destinatari del finanziamento, il livello progettuale richiesto nonché l'importo massimo finanziabile per singolo ente.

L'articolo 36 interviene, con semplificazioni, sulla disciplina delle Commissioni tecniche VIA-VAS e PNRR-PNIEC e del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA).

L'articolo 37 contiene disposizioni per la partecipazione italiana alle esposizioni universali.

In particolare, con riferimento alla candidatura della città di Roma ad ospitare l'Esposizione universale internazionale del 2030 viene stabilito, tra l'altro, che Roma Capitale e le società *in house* da essa controllate operano, in qualità di stazioni appaltanti, con i poteri e con le modalità di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 32 del 2019.

Con riferimento alla partecipazione italiana all'Expo 2025 Osaka, le norme introdotte stabiliscono, tra l'altro, che ai contratti di fornitura, servizi e lavori stipulati per la partecipazione all'Expo 2025 si applicano le disposizioni in materia di contratti pubblici applicabili ai progetti inclusi nel PNRR.

L'articolo 40, mediante novelle all'articolo 72 e la sostituzione dell'Allegato XIX al decreto legislativo n. 101 del 2020, definisce la disciplina relativa agli obblighi in materia di sorveglianza radiometrica. Dal novero dei soggetti sottoposti a tali obblighi sono esplicitamente esclusi

coloro che svolgono attività che comportino esclusivamente il trasporto e non effettuino operazioni doganali.

Il PRESIDENTE dichiara aperta la discussione.

Il senatore SANTILLO *(M5S)*, nel ringraziare il relatore per l'ampia esposizione, esprime rammarico per l'impossibilità di contribuire, data la ristrettezza dei tempi a disposizione per l'esame del provvedimento da parte del Senato, alla definizione e al miglioramento di talune delle norme introdotte, particolarmente preziose per i settori produttivi nella presente congiuntura economica.

Si sofferma, in primo luogo, sulle disposizioni volte a fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi nel settore dei contratti pubblici nel primo semestre 2022, in relazione alle quali, da un lato, valuta molto positivamente lo stanziamento aggiuntivo di 150 milioni di euro sul Fondo appositamente istituito dal decreto-legge n. 73 del 2021, dall'altro, auspica che sia possibile compiere un ulteriore sforzo nel reperimento delle risorse effettivamente necessarie per procedere alle compensazioni. Sottolinea altresì le ricadute dell'aumento dei prezzi dei materiali non solo in riferimento ai lavori pubblici ma sull'intero mondo delle costruzioni e dichiara di ritenere urgente la predisposizione di misure di sostegno anche per il settore dell'edilizia privata.

Osserva poi che l'introduzione del meccanismo del credito di imposta a vantaggio delle imprese energivore e gasivore ne ha confermato la efficacia quale strumento agevolativo in una fase di crisi economica come quella in corso. Ritiene quindi necessario rimuovere gli ostacoli che attualmente stanno limitando l'utilizzo del credito di imposta nel settore edilizio, con misure volte sia ad aumentare la capienza finanziaria degli interventi che a rendere possibili le cessioni plurime di crediti certificati.

La senatrice PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)* ritiene che, a fronte dell'eccezionale aumento dei prezzi dei materiali, il vero problema risieda nella necessità di procedere ad una revisione dei prezzi adeguata alla realtà. La difficoltà di aggiornare tempestivamente i prezzari regionali, che costituiscono il riferimento tradizionale per la revisione, rende infatti tali strumenti sistematicamente superati nei fatti, e pone l'esigenza di individuare al più presto nuovi parametri di riferimento. In tale ottica, a suo avviso, si potrebbe fare ricorso ai prezzari predisposti dalle Camere di commercio, strumenti più snelli e completi, che potrebbero essere gestiti dagli enti locali con maggiore facilità.

Condivide le preoccupazioni espresse dal senatore Santillo circa gli ostacoli che attualmente stanno limitando il ricorso al credito di imposta nel settore dei lavori edilizi ed evidenzia i rischi che le difficoltà nel cedere i crediti già acquisiti possono determinare per la tenuta economico-finanziaria delle imprese coinvolte.

Considerando che la carenza di materie prime e i ritardi nelle forniture stanno provocando notevoli disagi nello svolgimento e nella consegna

dei lavori edilizi, auspica infine che si proceda a rinviare i termini per la realizzazione degli interventi agevolati, con particolare riferimento a quelli relativi alle case unifamiliari.

La senatrice GALLONE *(FIBP-UDC)* osserva come, nonostante le numerose misure adottate nel corso degli ultimi mesi, le imprese si trovino attualmente ad affrontare gravi difficoltà. Il mondo nel frattempo è cambiato e sono cambiate le regole del gioco. Le iniziative assunte per fronteggiare l'impatto economico della pandemia si stanno infatti rivelando del tutto inadeguate a sostenere il mondo produttivo dalle conseguenze della guerra in Ucraina ed è pertanto, a suo avviso, indispensabile modificare l'impostazione fin qui adottata.

Dal punto di vista specifico, condivide l'urgenza di individuare nuovi prezzari di riferimento per la revisione dei prezzi dei materiali.

Ritiene inoltre fondamentale che si proceda ad estendere, anche dal punto di vista temporale, l'operatività delle misure di agevolazione per gli interventi edilizi, con particolare riferimento a quelli relativi alle case unifamilari, e manifesta apprezzamento per le aperture del Governo sulla cedibilità multipla dei crediti di imposta per i lavori, allo stato attuale non consentita per le resistenze del settore bancario e creditizio.

In via generale, è a suo avviso essenziale puntare sulla semplificazione delle procedure, quale strumento per sbloccare *iter* autorizzativi fermi da anni e dare slancio agli investimenti, secondo un nuovo paradigma di economia circolare e di potenziamento infrastrutturale essenziale per uscire dalla crisi attuale.

La senatrice TOFFANIN *(FIBP-UDC)* domanda una delucidazione in relazione all'innalzamento del numero delle cessioni del credito di imposta per i lavori edilizi.

Il relatore STEGER *(Aut (SVP-PATT, UV))*, nel ringraziare i senatori intervenuti nel dibattito, con riferimento al tema della revisione dei prezzi dichiara di condividere l'esigenza di fare ricorso, al fine di ovviare alla difficoltà di aggiornare tempestivamente i prezzari regionali, ad uno strumento alternativo che potrebbe essere individuato nei prezzari predisposti dalle Camere di commercio.

Con riferimento alla cessione del credito di imposta, nel suggerire di rinviare l'approfondimento sull'innalzamento del numero delle cessioni consentite per i lavori edilizi, si dice invece d'accordo con la necessità che venga segnalata la possibilità di individuare modalità per rendere possibile la cessione del credito, a fronte delle attuali resistenze del sistema bancario e creditizio.

Manifesta dunque la disponibilità a redigere un parere favorevole che recepisca tali due osservazioni.

Il PRESIDENTE, in considerazione del fatto che l'esame del provvedimento in Aula potrebbe avere inizio domani mattina alle 9,30 e che non

si può allo stato escludere che le Commissioni di merito concludano il loro esame già oggi, propone che la Commissione conferisca mandato al relatore Steger a predisporre il parere nei termini da lui illustrati.

La Commissione conviene.

Accertata la presenza del numero legale, la Commissione conferisce mandato al relatore a redigere un parere favorevole con le due osservazioni da lui illustrate.

IN SEDE CONSULTIVA

(2564) ***Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina***

(Parere alle Commissioni 6ª e 10ª riunite. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 5 aprile.

Non essendovi richieste di intervento in discussione, la relatrice VONO *(FIBP-UDC)* comunica che procederà a predisporre uno schema di parere, che potrà essere posto in votazione la prossima settimana.

Il senatore SANTILLO *(M5S)* chiede alla relatrice di tenere conto, nella predisposizione del parere, anche di quanto emerso nel corso del dibattito sul precedente punto all'ordine del giorno.

Il seguito dell'esame è rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Proposta di nomina dell'architetto Giuseppe Leoni a Presidente dell'Aero Club d'Italia per il quadriennio 2021-2025 (n. 109)

(Parere al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

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

Il relatore D'ARIENZO *(PD)* illustra uno schema di parere favorevole, pubblicato in allegato, segnalando di averlo già trasmesso ai capigruppo.

Il senatore DE FALCO *(Misto)* ringrazia il relatore per l'accurato lavoro svolto, ma osserva che lo schema di parere proposto si basa su un'interpretazione fornita dall'Avvocatura dello Stato della legge n. 8 del 2018, interpretazione che, per sua stessa natura, non ha valore di legge e che egli considera comunque opinabile.

A suo avviso, la Commissione dovrebbe basare la propria valutazione sulla *ratio* della suddetta legge e non su meri formalismi, in quanto il Parlamento, fatte le leggi, dovrebbe poi pretendere che esse siano applicate.

Ritiene quindi che la proposta del relatore non possa essere accolta.

Il senatore FEDE *(M5S)* evidenzia come poche volte la Commissione si sia trovata ad affrontare proposte di nomina così complesse. Concorda sul fatto che la nomina sia solo formalmente corretta, ma che nella sostanza si ponga in contrasto con quella che era l'intenzione del legislatore al momento dell'approvazione della legge n. 8 del 2018 e ritiene che la valutazione della Commissione dovrebbe essere basata sul contenuto e non sulla forma.

Il senatore BRIZIARELLI *(L-SP-PSd'Az)*, intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede che il Presidente chiarisca preliminarmente se la votazione avrà luogo nella seduta odierna.

Il PRESIDENTE osserva che si potrebbe svolgere oggi la discussione sullo schema di parere appena illustrato dal relatore e procedere alla votazione nella seduta già convocata per domani alle ore 8,30.

La senatrice PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)* rileva che, visto che il provvedimento è già all'ordine del giorno della seduta odierna, esattamente come i provvedimenti che sono stati votati finora, non c'è nessun motivo regolamentare per cui la votazione debba essere rinviata a domani.

Il senatore FEDE *(M5S)* dichiara che per il suo Gruppo è indifferente votare nella giornata odierna o nella seduta di domani, preannunciando un voto contrario.

Il senatore DESSÌ *(Misto-PC)* afferma che, indipendentemente da quando avrà luogo la votazione, la Commissione dovrebbe inviare un segnale più chiaro al Governo, inserendo nel parere un esplicito riferimento al fatto che il CONI avrebbe dovuto fare i controlli e invece non li ha fatti.

Il senatore MALLEGNI *(FIBP-UDC)*, preso atto della esposizione del relatore, preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo sullo schema di parere, ma chiede al relatore di integrarlo con un riferimento alla necessità di assicurare un ricambio ai vertici delle associazioni, in quanto il principio di rotazione deve valere per tutti.

La senatrice EVANGELISTA *(IV-PSI)*, ritenendo che l'impostazione data dal relatore sia molto equilibrata, preannuncia il suo voto favorevole sullo schema di parere.

Il senatore CIOFFI *(M5S)* afferma che la Commissione è chiamata a svolgere un ruolo politico e non un compitino tecnico e che, a suo avviso, la volontà del Parlamento è stata elusa facendo ricorso ad un *escamotage* tecnico. Chiede quindi che nel parere sia sottolineato che non si è vigilato nella maniera dovuta sull'attuazione della legge.

La senatrice PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)* ricorda che, a differenza di quanto accade in altri tipi di nome governative sottoposte alla Commissione, quali quelle relative ai presidenti delle Autorità di sistema portuale, nel caso di specie il candidato è stato democraticamente eletto dall'assemblea di un'associazione e il Parlamento deve ratificare tale elezione, rispettando il principio democratico.

Il senatore CORTI *(L-SP-PSd'Az)* ringrazia il relatore per la complessa relazione e concorda con la senatrice Pergreffi che si debba solo prendere atto e ratificare la decisione dell'assemblea dell'ente. Ritiene inoltre che il richiamo alle esigenze di vigilanza sia già presente nella formulazione dello schema di parere.

Il PRESIDENTE chiede al relatore se sia in grado di presentare già in questa seduta un nuovo schema di parere rivisto alla luce del dibattito.

Il relatore D'ARIENZO *(PD)* presenta un nuovo schema di parere favorevole, pubblicato in allegato, che recepisce la richiesta del senatore Mallegni, segnalando che, a suo avviso, le questioni evidenziate dai senatori Cioffi e Dessì sono già ricomprese nella formulazione originaria dello schema.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento si passa alla votazione, a scrutinio segreto, sul nuovo schema di parere favorevole del relatore. Partecipano alla votazione i senatori ASTORRE *(PD)*, GALLONE *(FIBP-UDC)* (in sostituzione del senatore Barachini), BERUTTI *(Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)))*, CAMPARI *(L-SP-PSd'Az)*, CIOFFI *(M5S)*, COLTORTI *(M5S)*, CORTI *(L-SP-PSd'Az)*, D'ARIENZO *(PD)*, DESSÌ *(Misto-PC)*, EVANGELISTA *(IV-PSI)*, FEDE *(M5S)*, LUPO *(M5S)*, MALLEGNI *(FIBP-UDC)*, MARGIOTTA *(PD)*, TOFFANIN *(FIBP-UDC)* (in sostituzione del senatore Paroli), PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)*, RUFA *(L-SP-PSd'Az)*, RUSPANDINI *(FdI)*, SANTILLO *(M5S)*, STEGER *(Aut (SVP-PATT, UV))*, BRIZIARELLI *(L-SP-PSd'Az)* (in sostituzione della senatrice Sudano) e VONO *(FIBP-UDC)*.

La proposta di parere favorevole risulta approvata con 15 voti favorevoli e 7 voti contrari.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il PRESIDENTE comunica che la seduta già convocata domani, giovedì 21 aprile 2022, alle ore 8,30, non avrà più luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 12.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LVII, N. 5, ALLEGATI E RELATIVO ANNESSO

La 8ª Commissione, esaminato, per quanto di competenza, il Documento di economia e finanza 2022 *(Doc*. LVII, n. 5), gli allegati e il relativo annesso,

premesso che occorre ripristinare la contestualità nella trasmissione del DEF e del relativo «Allegato infrastrutture»,

esprime parere favorevole, con la seguente condizione:

– il Governo, sulla base dell'impegno assunto dal suo rappresentante nella seduta del 13 aprile presso la Commissione trasporti della Camera dei Deputati, trasmetta alle Camere l'Allegato infrastrutture entro il 30 aprile 2022.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL'ATTO DEL GOVERNO N. 376

L'8ª Commissione Lavori pubblici, comunicazioni, esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale ricadenti nella regione Lazio (n. 376), esprime parere favorevole, con la seguente osservazione:

– si invita il Governo a sollecitare incontri con cadenza annuale tra gli enti preposti (Ministero, Regione, ANAS, ASTRAL), al fine di valutare eventuali necessità o aggiornamenti delle reti stradali.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULLA PROPOSTA DI NOMINA N. 109

L'8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato, esaminata la richiesta di parere parlamentare presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla proposta di nomina dell'architetto Giuseppe Leoni a Presidente dell'Aero Club d'Italia per il quadriennio 2021-2025 (n. 109),

premesso che:

il Presidente dell'AeCI è nominato su designazione dell'Assemblea del medesimo Ente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa e dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 21 e 26 dello Statuto di tale Ente approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 2013, n. 53;

l'Assemblea dell'Aero Club d'Italia con delibera n. 5 del 26 giugno 2021 ha designato quale Presidente dell'Ente, per il quadriennio 2021-2025, l'architetto Giuseppe Leoni;

il Presidente, ai sensi dell'articolo 26 dello Statuto, vigente alla data dell'elezione, dura in carica quattro anni e può essere nominato consecutivamente per non più di tre mandati consecutivi;

allo stato, come dichiarato dal Presidente nominato, non sono in essere situazioni ritenute di responsabilità amministrativa e altre processuali a proprio carico;

il parere inerente la nomina del Presidente dell'AeCI è stato richiesto ai sensi delle previsioni di cui alla legge 24 gennaio 1978, n. 14;

considerato che:

l'AeCI si configura quale Ente di diritto pubblico non economico che, oltre alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Ministero dell'interno, della difesa e dell'economia e delle finanze, è sottoposto al potere di controllo del CONI di cui costituisce Federazione degli Sport Aeronautici ai sensi del decreto legislativo 21 luglio 1999, n. 242 e delle conseguenti disposizioni attuative;

in capo alle Amministrazioni ministeriali vigilanti non compete alcuna discrezionalità una volta constatato che il Presidente designato dall'Assemblea è in possesso dei requisiti previsti per la nomina e che il procedimento di designazione di competenza dell'Assemblea si è svolto legittimamente (come ribadito con Sentenza 8683/2019 del Consiglio di Stato);

le funzioni svolte in passato dal designato, sia in qualità di commissario straordinario dell'AeCI sia in qualità di Presidente elettivo, non sono equiparabili ai fini del calcolo del periodo temporale ostativo ai sensi dello Statuto in vigore alla data dell'elezione;

ritenuto di approfondire il contesto, è stato richiesto di:

esplicitare i contenuti della concertazione stabilita per la designazione del Presidente dellAeCI;

valutare se l'articolo 26 comma 2 dello Statuto dell'Ente vigilato avrebbe dovuto essere conforme a quanto previsto dall'articolo 2 della legge n. 8 del 2018, in particolare per quanto concerne i limiti dei mandati del Presidente e dei membri degli Organi direttivi interni e, specificatamente per quanto riguarda la soppressione del termine «consecutivamente» per la nomina di «non più di tre mandati»;

constatato che dagli elementi di risposta è emerso che:

i Ministeri interessati alla concertazione hanno espresso il proprio nulla osta o, come nel caso del Ministero della difesa, pur avendo segnalato alcune osservazioni, comunque precedenti al nulla osta del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, non ha espresso una palese contrarietà;

la designazione del Presidente eletto in data 21 giugno 2021 non va riferita al quadriennio 2021/2025, come proposto, bensì al quadriennio olimpico 2021/2024, come stabilito dalle disposizioni normative e dalla Carta Olimpica;

la legge 11 gennaio 2018, n. 8, impone l'adeguamento anche degli Statuti delle Federazioni sportive nazionali entro sei mesi dalla data di approvazione delle modifiche statutarie del CONI, prevedendo, in caso contrario, la possibilità per il CONI di nominare, previa diffida, un commissario *ad acta*;

per tutto quanto innanzi esposto, rileva che:

sebbene il Presidente abbia già ricoperto tale incarico elettivo per periodi non consecutivi, nei fatti, essendo stato nel tempo nominato anche commissario dell'Ente medesimo, si è realizzata una innegabile continuità nelle funzioni svolte che, in punta di diritto, non rileva ai fini della valutazione in corso;

lo Statuto del CONI è stato modificato in data 2 ottobre 2019 ed è stato approvato con decreto Presidente del Consiglio dei ministri il 10 gennaio 2020 e, conseguentemente, come previsto dall'articolo 6, comma 2 della legge n. 8 del 2018, l'Aero Club d'Italia avrebbe dovuto adeguare il proprio Statuto entro i sei mesi successivi;

dal mese di luglio 2020, scaduti i sei mesi previsti, non risultano essere stati esperiti i poteri sostitutivi previsti dalla legge 11 gennaio 2018, n. 8, ovvero la nomina di un commissario *ad acta* da parte del CONI;

nel quadriennio olimpico 2017/2021, e segnatamente dal mese di luglio 2020, non risulta essere stato esperito il potere di scioglimento degli organi dell'Ente e la nomina di un commissario straordinario da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, stabilito dalle norme sulla vigilanza in caso di situazioni particolari che possano compromettere l'attività dell'Aero Club d'Italia in forza di quanto previsto dall'articolo 48 dello Statuto dell'Ente;

non risultano allo stato procedimenti in sede giudiziaria inerenti il mancato adeguamento dello Statuto dell'Aero Club d'Italia;

poiché lo Statuto dell'Ente stabilisce le modalità procedurali per le modifiche dello Statuto e la legge n. 8 del 2018 non prevede la sostituzione automatica delle innovazioni statutarie, bensì le procedure, anche commissariali per il medesimo obiettivo, la clausola dell'articolo 26 comma 2 dello Statuto dell'Aero Club d'Italia, come approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 2013, n. 53, può ritenersi efficace, sia alla data del 26 giugno 2021, sia tuttora;

per quanto sopra:

preso atto che la vigenza statutaria al momento della elezione del Presidente designato rende efficace le procedure adottate ed il risultato elettorale;

fermo restando che la non conformità dello Statuto alla disposizione di legge sopra richiamata potrebbe, comunque, determinare l'eventuale illegittimità del provvedimento adottato sulla base della previsione statutaria dell'articolo 26, comma 2 non adeguata, deducibile da chiunque ne abbia diritto o interesse;

consapevole che l'eventuale nomina di un commissario o l'accertamento giudiziario dell'illegittimità del mancato adeguamento dello Statuto, potrebbero coinvolgere anche il parere espresso da questa Commissione, realizzando, così, un nocumento a scapito del Parlamento;

stante la permanenza della condizione potenzialmente illegittima, si richiamano le competenze ed i doveri in capo alle vigilanti Amministrazioni ministeriali e non – considerato che il parere dell'Avvocatura dello Stato è ampiamente precedente alla richiesta di parere a questa Commissione pervenuta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – e, pertanto, solo ed esclusivamente in ragione del pedissequo rispetto della vigenza statutaria al momento della elezione del Presidente designato,

esprime parere favorevole.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULLA PROPOSTA DI NOMINA N. 109

L'8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato, esaminata la richiesta di parere parlamentare presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla proposta di nomina dell'architetto Giuseppe Leoni a Presidente dell'Aero Club d'Italia per il quadriennio 2021-2025 (n. 109),

premesso che:

il Presidente dell'AeCI è nominato su designazione dell'Assemblea del medesimo Ente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa e dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 21 e 26 dello Statuto di tale Ente approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 2013, n. 53;

l'Assemblea dell'Aero Club d'Italia con delibera n. 5 del 26 giugno 2021 ha designato quale Presidente dell'Ente, per il quadriennio 2021-2025, l'architetto Giuseppe Leoni;

il Presidente, ai sensi dell'articolo 26 dello Statuto, vigente alla data dell'elezione, dura in carica quattro anni e può essere nominato consecutivamente per non più di tre mandati consecutivi;

allo stato, come dichiarato dal Presidente nominato, non sono in essere situazioni ritenute di responsabilità amministrativa e altre processuali a proprio carico;

il parere inerente la nomina del Presidente dell'AeCI è stato richiesto ai sensi delle previsioni di cui alla legge 24 gennaio 1978, n. 14;

considerato che:

l'AeCI si configura quale Ente di diritto pubblico non economico che, oltre alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Ministero dell'interno, della difesa e dell'economia e delle finanze, è sottoposto al potere di controllo del CONI di cui costituisce Federazione degli Sport Aeronautici ai sensi del decreto legislativo 21 luglio 1999, n. 242 e delle conseguenti disposizioni attuative;

in capo alle Amministrazioni ministeriali vigilanti non compete alcuna discrezionalità una volta constatato che il Presidente designato dall'Assemblea è in possesso dei requisiti previsti per la nomina e che il procedimento di designazione di competenza dell'Assemblea si è svolto legittimamente (come ribadito con Sentenza 8683/2019 del Consiglio di Stato);

le funzioni svolte in passato dal designato, sia in qualità di commissario straordinario dell'AeCI sia in qualità di Presidente elettivo, non sono equiparabili ai fini del calcolo del periodo temporale ostativo ai sensi dello Statuto in vigore alla data dell'elezione;

ritenuto di approfondire il contesto, è stato richiesto di:

esplicitare i contenuti della concertazione stabilita per la designazione del Presidente dellAeCI;

valutare se l'articolo 26 comma 2 dello Statuto dell'Ente vigilato avrebbe dovuto essere conforme a quanto previsto dall'articolo 2 della legge n. 8 del 2018, in particolare per quanto concerne i limiti dei mandati del Presidente e dei membri degli Organi direttivi interni e, specificatamente per quanto riguarda la soppressione del termine «consecutivamente» per la nomina di «non più di tre mandati»;

constatato che dagli elementi di risposta è emerso che:

i Ministeri interessati alla concertazione hanno espresso il proprio nulla osta o, come nel caso del Ministero della difesa, pur avendo segnalato alcune osservazioni, comunque precedenti al nulla osta del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, non ha espresso una palese contrarietà;

la designazione del Presidente eletto in data 21 giugno 2021 non va riferita al quadriennio 2021/2025, come proposto, bensì al quadriennio olimpico 2021/2024, come stabilito dalle disposizioni normative e dalla Carta Olimpica;

la legge 11 gennaio 2018, n. 8, impone l'adeguamento anche degli Statuti delle Federazioni sportive nazionali entro sei mesi dalla data di approvazione delle modifiche statutarie del CONI, prevedendo, in caso contrario, la possibilità per il CONI di nominare, previa diffida, un commissario *ad acta*;

per tutto quanto innanzi esposto, rileva che:

sebbene il Presidente abbia già ricoperto tale incarico elettivo per periodi non consecutivi, nei fatti, essendo stato nel tempo nominato anche commissario dell'Ente medesimo, si è realizzata una innegabile continuità nelle funzioni svolte che, in punta di diritto, non rileva ai fini della valutazione in corso;

a tal proposito, si segnala l'opportunità di favorire percorsi a sostegno di una chiara discontinuità rispetto a quanto rilevato finora;

lo Statuto del CONI è stato modificato in data 2 ottobre 2019 ed è stato approvato con decreto Presidente del Consiglio dei ministri il 10 gennaio 2020 e, conseguentemente, come previsto dall'articolo 6, comma 2 della legge n. 8 del 2018, l'Aero Club d'Italia avrebbe dovuto adeguare il proprio Statuto entro i sei mesi successivi;

dal mese di luglio 2020, scaduti i sei mesi previsti, non risultano essere stati esperiti i poteri sostitutivi previsti dalla legge 11 gennaio 2018, n. 8, ovvero la nomina di un commissario *ad acta* da parte del CONI;

nel quadriennio olimpico 2017/2021, e segnatamente dal mese di luglio 2020, non risulta essere stato esperito il potere di scioglimento degli organi dell'Ente e la nomina di un commissario straordinario da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, stabilito dalle norme sulla vigilanza in caso di situazioni particolari che possano compromettere l'attività dell'Aero Club d'Italia in forza di quanto previsto dall'articolo 48 dello Statuto dell'Ente;

non risultano allo stato procedimenti in sede giudiziaria inerenti il mancato adeguamento dello Statuto dell'Aero Club d'Italia;

poiché lo Statuto dell'Ente stabilisce le modalità procedurali per le modifiche dello Statuto e la legge n. 8 del 2018 non prevede la sostituzione automatica delle innovazioni statutarie, bensì le procedure, anche commissariali per il medesimo obiettivo, la clausola dell'articolo 26 comma 2 dello Statuto dell'Aero Club d'Italia, come approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 2013, n. 53, può ritenersi efficace, sia alla data del 26 giugno 2021, sia tuttora;

per quanto sopra:

preso atto che la vigenza statutaria al momento della elezione del Presidente designato rende efficace le procedure adottate ed il risultato elettorale;

fermo restando che la non conformità dello Statuto alla disposizione di legge sopra richiamata potrebbe, comunque, determinare l'eventuale illegittimità del provvedimento adottato sulla base della previsione statutaria dell'articolo 26, comma 2 non adeguata, deducibile da chiunque ne abbia diritto o interesse;

consapevole che l'eventuale nomina di un commissario o l'accertamento giudiziario dell'illegittimità del mancato adeguamento dello Statuto, potrebbero coinvolgere anche il parere espresso da questa Commissione, realizzando, così, un nocumento a scapito del Parlamento;

stante la permanenza della condizione potenzialmente illegittima, si richiamano le competenze ed i doveri in capo alle vigilanti Amministrazioni ministeriali e non – considerato che il parere dell'Avvocatura dello Stato è ampiamente precedente alla richiesta di parere a questa Commissione pervenuta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – e, pertanto, solo ed esclusivamente in ragione del pedissequo rispetto della vigenza statutaria al momento della elezione del Presidente designato,

esprime parere favorevole.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 363

Presidenza della Vice Presidente
BITI

Orario: dalle ore 11 alle ore 12

AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE ALLEVATORI DEL CAVALLO TROTTATORE (ANACT), DELL'ASSOCIAZIONE IPPICA NUOVA, DEL COMITATO IPPICO GUIDATORI ALLENATORI (CIGA), DELLA FEDERAZIONE NAZIONALE AMATORI TROTTO (FEDERNAT), DELL'ORGANISMO IPPICO ITALIANO, DEL SINDACATO ITALIANO ALLENATORI GUIDATORI (SIAG), DEL SINDACATO NAZIONALE ALLEVATORI PROPRIETARI TROTTO (SNAPT) E DELL'UNIONE PROPRIETARI TROTTO (UPT), INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 2189 (ISTITUZIONE DELL'AGENZIA AUTONOMA PER L'IPPICA E DISPOSIZIONI PER LA RIFORMA DEL SETTORE)

Plenaria

227ª Seduta

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali Battistoni.

La seduta inizia alle ore 13,10.

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. 3-03072, presentata dal senatore Bergesio e da altri senatori, rilevando che la tutela dei prodotti agroalimentari nazionali, soprattutto di quelli più rappresentativi del *made in Italy*, è una delle priorità che il Governo intende perseguire, non solo a vantaggio dei comparti produttivi ma anche dei consumatori che, attraverso un'etichettatura corretta e trasparente, possono operare una scelta consapevole nei loro acquisti.

Evidenzia che, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 1144/2014 relativo ad azioni di informazione e di promozione riguardanti i prodotti agricoli realizzate nel mercato interno e nei paesi terzi, la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla attuazione della politica di promozione agricola, in merito alla efficacia, efficienza e pertinenza, coerenza e valore aggiunto della Unione europea.

La relazione, che prende in considerazione gli anni dal 2016 al 2020, descrive nei dettagli l'attuazione della politica di promozione dei prodotti agricoli nell'Unione europea e nei paesi extra-UE, sottolineando il raggiungimento degli obiettivi previsti: l'aumento della competitività e del consumo dei prodotti agricoli dell'Unione europea e una maggiore consapevolezza e riconoscimento dei regimi di qualità dell'Unione europea.

Il citato documento rappresenta, altresì, la base per ridefinire tale politica e il contributo della stessa al raggiungimento degli obiettivi generali dell'Unione europea, della sostenibilità nel contesto della strategia «*Farm to Fork*», nonché del piano europeo di lotta contro il cancro.

Ciò premesso, assicura che, nell'ambito del processo di definizione della nuova politica di promozione, la posizione dell'Italia, al pari della maggior parte degli Stati membri, è quella di garantire che nessun prodotto o settore venga escluso, assicurando, al contempo, le corrette informazioni ai consumatori, sfatando i falsi miti e rappresentando, in alcuni casi, l'opportunità di un consumo moderato.

Ciò nella piena consapevolezza, ancora più rafforzata se si considera la ricchezza, la qualità, la sostenibilità, la sicurezza e il forte legame con i

territori che esprimono le produzioni nazionali, che tutti i prodotti agricoli e alimentari possono far parte di diete equilibrate.

Il senatore BERGESIO *(L-SP-PSd'Az)* ringrazia il Sottosegretario e si dichiara soddisfatto dalla risposta.

Il presidente VALLARDI dichiara concluso lo svolgimento dell'interrogazione.

IN SEDE CONSULTIVA

(*Doc.* LVII, n. 5) ***Documento di economia e finanza 2022, allegati e relativo annesso***
(Parere alla 5ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana del 13 aprile.

Il presidente VALLARDI ricorda che nella precedente seduta il relatore Taricco ha provveduto ad incardinare il documento in titolo; l'inizio dell'esame da parte dell'Assemblea è previsto nella giornata odierna.

Il relatore TARICCO *(PD)* presenta ed illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni, pubblicata in allegato, in cui ha raccolto le proposte e i suggerimenti a lui trasmessi dai componenti della Commissione.

Il senatore LA PIETRA *(FdI)* ringrazia il relatore per aver saputo sintetizzare nel documento il complesso delle esigenze manifestate dal mondo agricolo, che controbilanciano le poche proposte previste dal DEF 2022 in favore dell'agricoltura. Esprime particolare perplessità sulle previste modalità di utilizzo delle risorse complementari al PNRR e, in particolare, in relazione alle risorse destinate al settore biologico: fa presente infatti che nella realtà odierna, anche alla luce del conflitto in Ucraina, sta assumendo sempre più rilevanza il tema della sicurezza alimentare. In tale ottica evidenzia i rischi di dare priorità all'agricoltura biologica riducendo indirettamente la disponibilità di terreni da dedicare alle produzioni agricole di maggior peso strategico. Ritiene pertanto opportuno aprire una discussione su questo argomento e, in particolare, ripensare gli obiettivi del PNRR in modo tale da tener conto della sicurezza alimentare nazionale. Preannuncia in conclusione il voto contrario del proprio Gruppo poiché, al di là dell'ottimo lavoro svolto dal relatore, il Documento in esame presenta una evidente incapacità di comprendere i reali problemi che affliggono il mondo agricolo.

La senatrice FATTORI *(Misto)* ringrazia il relatore e sottolinea come le risorse destinate dal Documento all'agricoltura siano ancora una volta troppo limitate. Rileva come la crisi che attualmente attanaglia il settore

agricolo e quello ortofrutticolo in particolare derivi da politiche sbagliate portate avanti nel passato, politiche che hanno consentito di abbassare il prezzo dei prodotti agricoli al di sotto dei costi di produzione, creando evidenti problemi ai produttori. In tale ottica ritiene debba essere obiettivo prioritario del Governo consentire agli agricoltori di produrre a costi remunerativi, sia per le produzioni biologiche che per quelle di tipo tradizionale. Pone altresì in evidenza il manifestarsi di un fenomeno definibile come nuovo latifondismo, ovverossia la tendenza da parte di alcuni grandi proprietari ad acquisire terreni agricoli al fine di posizionarvi impianti fotovoltaici: tale fenomano, come è ovvio, incentiva pratiche speculative che portano alla perdita di terreno fertile non più utilizzabile per uso agricolo. Ritiene che sarebbe necessaria una vera programmazione agricola, al fine di individuare e dare priorità a quelle produzioni in grado di assicurare la sicurezza alimentare al Paese. Preannuncia in conclusione il proprio voto di astensione, sottolineando come sarebbe dovere della Commissione far meglio conoscere al Governo le difficoltà in cui si trovano ad operare gli imprenditori del mondo agricolo.

La senatrice ABATE *(Misto)* ringrazia il relatore per la chiarezza con cui ha saputo affrontare le molte problematiche che affliggono il mondo agricolo nonché per aver accolto alcune richieste da lei avanzate. Ritiene che su alcuni argomenti non sia ammissibile da parte del Governo un ritorno al passato, in particolare sul tema della sicurezza alimentare e della salute dei consumatori. Per quanto concerne la transizione ideologica, ritiene che questa non debba gravare eccessivamente sulle spalle degli agricoltori, come accadrebbe qualora, ad esempio, si prevedessero incentivi diretti a favorire la diffusione di mezzi alimentati a metano che potrebbero ripercuotersi ai danni degli stessi coltivatori. Ritiene che le risorse destinate all'agricoltura non siano soltanto esigue ma anche male utilizzate e cita al riguardo quanto previsto in merito ai contratti di filiera. Richiama poi quanto previsto in merito al fondo complementare al PNRR ricordando che una parte di tali risorse dovrebbe essere destinata ai distretti del cibo: al riguardo, a suo parere bisognerebbe invece dare priorità alla sovranità alimentare nazionale e alle politiche di aiuto agli agricoltori che si occupano di tali produzioni. Preannuncia in conclusione il proprio voto di astensione.

La senatrice BITI *(PD)* ringrazia il relatore per aver saputo raccogliere le istanze provenienti dai vari Gruppi presenti in Commissione. Poiché l'obiettivo del DEF è quello di definire una cornice macroeconomica entro cui andrà poi a svilupparsi la futura manovra di finanza pubblica, ritiene si tratti di un documento che male si presta a previsioni di eccessivo dettaglio. Ciò premesso, ritiene comunque importante che nel parere siano state poste in evidenza quelle aree su cui a parere della Commissione è opportuno che il Governo concentri la propria attenzione. Preannuncia in conclusione il voto favorevole del proprio Gruppo.

Il senatore BERGESIO *(L-SP-PSd'Az)* ringrazia il relatore per aver recepito le proposte avanzate dal Gruppo della Lega nonché per aver saputo sintetizzare nel parere i temi più importanti all'attenzione del mondo agricolo. Per quanto concerne le risorse destinate ai contratti di filiera e al settore biologico, ricorda che si tratta comunque di importi limitati rispetto a quelli ben più cospicui complessivamente previsti in favore dell'agricoltura nazionale. Ritiene altresì importante prevedere interventi diretti a favorire l'accesso alla liquidità da parte delle imprese agricole. Preannuncia in conclusione il voto favorevole del proprio Gruppo.

Anche la senatrice NATURALE *(M5S)* preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo, dopo aver ringraziato il relatore per aver saputo sintetizzare i molteplici argomenti di interesse del comparto agricolo. Ricorda poi le principali tematiche su cui il Movimento 5 Stelle ha incentrato la propria attenzione, a partire dalla sicurezza alimentare al recupero delle acque reflue, dagli interventi per il benessere animale a quelli per il risparmio energetico e per il miglioramento del sistema irriguo, nonché le azioni in favore della sostenibilità del lavoro degli agricoltori.

Il senatore DURNWALDER *(Aut (SVP-PATT, UV))* ringrazia il relatore per aver recepito una propria proposta e preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo.

Anche la senatrice LONARDO *(Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)))* preannuncia il proprio voto favorevole, ringraziando il relatore per aver recepito una propria proposta particolarmente rilevante in tema di riutilizzo delle acque reflue in agricoltura.

Nessun altro chiedendo di intervenire, verificata la presenza del prescritto numero di senatori, la proposta di parere viene posta in votazione ed approvata.

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13ª riunite. Esame e rinvio)

Il presidente VALLARDI ricorda che il termine per la conversione in legge del decreto-legge scade la prossima settimana e che l'Assemblea ne dovrebbe iniziare l'esame già domani.

La relatrice BITI *(PD)* riferisce sul disegno di legge in titolo assegnato alle commissioni riunite 10ª e 13ª in sede referente, che giunge in Senato in seconda lettura dopo essere stato approvato dalla Camera il 13 aprile 2022.

In riferimento alle disposizioni del provvedimento di interesse della Commissione agricoltura, all'articolo 9 il comma 1-*bis*, inserito durante l'esame presso la Camera, dispone che la procedura abilitativa semplificata per l'attività di costruzione ed esercizio di impianti fotovoltaici di potenza sino a 20 MW si applica ai progetti di nuovi impianti fotovoltaici da realizzare nelle aree idonee di potenza sino a 10 MW, nonché agli impianti agro-voltaici che adottino soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli sollevati da terra con possibilità di rotazione, che distino non più di 3 chilometri da aree a destinazione industriale, artigianale e commerciale.

L'articolo 11 introduce deroghe alla norma – contenuta nell'articolo 65, comma 1, del decreto-legge n. 1 del 2012 – che dispone il divieto agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole di accedere agli incentivi statali per le fonti energetiche rinnovabili (FER).

L'articolo è stato in più punti modificato ed integrato nel corso dell'esame presso la Camera. Le modifiche hanno anzitutto soppresso il vincolo del 10 per cento di copertura della superficie agricola ai fini dell'accesso agli incentivi statali per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, per gli impianti agrovoltaici con montaggio dei moduli sollevati da terra e possibilità di rotazione e per quelli che adottino altre soluzioni innovative. La nuova formulazione ammette agli incentivi statali gli impianti solari fotovoltaici flottanti da realizzare su superfici bagnate ovvero su invasi artificiali di piccole o grandi dimensioni ove compatibili con altri usi.

Contestualmente, si dispone che le particelle su cui insistono gli impianti con moduli sollevati da terra con possibilità di rotazione e gli impianti solari fotovoltaici flottanti da realizzare su superfici bagnate ovvero su invasi artificiali non possono essere oggetto di ulteriori richieste di installazione (di fotovoltaico) per 10 anni successivi al rilascio degli incentivi statali.

Quanto agli impianti con moduli sollevati da terra con possibilità di rotazione, si dispone che tali sistemi sono da attuare sulla base delle Linee guida adottate dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), in collaborazione con il Gestore dei servizi energetici (GSE), entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione in esame.

L'articolo 11-*bis*, inserito dalla Camera, introduce iniziative normative volte alla predisposizione di un Piano nazionale per la riconversione di strutture produttive ormai deteriorate del patrimonio serricolo nazionale in siti agroenergetici. Il Piano viene predisposto con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con i Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e dello sviluppo economico, da emanarsi entro sessanta giorni dell'entrata in vigore della legge di conversione; tale decreto individua altresì forme e modalità di raccordo 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 soste-

nibile e le agroenergie nonché ai contratti di filiera come strumento di programmazione complementare.

L'articolo 12 disciplina l'installazione di impianti a fonti rinnovabili nelle aree che verranno considerate idonee a tal fine, anche ampliando i casi in cui già la legge definisce idonee alcune tipologie di aree.

In particolare al comma 03, aggiunto dalla Camera, viene integrata l'elencazione delle aree idonee individuate *ope legis*, con riguardi ai soli impianti fotovoltaici, con una serie di previsioni che toccano i siti in cui sono già presenti impianti fotovoltaici, le aree agricole, le aree interne agli impianti industriali e le aree adiacenti alle reti autostradali.

Il comma 1 interviene sulla norma che prevede il parere obbligatorio e non vincolante dell'autorità competente in materia paesaggistica nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a fonti rinnovabili su aree idonee, precisando che sono inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Il comma 1-*bis*, aggiunto dalla Camera, modifica – nelle aree idonee – i regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici di nuova costruzione e delle opere connesse nonché, senza variazione dell'area interessata, per il potenziamento, il rifacimento e l'integrale ricostruzione degli impianti fotovoltaici esistenti e delle opere connesse. I commi 1-*ter* e 1-*quater* recano norme transitorie.

L'articolo 12-*bis*, inserito dalla Camera, prevede la possibilità di ammettere negli impianti di produzione di biogas e di biometano i sottoprodotti provenienti da attività agricola, di allevamento, dalla gestione del verde e da attività forestale e i sottoprodotti provenienti da attività alimentari ed agroindustriali previsti dal decreto ministeriale 23 giugno 2016. Inoltre, prevede la possibilità di definire tali sottoprodotti come «residui dell'attività agroalimentare» purché siano rispettate le condizioni relative alla distinzione tra sottoprodotto e rifiuto previste dall'articolo 184-*bis* del Codice dell'ambiente, e purché l'utilizzo agronomico del digestato rispetti le norme contenute nel Titolo IV del decreto ministeriale del 25 febbraio 2016.

L'articolo 13 introduce ulteriori semplificazioni alle procedure per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica *offshore* rispetto a quelle già introdotte dal decreto legislativo n. 199 del 2021 e in materia di impianti di accumulo idroelettrico attraverso pompaggio puro. Il comma 1, modificato dalla Camera, prevede che siano sottoposte ad autorizzazione unica anche le opere per la connessione alla rete di tali impianti.

Il comma 2 prevede che le semplificazioni già introdotte alla procedura autorizzativa unica per gli impianti *off-shore* in aree idonee si applichino anche con riferimento alla realizzazione di impianti localizzati in aree non sottoposte a vincoli incompatibili con l'insediamento di impianti *off-shore*; dispone altresì che le linee guida per lo svolgimento dei procedimenti autorizzatori dovranno essere adottate con decreto del Ministero della transizione ecologica, di concerto con il Ministero delle infrastrutture

e della mobilità sostenibili, sentiti, per gli aspetti di competenza, i Ministeri della cultura e delle politiche agricole alimentari e forestali.

Infine l'articolo 29, al comma 1, proroga la facoltà di rideterminare i valori delle partecipazioni in società non quotate e dei terreni (sia agricoli sia edificabili) posseduti, sulla base di una perizia giurata di stima, a condizione che il valore così rideterminato sia assoggettato a un'imposta sostitutiva. Con una modifica apportata dalla Camera si prevede poi che le imposte sostitutive possono essere rateizzate in un massimo di tre rate annuali di pari importo, a decorrere dal 15 novembre 2022; analogamente, si dispone che la redazione e il giuramento della perizia siano effettuati entro la data del 15 novembre.

Il comma 2 aumenta dall'11 al 14 per cento le aliquote dell'imposta sostitutiva applicabili alla rideterminazione di valore delle partecipazioni in società non quotate (siano esse qualificate o non qualificate) e dei terreni edificabili e con destinazione agricola.

La relatrice, in conclusione, considerati i tempi strettissimi a disposizione della Commissione per l'esame del provvedimento, presenta e illustra una proposta di parere favorevole con una osservazione (pubblicata in allegato).

Il senatore LA PIETRA *(FdI)* preannuncia il voto di astensione del proprio Gruppo.

La senatrice FATTORI *(Misto)*, dopo aver chiesto delucidazioni alla relatrice in merito ai contenuti dell'articolo 11 del decreto-legge, esprime forti perplessità sulla soppressione del limite del 10 per cento di copertura della superficie agricola ai fini dell'accesso agli incentivi statali per gli impianti fotovoltaici: a suo parere infatti sarà ora possibile ricoprire completamente i terreni agricoli con pannelli agrovoltaici con moduli sollevati da terra e possibilità di rotazione. Ritiene tale eventualità un fatto assolutamente da scongiurare che trasformerebbe il paesaggio agricolo nazionale, senza considerare l'ulteriore problema che verrebbe a causare per l'assorbimento di acqua da parte dei terreni. A suo parere andrebbero piuttosto fissati vincoli più rigidi al fine di evitare che gli agricoltori siano spinti a vendere i loro terreni alle società di produzione di energia.

La relatrice BITI *(PD)* sottolinea come il testo del decreto-legge specifichi che non vi potranno essere ulteriori richieste di installazione di impianti fotovoltaici per i dieci anni successivi al rilascio degli incentivi statali e che è altresì prevista l'emanazione di linee guida in materia da parte del CREA e del Gestore dei Servizi Energetici.

La senatrice ABATE *(Misto)* ritiene che il decreto-legge, nonostante i tempi limitati a disposizione della Commissione per esaminarlo, sia un provvedimento importante che merita una adeguata riflessione. Critica la disposizione che sopprime il limite del dieci per cento di copertura della superficie agricola per l'accesso agli incentivi statali per gli impianti foto-

voltaici e sottolinea come tale disposizione, insieme a diverse altre recentemente emanate dal Governo, stia disegnando un quadro in cui vengono meno alcuni paletti precedentemente fissati a tutela della collettività e del mondo agricolo. Riguardo poi a quanto previsto dall'articolo 12-*bis* del decreto-legge sul tema dei residui dell'attività agroalimentare, fa rilevare l'incongruenza tra il richiamo alle norme contenute nel Titolo IV del decreto ministeriale del 25 febbraio 2016 e i recenti interventi diretti proprio a sopprimere tale disposizione.

Il senatore TARICCO *(PD)*, dopo aver preannunciato il voto favorevole del proprio Gruppo, sottolinea come la *ratio* dell'articolo 11 del decreto-legge in esame con le relative modifiche all'articolo 65 del decreto-legge n. 1 del 2012, non è assolutamente quella di eliminare i vincoli previsti in merito alla percentuali di copertura della superficie agricola per il collocamento degli impianti agrovoltaici. La nuova disciplina infatti demanda ad un decreto ministeriale, da emanare confrontandosi con il CREA e con il Gestore dei Servizi Energetici, l'individuazione di criteri puntuali per la definizione di regole da utilizzare per la copertura delle superfici agricole.

Il presidente VALLARDI, in considerazione dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, propone di convocare una nuova seduta della Commissione domani alle ore 8,45, al fine di concludere l'esame del provvedimento. Propone pertanto di sconvocare l'Ufficio di Presidenza già convocato domani alle ore 8,45 per lo svolgimento di un'audizione.

Concorda la Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SULLA PUBBLICAZIONE DI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

Il presidente VALLARDI avverte che, nel corso dell'audizione in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, sulle iniziative promosse dall'Istituto di Servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) contro l'aumento dei costi delle materie prime e per contrastare gli effetti del COVID-19, del professor Angelo Frascarelli, presidente dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA), svoltasi il 13 aprile scorso, è stata consegnata della documentazione che sarà disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione, al pari dell'ulteriore documentazione che verrà eventualmente depositata nelle successive audizioni connesse all'esame di tale provvedimento.

La Commissione prende atto.

SCONVOCAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA DI DOMANI E CONVOCAZIONE DI UNA SEDUTA DI COMMISSIONE E DI UN UFFICIO DI PRESIDENZA

Il presidente VALLARDI avverte che, come precedentemente concordato, l'Ufficio di Presidenza convocato domani, giovedì 21 aprile, alle ore 8,45, per una audizione, non avrà luogo. Alle ore 8,45 di domani è convocata invece una ulteriore seduta della Commissione e, al termine, un Ufficio di Presidenza per la programmazione dei lavori.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 14.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LVII, N. 5, ALLEGATI E RELATIVO ANNESSO

La Commissione, esaminati il Documento di economia e finanza 2022, gli allegati e il relativo annesso,

premesso che il DEF 2022 si articola nel modo seguente:

– Sezione I, che contiene il documento «Programma di Stabilità dell'Italia»;

– Sezione II, che reca il documento «Analisi e tendenze della finanza pubblica»;

– Sezione III, che reca il documento «Programma Nazionale di Riforma»;

– una serie di ulteriori documenti, allegati al DEF: «Le spese dello Stato nelle Regioni e nelle Province Autonome»; «Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica»; «Relazione circa l'attuazione della razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi»,

considerato che:

il DEF 2022 tiene conto del peggioramento del quadro economico – rispetto al momento della presentazione della Nota di aggiornamento al DEF (NADEF) nello scorso settembre – determinato da diversi fattori, fra cui in particolare l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, l'aumento dei costi delle materie prime (e segnatamente dell'energia e dei beni alimentari), l'incremento dei tassi d'interesse e la minor crescita dei mercati di esportazione dell'Italia;

il Governo ritiene opportuno, nello scenario programmatico, confermare gli obiettivi di disavanzo precedentemente definiti nella NADEF, pari al 5,6 per cento nel 2022 (con un decremento destinato a raggiungere il 2,8 per cento nel 2025), destinando le risorse derivanti dal maggior disavanzo rispetto al tendenziale (pari a 0,5 punti percentuali di PIL per quest'anno, 0,2 punti nel 2023 e 0,1 punti nel 2024 e nel 2025) all'adozione di misure espansive,

rilevato che:

per quanto di specifico interesse della 9ª Commissione, fra i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2023-2025, recati nella Sezione I – «Programma di stabilità», viene indicato il disegno di legge di delega per la riforma del decreto legislativo n. 102 del 2004 (Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole);

nella sezione II del DEF, relativa ad Analisi e tendenze della finanza pubblica, nella parte dedicata alla programmazione dei fondi strutturali comunitari, il Documento richiama le risorse assegnate per i programmi del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP);

per quanto concerne la sezione III del DEF, relativa al Programma nazionale di riforma, il comparto agricolo è più volte preso in considerazione nell'ambito delle politiche adottate dal Governo, relativamente al contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico e per il miglioramento della gestione delle risorse idriche e delle relative infrastrutture, anche a scopo agricolo;

il Documento si sofferma in particolare sul tema dell'agricoltura sostenibile, ricordando come il Governo, soprattutto nel PNRR, abbia previsto azioni mirate all'innovazione e alla competitività del sistema agricolo (prevedendo, tra le altre, misure per lo sviluppo delle agro-energie, di impulso al settore biologico, di rafforzamento e salvaguardia del patrimonio forestale, di supporto al processo di transizione ecologica),

rilevato altresì che:

una parte delle risorse del Fondo complementare al PNRR sono state destinate a favore dei contratti di filiera (1,2 miliardi di euro) e in particolare alle coltivazioni biologiche;

il Piano strategico nazionale assicura un ulteriore impulso al settore biologico, con l'obiettivo di convertire almeno il 25 per cento delle superfici agricole, prevedendo risorse complessive per 2,5 miliardi;

attraverso l'attuazione della Strategia forestale nazionale viene attuata l'attività di promozione e tutela della biodiversità degli ecosistemi nonché di contrasto al dissesto idrogeologico;

a tale scopo, con la legge di bilancio per il 2022, erano già state stanziate risorse pari a 420 milioni fino al 2032;

considerato che:

il documento richiama ad una particolare attenzione alla realizzazione dell'Agenda 2030, che contempla, tra gli altri l'obiettivo di sconfiggere la fame e garantire a tutti l'accesso a un'alimentazione sana e nutriente e che in tale contesto si inseriscono i provvedimenti volti a supportare le famiglie in indigenza alimentare, anche incrementando il Fondo Nazionale per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, e quelli finalizzati al sostegno delle aziende agricole ed il reddito degli operatori del settore, potenziando la competitività delle imprese, migliorando la sostenibilità ambientale del comparto, limitando le esternalità negative e favorendo l'economia circolare;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di segnalare nel proprio parere di:

– in relazione al tema acqua in agricoltura,

a) incrementare le risorse dirette al potenziamento della capacità, dell'efficienza e del risparmio nelle infrastrutture irrigue, con particolare riferimento alla realizzazione di nuovi piccoli invasi, e all'incremento di sistemi per il riutilizzo delle acque reflue in agricoltura, al fine di rendere le superfici agricole maggiormente resilienti rispetto ad eventi calamitosi come siccità o crisi idriche;

b) prevedere misure, anche sul modello dei fondi rotativi, atte a sostenere i soggetti gestori delle bonifiche e della irrigazione, nella capacità programmatoria e progettuale;

– in relazione alla autonomia e al ruolo attivo dell'agricoltura sul tema energetico,

a) incrementare ulteriormente le risorse destinate allo sviluppo delle agroenergie, con particolare riferimento all'agrisolare e alla valorizzazione di reflui e scarti agricoli;

b) per il fotovoltaico in ogni caso prevedere rigorose condizioni per l'installazione dei relativi impianti, in modo da limitare il rischio di fenomeni speculativi e limitando il consumo del suolo alle sole aree già compromesse o non valide ai fini dell'utilizzo agricolo;

c) introdurre specifiche misure dirette a favorire la diffusione di mezzi agricoli alimentati a metano;

d) prevedere misure e risorse per gli agricoltori finalizzate alla produzione sostenibile di energia elettrica da fiumi e canali, ove l'acqua non sia destinata ad uso potabile, ancorché nel rispetto del deflusso minimo vitale (DMV);

ed in generale,

a) al fine di supportare la capacità produttiva del comparto agricolo, estendere alle imprese agricole e agroalimentari, nonché alle imprese e alle cooperative di trasformazione dei prodotti agricoli, le misure e gli interventi straordinari previsti per le imprese «energivore»;

b) adottare misure finalizzate al contenimento dei prezzi del gasolio agricolo utilizzato dal comparto ittico, prevedendo altresì necessari controlli capillari sui prezzi applicati dai distributori di gasolio agricolo;

c) prevedere misure per potenziare e rendere più efficiente il sistema di stoccaggio dei prodotti agricoli anche per contrastare l'aumento generalizzato dei costi delle materie prime agricole;

d) prevedere investimenti strutturali per il settore zootecnico, destinati alla sostenibilità ambientale, alla riduzione dell'uso del farmaco e al benessere animale;

e) prevedere aiuti straordinari a favore della zootecnia, in particolare da latte, in aree interne e montane;

f) prevedere interventi di carattere fiscale per favorire l'ammodernamento, la sostituzione e il rinnovo delle imbarcazioni adibite alla pesca e acquacoltura che consentano di incrementare la sostenibilità ambientale e climatica dei processi produttivi;

g) prevedere una rimodulazione dei canoni demaniali per le attività di pesca ed acquacoltura, affinché sia ristabilita una tassazione equa e proporzionale, in quanto la disposizione attualmente in vigore sortisce rilevanti ricadute economiche sul settore;

h) confermare, anche per il 2023, la riduzione delle accise applicabili ai comparti della birra;

i) favorire il ricambio generazionale, confermando nella prossima manovra di finanza pubblica l'esonero contributivo riconosciuto ai giovani imprenditori agricoli dalla legge di bilancio per il 2022;

l) prevedere specifiche misure a sostegno della liquidità delle imprese del settore agricolo maggiormente esposte agli effetti della crisi:

– favorendone l'accesso al credito e ai finanziamenti anche attraverso strumenti garantiti al 100% e alla cambiale agraria;

– confermando nella prossima manovra di bilancio, la misura della detassazione ai fini IRPEF dei redditi dominicali e agrari;

m) prevedere misure e risorse finalizzate alla riduzione dello spreco alimentare e al contrasto della indigenza alimentare sostenendo i nuclei familiari più economicamente svantaggiati;

n) prevedere azioni di sostegno alla ricerca scientifica e alla sperimentazione, e al potenziamento del sistema di formazione dei giovani agricoltori, anche al fine di agevolare l'introduzione delle nuove tecnologie e favorire il processo di transizione ecologica e digitale delle imprese agricole;

o) introdurre misure per dare sostenibilità economica, semplificazione procedurale e trasparenza alle campagne di raccolta dei prodotti agricoli, anche con strumenti che favoriscano l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro agricolo con modalità semplici ed agili;

p) rafforzare gli strumenti per garantire il recupero dei costi di produzione nelle attività agricole;

q) incrementare le risorse dirette al finanziamento del Fondo mutualistico nazionale, di cui all'articolo 1, comma 515, della legge n. 234 del 2021, per la copertura dei danni catastrofali meteoclimatici a favore delle imprese agricole;

r) prevedere lo stanziamento di ulteriori risorse da assegnare al Fondo di parte corrente di cui all'articolo 26 del decreto-legge n. 4 del 2022 al fine di indennizzare gli operatori della filiera colpiti dalle restrizioni sulla movimentazione degli animali e sulla commercializzazione dei prodotti derivati.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA RELATRICE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2588

La Commissione

a conclusione dell'esame in sede consultiva del disegno di legge 2588 (d-l 17/2022 – Contenimento costi energia e gas), approvato dalla Camera dei deputati,

si auspica una riflessione in seno al governo in merito al bilanciamento e alla valutazione di compatibilità tra le necessità di installare gli impianti fotovoltaici per garantire approvvigionamento di energia elettrica per le aziende agricole, da un lato, e la promozione dell'utilizzo dei suoli a uso agricolo, dall'altro.

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

223ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
RIPAMONTI

Intervengono il vice ministro dello sviluppo economico Pichetto Fratin e il sottosegretario di Stato per la transizione ecologica Vannia Gava.

La seduta inizia alle ore 11,40.

IN SEDE CONSULTIVA

(*Doc.* LVII, n. 5) ***Documento di economia e finanza 2022, allegati e relativo annesso***
(Parere alla 5ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 13 aprile.

A conclusione della discussione generale, il relatore DURNWALDER *(Aut (SVP-PATT, UV))* illustra uno schema di parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato, che recepisce le indicazioni pervenute per le vie brevi dai Gruppi. Precisa, in proposito, che, rispetto allo schema di parere inviato in via informale a tutti i senatori nella giornata di ieri, ha ritenuto preferibile non richiamare – nell'osservazione n. 2 – la ricerca sulla fissione del nucleare di ultima generazione e degli *small modular reactor* (SMR), a seguito delle interlocuzioni avute con il presidente Girotto e il senatore Ripamonti. In ordine all'osservazione n. 6, riferisce di aver accolto il suggerimento del Ministero del turismo circa l'utilizzo del verbo «proporre» in luogo di «segnalare». Quanto all'osservazione n. 7, comunica di aver ricevuto l'indicazione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, che l'argomento trattato è già contenuto nel disegno di legge di riforma della disciplina in materia di proprietà industriale.

Il vice ministro PICHETTO FRATIN conferma tale indicazione, chiedendo di espungere l'osservazione n. 7, tanto più che il citato disegno di legge è già stato approvato in Consiglio dei ministri ed è in via di trasmissione alle Camere.

Il senatore PIANASSO *(L-SP-PSd'Az)* interviene in merito all'osservazione n. 4 sulla cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, per domandare se sia possibile inserire un inciso relativo alle condizioni della cessione, al fine di ridurre i costi per i cittadini.

Il senatore COLLINA *(PD)*, sempre con riferimento all'osservazione n. 4, suggerisce di menzionare i soggetti «vigilati» diversi dalle banche.

Sullo stesso argomento prende la parola la senatrice TIRABOSCHI *(FIBP-UDC)*, per chiedere di menzionare anche il rischio insito in ogni cessione. Coglie poi l'occasione per domandare al Governo se gli ulteriori stanziamenti previsti dal Documento in titolo comprenderanno anche le coperture per i nuovi provvedimenti d'urgenza, oltre ai decreti-legge nn. 17 e 21. Ritiene infatti utile conoscere l'insieme delle risorse stanziate, tenuto conto del rapido succedersi di molti provvedimenti normativi in materia di energia.

Il presidente RIPAMONTI *(L-SP-PSd'Az)*, richiamando le considerazioni del relatore circa l'osservazione n. 2, tiene a precisare di aver rinunciato ad inserire il riferimento alla ricerca sulla fissione del nucleare di ultima generazione, ma segnala che l'argomento prima o poi andrà affrontato, specialmente nell'ottica di raggiungere l'indipendenza energetica.

Il senatore COLLINA *(PD)* fa notare che i temi trattati vanno inseriti nella situazione complessiva, nella quale gli avvenimenti internazionali hanno una indubbia incidenza sugli aspetti economici ed energetici. Soffermandosi sull'osservazione n. 1, puntualizza che il Documento di economia e finanza non rappresenta lo scostamento di bilancio, ma preannuncia l'intenzione di adottare un ulteriore provvedimento a fine aprile sui prezzi dell'energia, pari a circa 5 miliardi di euro. Occorre dunque comprendere in che misura tale intervento possa ristorare le famiglie e le imprese, tenendo conto peraltro che la quota di inflazione è sostanzialmente legata ai costi energetici.

In merito alle ulteriori questioni emerse, lamenta come sempre più spesso sull'approvvigionamento energetico si assumano posizioni pregiudizialmente contrarie che ostacolano la definizione di strategie serie, facendo emergere le contraddizioni sottese alle scelte assunte.

Il senatore LANZI *(M5S)* riconosce la fondatezza dello scenario descritto dal senatore Collina in merito alla fase di transizione, ma sottolinea la necessità di incentivare al massimo le fonti di energia rinnovabile.

La senatrice NUGNES *(Misto)* interviene in merito alle presunte contraddizioni nelle scelte di approvvigionamento energetico, ricordando che la produzione nazionale di gas – su cui si basa la transizione energetica – può essere al massimo raddoppiata, tenuto conto anche della dipendenza dalle importazioni.

Prende brevemente la parola il senatore COLLINA *(PD)* per precisare che occorrono riflessioni di lungo periodo per mantenere la competitività delle imprese.

Il vice ministro PICHETTO FRATIN fa presente alla senatrice Tiraboschi che i provvedimenti finora assunti hanno tenuto conto delle previsioni di gennaio e febbraio e che sicuramente il Ministero dell'economia e delle finanze ha contezza del complesso delle misure avviate. Ricorda peraltro che il DEF rappresenta delle previsioni di bilancio in vista di successive autorizzazioni di spesa.

Il relatore DURNWALDER *(Aut (SVP-PATT, UV))*, prendendo atto delle richieste di modifica, riformula lo schema di parere favorevole con osservazioni, integrando l'osservazione n. 4 con il richiamo ai soggetti «vigilati» e all'esigenza di «monitorare le condizioni di cessione, con riferimento al rischio di ogni cessione» e sopprimendo l'osservazione n. 7.

In dichiarazione di voto contrario interviene la senatrice GARNERO SANTANCHÈ *(FdI)*, che manifesta l'insoddisfazione della propria parte politica per il Documento in esame e per l'insufficienza delle risorse messe in campo. Deplora peraltro che il DEF non tiene conto del cambiamento successivo all'inizio della guerra in Ucraina e non interviene in maniera risolutiva, con scarsa attenzione alle necessità di imprese e lavoratori.

Verificata la presenza del numero legale, il nuovo schema di parere favorevole con osservazioni del relatore, pubblicato in allegato, è posto ai voti e approvato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2022 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori (n. 379)

(Parere al Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Esame e rinvio)

Il presidente RIPAMONTI, in sostituzione del relatore Anastasi, illustra l'atto del Governo in titolo, segnalando che lo schema di decreto ministeriale trova il suo presupposto normativo nell'articolo 148 della legge n. 388 del 2000. L'articolo 148 dispone, al comma 1, che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità ga-

rante della concorrenza e del mercato siano destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori, facendo salvo quanto disposto dal successivo comma 2. Il comma 2, primo periodo, specifica che le predette entrate possono essere riassegnate anche nell'esercizio successivo – per la parte eccedente l'importo di 10 milioni di euro per l'anno 2018 e di 8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 – con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad un apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, per essere destinate alle iniziative a vantaggio dei consumatori individuate di volta in volta con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Illustra quindi l'atto in esame, costituito da 9 articoli e un Allegato (Allegato A), rilevando che è in corso di trasmissione una modifica all'Allegato A da parte del Ministero competente.

Osserva poi che le entrate derivanti dalle sanzioni irrogate dall'Autorità Antitrust risultano iscritte sul capitolo di entrata del bilancio statale 3592. Tali proventi vengono poi, in quota parte, riassegnati al capitolo di spesa 1650/MISE «Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori». La legge di bilancio 2022 ha previsto, per ciascun anno del triennio 2022-2024, lo stanziamento di 25 milioni sul capitolo 1650/MISE.

Specifica dunque che, relativamente al triennio 2022-2024, oggetto della presente programmazione, risultano disponibili sul capitolo 1650 somme per un totale di 57,7 milioni, di cui 11 milioni per l'anno 2022, 25 milioni per l'anno 2023 e 21,75 milioni per l'anno 2024, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1 del decreto. Nel segnalare che il precedente decreto di riparto 10 agosto 2020 ha già individuato iniziative il cui finanziamento grava – per 14 milioni – sulle risorse stabilizzate per il 2022, fa presente che risultano non impegnati per l'anno in corso 11 milioni. Per quanto riguarda l'anno 2024, la relazione illustrativa invece evidenzia che le restanti risorse (si tratterebbe, dunque, di 2,25 milioni, la differenza tra i 25 milioni stabilizzati e 21,75 ora ammessi al riparto) potranno trovare strutturazione con un successivo decreto di riparto al fine di far fronte ad esigenze che dovessero emergere nel futuro, restando quindi fuori dal contenuto dello schema in esame.

Precisa che, secondo la relazione illustrativa, l'individuazione dell'importo per annualità, nell'ambito del limite assegnato all'azione e nei limiti delle somme effettivamente disponibili in bilancio, alla luce delle norme di contabilità recenti e dell'esperienza effettuata con l'ultimo decreto di riparto, avviene in relazione alle specificità delle iniziative e degli strumenti attuativi. L'articolo 9, comma 3, peraltro, autorizza il direttore generale della Direzione generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica del Dicastero dello sviluppo economico a riprogrammare e rimodulare le iniziative di cui agli articoli da 2 a 8 del decreto con riguardo agli importi nei limiti del 10 per cento, e all'anno di imputazione degli impegni esigibili.

La Direzione generale, quale soggetto competente ad attivare le iniziative, viene anche autorizzata ad utilizzare eventuali residui disimpegnati a seguito di rendicontazioni di iniziative chiuse o riprogrammate ad integrazione delle iniziative individuate a valere dei precedenti decreti di riparto, avendo riguardo alle finalità individuate dal provvedimento qui in esame. La Direzione provvede all'impegno delle somme per la realizzazione degli interventi, nonché, avuto riguardo all'articolo 1, alla riprogrammazione temporale degli stessi in casi di necessità sopravvenute.

Dà indi conto dell'articolo 2, che assegna alla Direzione generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica la somma complessiva di 17,16 milioni di euro per il triennio 2022-2024, per la realizzazione delle iniziative in materia di vigilanza del mercato e controlli sulla sicurezza, conformità e qualità dei prodotti (compresi gli strumenti di misura) e dei servizi, allo scopo di dare piena attuazione alla normativa nazionale ed europea in materia, inclusa l'attuazione di misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in materia di digitalizzazione delle attività di vigilanza, per la realizzazione di un sistema di monitoraggio dei prezzi basato su *open data* a supporto del Garante per la sorveglianza dei prezzi, nonché ai fini del potenziamento delle attività che fanno capo alla stessa Direzione generale. La relazione illustrativa prevede che le risorse complessivamente destinate alla linea di attività di cui all'articolo 2 siano ripartite, in relazione all'esigibilità, maggiormente negli anni 2023 e 2024. Il periodo di realizzazione è riferito agli anni 2022-2023-2024 e i possibili soggetti *partner* indicati sono Unioncamere e il sistema camerale, Regioni, università, altri enti pubblici, nonché soggetti privati quali fornitori di servizi.

Illustra poi l'articolo 3, che assegna alla Direzione generale per il mercato, la concorrenza la tutela del consumatore e la normativa tecnica la somma di 4,5 milioni di euro per il triennio 2022-2024, per la realizzazione di iniziative volte a favorire e rafforzare l'informazione, la formazione, la sicurezza e la tutela dei consumatori mediante azioni nel settore dell'educazione al consumo responsabile e sostenibile, con particolare riferimento all'ambito del sistema di educazione scolastica, nonché nel settore delle competenze digitali dei consumatori, anche mediante la collaborazione con enti istituzionali. In base alla relazione illustrativa, le risorse saranno ripartite in modo tendenzialmente uniforme sul triennio 2022-2023-2024 e i possibili soggetti *partner* indicati sono il Ministero dell'istruzione, le Regioni, altri enti pubblici ed *in house*.

Si sofferma altresì sull'articolo 4, che assegna alla predetta Direzione generale la somma di 11,69 milioni di euro per il triennio 2022-2024, per la realizzazione di studi ed iniziative volte ad aumentare la consapevolezza dei diritti e l'efficacia degli strumenti di tutela dei consumatori attraverso adeguate attività di comunicazione ed informazione, anche in merito alle modalità di opposizione al trattamento di dati per fini pubblicitari e all'anticontraffazione, nonché per assicurare la più ampia diffusione e sensibilizzazione alle tematiche consumeristiche, per promuovere i diritti dei consumatori e garantire il supporto e l'assistenza tecnica necessari

al Ministero ed al Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti (CNCU). Le risorse saranno ripartite in modo tendenzialmente uniforme sul triennio 2022-2023-2024 e i possibili soggetti *partner* sono la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento informazione ed editoria, altri enti pubblici ed *in house*, soggetti privati affidatari di servizi.

Quanto all'articolo 5, rileva che alla citata Direzione generale è assegnata la somma di 5 milioni di euro per il triennio 2022-2024 per la realizzazione di iniziative mirate all'assistenza, all'informazione, alla formazione, all'educazione a favore dei consumatori ed utenti, al fine di facilitare l'esercizio dei diritti dei consumatori e la conoscenza delle opportunità e degli strumenti di tutela previsti dal «codice del consumo» e dalle altre disposizioni nazionali ed europee. Si tratta di interventi riferiti all'intero territorio nazionale da realizzare da parte di Associazioni iscritte nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'articolo 137 del codice del consumo.

In ordine all'articolo 6, sottolinea che la somma di 2,9 milioni per il triennio 2022-2024 è finalizzata a favorire, potenziare e rendere effettiva la tutela del consumatore, assicurando la piena attuazione delle previsioni normative europee e nazionali in materia, anche mediante attività di studio e monitoraggio delle attività per i consumatori e per la promozione della concorrenza e la trasparenza dei prezzi, nonché ad assicurare il supporto al Garante per la sorveglianza dei prezzi. Secondo la relazione, le risorse saranno ripartite in modo tendenzialmente uniforme sul triennio 2022-2023-2024 e i possibili soggetti *partner* sono Unioncamere e il sistema camerale, enti pubblici e privati, università.

Passando all'articolo 7, evidenzia che la somma di 10 milioni di euro per il triennio 2022-2024 è destinata alla realizzazione di iniziative volte a favorire l'assistenza, l'informazione e l'educazione sull'esercizio dei diritti e delle opportunità previste da disposizioni regionali, nazionali ed europee, in ambito regionale, mediante sportelli aperti ai consumatori. La somma è ripartita fra le Regioni in base ai seguenti criteri: il 57 per cento in proporzione alla popolazione residente in ciascuna Regione, in base agli ultimi dati ISTAT disponibili in fase di adozione del presente decreto; il 13 per cento in proporzioni uguali tra tutte le Regioni; il restante 30 per cento in proporzione al numero delle province di ogni singola Regione rispetto al totale complessivo delle Province stesse. La relazione illustrativa afferma che le risorse saranno ripartite in modo uniforme tra le due annualità 2022-2023, considerato che sono in corso le attività nel 2022 finanziate a valere sulle risorse destinate nell'ambito del precedente decreto 10 agosto 2020.

Relativamente all'articolo 8, fa notare che la somma di 6,5 milioni di euro per il biennio 2022-2024 è volta alla realizzazione e al proseguimento di iniziative a favore dei consumatori ed utenti in materia di trasparenza e comparabilità delle tariffe RC-auto, di antifrode assicurativa, avuto anche riguardo alle novità introdotte dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 e dal decreto legislativo 21 maggio 2018 n. 68, nonché a favorire una restituzione almeno parziale a favore dei beneficiari di polizze prescritte e nel

limite delle relative somme versate all'entrata per effetto delle disposizioni in materia di cosiddette «polizze dormienti», tenuto conto delle successive modifiche delle norme in materia di prescrizione e delle possibili conseguenti carenze di informazione agli interessati. Secondo la relazione illustrativa, le risorse saranno ripartite in modo prevalente rispetto all'annualità 2022 al fine di avviare tempestivamente l'avviso per il rimborso almeno parziale delle polizze dormienti prescritte. Tiene peraltro a precisare che con l'espressione «polizze dormienti» ci si riferisce alle polizze assicurative liquidabili ma non riscosse dai beneficiari. Il periodo di realizzazione riguarda gli anni 2022-2023-2024 e i possibili soggetti *partner* sono Consap e IVASS.

Avviandosi alla conclusione, dà conto dell'articolo 9 in base al quale, per la copertura della spesa complessiva di 57,75 milioni di euro prevista per le iniziative descritte negli articoli precedenti, saranno utilizzate le somme di competenza disponibili sul capitolo 1650/MISE secondo l'anno di esigibilità dell'impegno. In allegato allo schema di decreto, viene trasmessa la Relazione sullo stato di attuazione dell'articolo 148 della legge n. 388 del 2000 «Utilizzo delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per iniziative a vantaggio dei consumatori» – stato di avanzamento a marzo 2022.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

(2469) ***Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021***
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 13 aprile.

Il presidente RIPAMONTI fa presente che è pervenuta alla Presidenza la richiesta di riesame dell'improponibilità espressa sulla proposta 6.106, su cui verrà compiuta un'adeguata rivalutazione.

Dà inoltre conto che l'emendamento 32.3 è stato riformulato in un testo 2, pubblicato in allegato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,05.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SUL DOCUMENTO LVII, N. 5, ALLEGATI E RELATIVO ANNESSO

La Commissione Industria, commercio, turismo,

esaminato per quanto di competenza il Documento in titolo e il relativo Annesso,

preso atto che saranno adottate misure per:

ripristinare le dotazioni di alcuni fondi, rispetto alle riduzioni degli stessi già operate ai fini della copertura finanziaria di precedenti interventi d'urgenza; disporre ulteriori interventi per contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti; assicurare la necessaria liquidità alle imprese e sostenere quelle più danneggiate dalle sanzioni nei confronti della Russia, anche rifinanziando il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; rafforzare le politiche di accoglienza nei confronti dei profughi ucraini; adeguare i fondi destinati alla realizzazione di investimenti pubblici rispetto alla dinamica imprevista dei costi dell'energia e delle materie prime, al fine di continuare a sostenere sia la risposta del sistema sanitario alle attuali emergenze sia i settori maggiormente colpiti dalle stesse;

valutata in particolare la Sezione III, recante il Programma nazionale di riforma (PNR), nella quale tra gli argomenti prioritari sono citati: la transizione energetica e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento; lo sviluppo delle filiere produttive legate alla transizione ecologica; la politica industriale per i settori di punta, quali i *chips* e l'auto elettrica;

considerato che il settore dell'energia risulta quello in cui si sono verificati i cambiamenti più rilevanti della situazione europea e globale e rispetto al quale sono stati adottati numerosi provvedimenti;

rilevato che, tra gli altri temi di interesse, vi sono: la carenza di semiconduttori e la dipendenza dell'Europa da componenti e prodotti importati prevalentemente dall'Asia; la riconversione del settore automobilistico; la promozione della concorrenza; il rilancio del turismo;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di prevedere un coordinamento tra le diverse linee di intervento messe in atto nei settori di competenza, soprattutto con riferimento ai prezzi dell'energia, nonché le semplificazioni amministrative necessarie per promuovere la transizione energetica;

2) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di adottare un approccio organico, sostenibile e strutturale per contrastare il cosiddetto «caro energia», anche mediante investimenti per l'efficienza energetica nell'edilizia residenziale e popolare, il ricorso a contratti di acquisto di energia rinnovabile di lungo periodo, la promozione dell'autoconsumo e delle comunità energetiche, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel DEF 2022, nonché migliorando i meccanismi di funzionamento e la trasparenza dei mercati dell'energia; in particolare, si valuti l'opportunità di incentivare lo sviluppo delle tecnologie volte al potenziamento della geotermia quale fonte energetica stabile;

3) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di prorogare il termine previsto dall'articolo 1, comma 28, lettera *e)*, della legge di bilancio 2022 per consentire di utilizzare il *Superbonus* per i lavori delle abitazioni unifamiliari fino al 31 dicembre 2022;

4) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di cedere i crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 a soggetti diversi dalle banche, istituti finanziari assicurazioni, consentendo la cessione non solo ad esaurimento del numero delle possibili cessioni attualmente previste;

5) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di prevedere il frazionamento del credito da parte delle banche qualora esso sia ceduto ai propri correntisti anche in maniera frazionata per importo e annualità;

6) valuti la Commissione di merito di proporre al Governo l'opportunità di prevedere ulteriori sostegni al settore del turismo per rafforzare il sistema imprenditoriale e per rilanciare l'offerta turistica nazionale;

7) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di incentivare l'incremento del deposito di brevetti industriali.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LVII, N. 5, ALLEGATI E RELATIVO ANNESSO

La Commissione Industria, commercio, turismo,

esaminato per quanto di competenza il Documento in titolo e il relativo Annesso,

preso atto che saranno adottate misure per: ripristinare le dotazioni di alcuni fondi, rispetto alle riduzioni degli stessi già operate ai fini della copertura finanziaria di precedenti interventi d'urgenza; disporre ulteriori interventi per contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti; assicurare la necessaria liquidità alle imprese e sostenere quelle più danneggiate dalle sanzioni nei confronti della Russia, anche rifinanziando il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; rafforzare le politiche di accoglienza nei confronti dei profughi ucraini; adeguare i fondi destinati alla realizzazione di investimenti pubblici rispetto alla dinamica imprevista dei costi dell'energia e delle materie prime, al fine di continuare a sostenere sia la risposta del sistema sanitario alle attuali emergenze sia i settori maggiormente colpiti dalle stesse;

valutata in particolare la Sezione III, recante il Programma nazionale di riforma (PNR), nella quale tra gli argomenti prioritari sono citati: la transizione energetica e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento; lo sviluppo delle filiere produttive legate alla transizione ecologica; la politica industriale per i settori di punta, quali i *chips* e l'auto elettrica;

considerato che il settore dell'energia risulta quello in cui si sono verificati i cambiamenti più rilevanti della situazione europea e globale e rispetto al quale sono stati adottati numerosi provvedimenti;

rilevato che, tra gli altri temi di interesse, vi sono: la carenza di semiconduttori e la dipendenza dell'Europa da componenti e prodotti importati prevalentemente dall'Asia; la riconversione del settore automobilistico; la promozione della concorrenza; il rilancio del turismo;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di prevedere un coordinamento tra le diverse linee di intervento messe in atto nei settori di competenza, soprattutto con riferimento ai prezzi dell'energia, nonché le semplificazioni amministrative necessarie per promuovere la transizione energetica;

2) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di adottare un approccio organico, sostenibile e strutturale per

contrastare il cosiddetto «caro energia», anche mediante investimenti per l'efficienza energetica nell'edilizia residenziale e popolare, il ricorso a contratti di acquisto di energia rinnovabile di lungo periodo, la promozione dell'autoconsumo e delle comunità energetiche, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel DEF 2022, nonché migliorando i meccanismi di funzionamento e la trasparenza dei mercati dell'energia; in particolare, si valuti l'opportunità di incentivare lo sviluppo delle tecnologie volte al potenziamento della geotermia quale fonte energetica stabile;

3) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di prorogare il termine previsto dall'articolo 1, comma 28, lettera *e)*, della legge di bilancio 2022 per consentire di utilizzare il *Superbonus* per i lavori delle abitazioni unifamiliari fino al 31 dicembre 2022;

4) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di cedere i crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 a soggetti vigilati diversi dalle banche, istituti finanziari, assicurazioni, consentendo la cessione non solo ad esaurimento del numero delle possibili cessioni attualmente previste, nonché di monitorare le condizioni di cessione, con riferimento al rischio di ogni cessione;

5) valuti la Commissione di merito di segnalare al Governo l'opportunità di prevedere il frazionamento del credito da parte delle banche qualora esso sia ceduto ai propri correntisti anche in maniera frazionata per importo e annualità;

6) valuti la Commissione di merito di proporre al Governo l'opportunità di prevedere ulteriori sostegni al settore del turismo per rafforzare il sistema imprenditoriale e per rilanciare l'offerta turistica nazionale.

EMENDAMENTO AL DISEGNO DI LEGGE N. 2469

Art. 32.

32.3 (testo 2)

MARTI, MOLLAME, PIANASSO, Pietro PISANI, BAGNAI, OSTELLARI

Sostituire l'articolo, con il seguente:

«Art. 32. – *(Norme generali in materia di Autorità amministrative indipendenti) – 1.* Il presente articolo stabilisce princìpi e norme generali sull'organizzazione e sulle funzioni delle autorità amministrative indipendenti di cui al comma 2. Restano ferme, in quanto compatibili con il presente articolo, le discipline di settore relative a ciascuna delle autorità dettate dalle rispettive leggi istitutive.

2. Sono autorità di garanzia, nell'ambito del seguente elenco, quelle di cui alle lettere a), b) c) e *d)*, di vigilanza quelle di cui alle lettere *e), f)* e *g)*, di regolazione quelle di cui alle lettere *h)* e *i)*:

a) l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287;

b) l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita dalla legge 31 luglio 1997, n. 249;

c) il Garante per la protezione dei dati personali, istituito dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675;

d) la Commissione di garanzia per il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, istituita dall'articolo 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146.

e) la Commissione nazionale per le società e la borsa, istituita dal decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216;

f) la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, istituita dal decreto legislativo 5 dicembre, 2005, n. 252;

g) la Commissione istituita in attuazione dell'articolo 4, comma 2, lettera *f*, della legge 4 marzo 2009, n. 15, e ridenominata Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'articolo 1, legge 6 novembre 2012, n. 190;

h) l'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con mo-

dificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni;

i) l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, istituita dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.

Ove non ulteriormente specificato, nel seguito ci si riferisce col termine autorità al complesso delle autorità garanti, di vigilanza e di regolazione.

3. Ciascuna autorità è organo collegiale composto dal presidente e da quattro membri. I membri delle autorità garanti sono eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. I presidenti delle autorità garanti, i presidenti e i membri delle autorità di vigilanza e di regolazione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con i Ministri competenti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. La proposta del Presidente del Consiglio dei ministri è sottoposta al parere preventivo e vincolante della Commissione parlamentare competente, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti, previa audizione delle persone designate. Al fine di rafforzare la trasparenza e l'imparzialità nelle procedure di nomina, a decorrere dalle nomine successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le autorità preposte alla nomina scelgono i nominativi tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso deve essere pubblicato nei siti internet del soggetto competente alla nomina e dell'autorità interessata, almeno sessanta giorni prima della nomina. Le candidature devono pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula devono essere pubblicati negli stessi siti internet. I componenti delle autorità sono scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata esperienza e competenza nei settori in cui operano le stesse autorità. Il curriculum dei componenti delle autorità è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* in allegato ai decreti di nomina. Non possono essere nominati componenti coloro che nei due anni precedenti alla nomina hanno ricoperto incarichi elettivi politici o hanno ricoperto cariche di amministrazione o controllo, oppure incarichi dirigenziali, in imprese regolate o vigilate, nonché coloro che sono stati componenti del collegio di altra autorità. Restano ferme altresì le incompatibilità per i titolari di cariche di governo previste dalla normativa vigente.

4. I componenti delle autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere riconfermati. In caso di cessazione di un componente, si provvede alla sua sostituzione con la procedura prevista per la nomina. In caso di oggettiva impossibilità sopravvenuta di funzionamento o di gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva da parte di un'autorità di vigilanza o di regolazione il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può deliberare la revoca del collegio, previo parere favorevole espresso a maggioranza di due terzi dei componenti della Commissione parlamentare competente. La revoca del collegio è disposta con decreto del Presidente della Repubblica e non

può essere disposta per le autorità di garanzia. Per l'intera durata dell'incarico, i componenti delle autorità non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi nelle imprese operanti nei settori di competenza delle autorità. All'atto di accettazione della nomina, i componenti delle autorità, se dipendenti di pubbliche amministrazioni, sono collocati fuori ruolo o in posizioni analoghe rispetto a tali impieghi, per i quali, in ogni caso, non hanno diritto ad assegni o emolumenti di alcun genere. Il rapporto di lavoro dei dipendenti privati è sospeso e i dipendenti stessi hanno diritto alla conservazione del posto. Per un periodo di due anni dopo la cessazione dalla carica, i componenti delle autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con imprese nei cui confronti sono state adottate misure specifiche o nei cui confronti siano state aperte istruttorie di vigilanza dell'autorità presso cui hanno svolto il mandato, né possono esercitarvi funzioni societarie. Per i medesimi periodi, i componenti delle autorità di cui al comma 2, lettere *b), c), d), h)* e *i)*, non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o d'impiego con qualsiasi impresa operante nel settore di competenza, né esercitarvi funzioni societarie. Ferma restando la responsabilità penale ove il fatto costituisca reato, la violazione di tali divieti è punita con una sanzione pecuniaria pari, nel minimo, alla restituzione del corrispettivo percepito e, nel massimo, a quattro volte tale cifra. Ferme restando le altre disposizioni previste dagli ordinamenti di settore, all'imprenditore che abbia violato le disposizioni del presente comma si applicano le sanzioni previste dall'articolo 2, comma 9, della legge 14 novembre 1995, n. 481.

5. Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano a decorrere dalla data di scadenza del mandato del presidente e dei componenti in carica alla data di entrata in vigore della presente legge.

6. All'amministrazione, al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'organizzazione interna di ciascuna autorità è preposto il segretario generale. Il segretario generale è nominato dal collegio, su proposta del presidente dell'autorità, tra i soggetti che abbiano presentato la loro candidatura nell'ambito di una procedura di sollecitazione pubblica avviata con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di un apposito bando. Il segretario generale dura in carica quattro anni e la sua carica è rinnovabile una sola volta, salvo revoca per giusta causa. Al segretario generale si applicano le norme sui requisiti soggettivi, sulle incompatibilità, sui divieti in corso di carica e sui divieti successivi alla scadenza della carica di cui ai commi 3 e 4.

7. Le autorità riferiscono al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti presentando una relazione annuale alla Commissione parlamentare competente. Alla relazione è allegato un elenco delle decisioni assunte dall'autorità, delle istruttorie aperte e delle decisioni di non proce-

dere a istruttoria. La relazione di cui al presente comma è illustrata nel corso di una o più audizioni del presidente dell'autorità, il quale illustra l'attività svolta, le principali scelte regolatorie e le principali decisioni. Le autorità possono presentare al Parlamento e al Governo. segnalazioni e, su richiesta, esprimono pareri in ordine alle iniziative legislative o regolamentari necessarie alla promozione della concorrenza e al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi istitutive. Le autorità trasmettono al Parlamento i regolamenti che disciplinano le procedure di analisi di impatto della regolamentazione e le relazioni delle analisi d'impatto della regolamentazione da loro realizzate sulla base di tali procedure.

8. Le autorità collaborano tra loro nelle materie di competenza concorrente, anche mediante la stipula di apposite convenzioni, e assicurano la leale cooperazione, anche attraverso segnalazioni e scambi di informazioni, con le autorità e le amministrazioni competenti dell'Unione europea e degli altri Stati, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Le autorità sono gli unici soggetti designati a partecipare alle reti e agli organismi dell'Unione europea e internazionali che riuniscono le autorità nazionali di regolazione, vigilanza e garanzia nei settori e, negli ambiti di rispettiva competenza. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a fornire alle autorità, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione necessaria per l'adempimento delle loro funzioni. Nell'esercizio dei poteri ispettivi e di raccolta di informazioni previsti dalle leggi istitutive, le autorità possono avvalersi, in relazione alle specifiche finalità degli accertamenti, del Corpo della guardia di finanza, che agisce con i poteri ad esso attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi, utilizzando strutture e personale disponibili in modo da non determinare oneri aggiuntivi. Tutte le notizie, le informazioni e i dati acquisiti dal Corpo della guardia di finanza nell'assolvimento dei compiti previsti dal presente comma sono coperti dal segreto d'ufficio e sono senza indugio comunicati alle autorità che hanno richiesto la collaborazione.

9. Per l'emanazione di atti regolamentari e generali a contenuto normativo, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, le autorità si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione. I provvedimenti di cui al presente comma devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono e sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori, dei risparmiatori dei consumatori e degli utenti. Nella definizione del contenuto dei provvedimenti di cui al presente comma, le autorità tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari, dei consumatori e degli utenti. Le autorità sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni

del mercato e degli interessi degli investitori, dei risparmiatori, dei consumatori e degli utenti. Le autorità disciplinano con propri regolamenti l'applicazione dei principi di cui al presente articolo, indicando altresì i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza per cui è ammesso derogarvi.

10. Il diritto di accesso, di cui all'articolo 22 legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, si applica alle autorità, che ne individuano le procedure di esercizio, nell'ambito delle rispettive leggi istitutive, rispettando i principi di cui al medesimo articolo 22».

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

312ª Seduta

Presidenza della Presidente
MATRISCIANO

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Rossella Accoto.

La seduta inizia alle ore 11,40.

ESAME DI PROGETTI DI ATTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE EUROPEA

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali (n. COM(2021) 762 definitivo)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, del progetto di atto legislativo dell'Unione europea. Approvazione della risoluzione: *Doc.* XVIII, n. 25)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana del 13 aprile.

Il relatore LAFORGIA *(Misto-LeU-Eco)* mette in evidenza la delicatezza della materia oggetto della proposta di direttiva in esame, la quale concorre alla definizione di un quadro di diritti in continua evoluzione in conseguenza delle innovazioni tecnologiche e con prevedibili ricadute sul complesso dei diritti nel mondo del lavoro. Presenta quindi uno schema di risoluzione (il cui testo è pubblicato in allegato), di tenore favorevole rispetto all'atto comunitario in titolo, tenuto conto di un'impostazione tesa alla tutela del lavoratore riguardo agli automatismi e alla spersonalizzazione caratterizzanti le nuove modalità di gestione dei rapporti di lavoro.

La senatrice FEDELI *(PD)* auspica un intervento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali in Commissione, in tempi brevi, riguardo le prospettive di evoluzione del diritto del lavoro alla luce delle conseguenze dell'evoluzione tecnologica e la coerente nuova codificazione. Preannuncia quindi il voto favorevole del proprio Gruppo sullo schema di risoluzione.

La PRESIDENTE prende atto della richiesta, fornendo rassicurazioni al riguardo.

Il senatore DE ANGELIS *(L-SP-PSd'Az)* avverte circa il rischio di un atteggiamento pregiudizialmente sfavorevole nei confronti dell'impiego delle innovazioni digitali, che pure comporta prospettive incoraggianti sul piano occupazionale. Osserva inoltre, ferma restando la garanzia di adeguate tutele nei confronti dei lavoratori, per le quali è centrale lo strumento del contratto di lavoro, la necessità di evitare un approccio teso a un'eccessiva rigidità della normativa, stante la sussistenza di notevoli differenze tra le diverse piattaforme digitali.

La presidente MATRISCIANO riconosce l'attuale esigenza di approntare un quadro di tutele adeguato alle diverse modalità di lavoro mediante piattaforme digitali.

Dopo aver preannunciato il voto favorevole del proprio Gruppo, il senatore ROMAGNOLI *(M5S)* sottolinea l'opportunità di un atteggiamento equilibrato nei confronti dell'applicazione delle nuove tecnologie, al fine di assecondarne gli effetti positivi sul piano sociale.

Il senatore MAFFONI *(FdI)* ritiene che, in considerazione della complessità della materia, l'esame del provvedimento in titolo avrebbe richiesto ulteriori approfondimenti. Dichiara pertanto il voto di astensione a nome del proprio Gruppo.

Interviene nuovamente il relatore LAFORGIA *(Misto-LeU-Eco)*, segnalando l'assenza di un atteggiamento ostile nei confronti delle nuove tecnologie e delle imprese alla base della proposta di direttiva, la quale risponde piuttosto all'esigenza di delineare un quadro di tutele minime per il lavoro in una fase di evoluzione, che oltretutto costituisce un presupposto necessario per la migliore produttività del lavoro.

La senatrice ALESSANDRINI *(L-SP-PSd'Az)* riconosce la congruità della proposta di direttiva rispetto ai cambiamenti cagionati dall'innovazione tecnologica, nell'auspicio che sia funzionale alla definizione di un nucleo di tutele uniformi per i lavoratori. Dichiara infine il voto favorevole del proprio Gruppo sullo schema di risoluzione.

Verificata la presenza del numero legale per deliberare, lo schema di risoluzione è posto in votazione.

La Commissione, a maggioranza, approva.

IN SEDE CONSULTIVA

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13 ª riunite. Esame. Parere favorevole)

Il relatore RUFA *(L-SP-PSd'Az)* segnala in primo luogo, per quanto di competenza, l'articolo 24 del decreto-legge in esame, il quale dispone in merito ai criteri per l'accesso al Fondo nuove competenze.

Richiama quindi l'attenzione sull'articolo 31, recante modifiche alle vigenti misure a favore dei famigliari di medici, personale infermieristico, operatori socio-sanitari ed esercenti la professione di assistente sociale, che, impegnati nelle azioni di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, abbiano contratto la patologia e siano quindi deceduti.

Si sofferma successivamente sull'articolo 33, il quale reca una serie di disposizioni relative alle assunzioni presso l'ufficio del processo, e sull'articolo 35, finalizzato all'istituzione dell'Anagrafe dei dipendenti della pubblica amministrazione.

Dà infine conto della disciplina recata dall'articolo 41-*bis* relativamente al personale assegnato alle strutture poste alle dipendenze dei commissari straordinari nominati per la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici avvenuti nel 2018 in provincia di Campobasso e nella città metropolitana di Catania.

Formula infine una proposta di parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la proposta di parere del relatore è posta in votazione.

Previa verifica del prescritto numero legale, la Commissione approva a maggioranza.

La seduta termina alle ore 12.

RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SUL PROGETTO DI ATTO LEGISLATIVO DELL'UNIONE EUROPEA N. COM(2021) 762 DEFINITIVO (*Doc.* XVIII, n. 25)

L'11ª Commissione permanente,

esaminata la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in titolo;

considerato che scopo della proposta è migliorare le condizioni di lavoro delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali, garantendo la corretta determinazione della loro situazione contrattuale, promuovendo la trasparenza, l'equità e la responsabilità nella gestione algoritmica del lavoro;

rilevato l'obbligo per gli Stati membri di predisporre procedure adeguate per verificare la corretta determinazione della situazione contrattuale di quanti lavorano mediante piattaforme digitali, al fine di accertare l'esistenza di un rapporto di lavoro quale definito dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, e garantire che esse godano dei diritti sanciti dalla legislazione dell'Unione applicabile ai lavoratori;

valutato che l'articolo 4 pone il principio della presunzione legale dell'esistenza di un rapporto di lavoro fra la piattaforma di lavoro digitale e una persona che lavora mediante piattaforme digitali, secondo quanto previsto dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenuto conto della giurisprudenza della Corte di giustizia;

considerato l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché le piattaforme di lavoro digitali monitorino e valutino periodicamente l'impatto sulle condizioni di lavoro delle decisioni individuali prese o sostenute dai sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati;

osservato che l'articolo 8 stabilisce il diritto dei lavoratori delle piattaforme digitali di ottenere dalla piattaforma una spiegazione per una decisione presa o sostenuta da sistemi automatizzati che incida significativamente sulle loro condizioni di lavoro;

valutato che le tutele previste dalla proposta di direttiva si applicano anche in assenza di un contratto di lavoro;

rilevato che il Capo IV contiene disposizioni relative alla trasparenza in merito al lavoro mediante piattaforme digitali, con particolare riguardo agli obblighi di comunicazione alle autorità competenti in materia di lavoro e protezione sociale e ai rappresentanti dei lavoratori;

preso atto delle previsioni in materia di mezzi di ricorso e strumenti di tutela che devono essere garantiti ai lavoratori, recati dal Capo V,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

IGIENE E SANITÀ (12ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

299ª Seduta

Presidenza della Presidente
PARENTE

La seduta inizia alle ore 9,35.

IN SEDE CONSULTIVA

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13ª riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

La PRESIDENTE dichiara aperta la discussione generale.

La senatrice BINETTI *(FIBP-UDC)* considera il decreto-legge in esame alquanto complesso, trattando esso una pluralità di aspetti che investono la vita di persone e aziende. Sottolinea, in ogni caso, la problematica del costo aumentato dell'energia, che inciderà in maniera particolarmente gravosa sui soggetti più fragili. Tra questi, annovera le persone con disabilità, la cui sopravvivenza, o quanto meno qualità di vita, è spesso legata all'uso di apparecchiature alimentate ad energia elettrica (deambulatori, respiratori artificiali): il costo dell'energia, per costoro, è già ora difficilmente sostenibile. Suggerisce al relatore di inserire nella proposta di parere un'osservazione sul tema, pur dicendosi consapevole che, nella complessità del provvedimento in esame, la questione posta può apparire di nicchia.

La senatrice BOLDRINI *(PD)*, nell'evidenziare a sua volta i contenuti articolati del decreto in esame, legati alle conseguenze del conflitto in Ucraina, si sofferma sulle norme recate dall'articolo 26 a supporto delle Regioni, volte a sostenere economicamente queste ultime in relazione alle ulteriori spese legate all'emergenza epidemiologica. Si dichiara d'accordo sulle speciali elargizioni al personale sanitario, a valere sul Fondo vittime Covid per cause di servizio, opportunamente incrementato. Suggerisce però al relatore di inserire nel redigendo schema di parere un'osservazione volta a prevedere un monitoraggio sull'utilizzo di tale Fondo. Chiede inoltre, in relazione all'articolo 32 sulle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), che si presti attenzione non solo agli investimenti sulle strutture, ma anche a quelli per il personale ad esse adibito.

La senatrice FREGOLENT *(L-SP-PSd'Az)* ringrazia il relatore e, pur consapevole che il testo del decreto-legge non potrà subire modifiche in questo passaggio parlamentare, chiede comunque di inserire nello schema di parere alcune osservazioni. Con riguardo all'articolo 26, occorrerebbe riconoscere alle Regioni flessibilità nell'utilizzo delle risorse, ferma la corretta allocazione negli impieghi e negli esiti mediante controlli sull'effettiva finalizzazione, a garanzia nel tempo del contrasto di inappropriatezze, sprechi e disfunzioni, ma anche degli investimenti in risorse umane e strumentali, indispensabili anche per rispondere ai nuovi *standard* delle cure territoriali, di cui alla bozza di decreto ministeriale in corso di perfezionamento, consentendo il ripianamento straordinario dei maggiori costi sostenuti durante lo stato di emergenza sanitaria per tutto il periodo di attuazione della missione 6 del PNRR.

Sempre con riguardo all'articolo 26, occorrerebbe prevedere che a tutti i contratti e a tutti i singoli accordi ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502 del 1992 si applichi il sistema di valutazione quanti-qualitativa, monitoraggio e controllo delle prestazioni erogate in regime di servizio sanitario nazionale (SSN) di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 4 del 2022, con conseguente revisione del comma 14, primo periodo, dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012. Ciò allo scopo di ottenere l'abbattimento delle liste di attesa con nuove regole di ingaggio degli erogatori, i quali dovrebbero essere tenuti a condividere effettivamente e in tempo reale le agende (pubblicate *on line)* e remunerati per una quota in ragione del pieno abbattimento delle liste di attesa (con obiettivo principale l'azzeramento delle inappropriatezze). Tale modello negoziale, a giudizio dell'oratrice, si integrerebbe con nuove regole di ingaggio dei medici di medicina generale, funzionali all'effettivo sviluppo dell'assistenza sanitaria territoriale, e con la valorizzazione della libera professione all'interno del SSN.

La senatrice PIRRO *(M5S)* plaude alle disposizioni di cui all'articolo 26, che incrementano le risorse destinate alle Regioni, pur ricordando che il Documento di economia e finanza (DEF), in corso di esame, contiene una riduzione della spesa sanitaria per il prossimo triennio. Ribadisce

che bisogna dunque mantenere alta l'attenzione affinché non vengano ridotti i finanziamenti alla sanità e siano portate avanti le riforme strutturali di cui abbisogna il SSN, quali la riforma della medicina generale e le misure per garantire uniforme erogazione dei servizi sanitari su tutto il territorio.

La senatrice RIZZOTTI *(FIBP-UDC)* si sofferma sull'articolo 26, comma 2-*quater*, richiamando l'attenzione sulla necessità di affrontare le delicate questioni della *governance* del farmaco e del sistema del *payback*. Quest'ultimo, a suo avviso, penalizza le aziende farmaceutiche italiane, che sono talvolta costrette a delocalizzare verso altri Paesi europei. In merito all'articolo 30, ricorda che recentemente l'Agenzia italiana del Farmaco (AIFA) ha autorizzato i medici di cure primarie a prescrivere i farmaci antivirali, stante anche la imminente scadenza di alcuni lotti acquistati in passato. Suggerisce di prevedere un monitoraggio sull'utilizzo di tali farmaci. Esprime dubbi sulla portata delle disposizioni introdotte dall'articolo 30, comma 3-*bis*, in merito alla gestione dei progetti di edilizia sanitaria nella Regione Calabria. Condivide, infine, le norme introdotte dall'articolo 40, ravvisando la necessità di garantire attenti controlli radiometrici, specie sul materiale in metallo importato da altri Paesi.

Non essendoci ulteriori richieste di intervento, la PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale e dispone una sospensione della seduta, per permettere al relatore di predisporre la proposta di parere alla luce del dibattito appena concluso.

La seduta, sospesa alle ore 9,55, riprende alle ore 11.

Il relatore DORIA *(L-SP-PSd'Az)* presenta e illustra una proposta di parere favorevole con osservazioni, pubblicata in allegato, sottolineando che essa recepisce le indicazioni scaturite dalla discussione generale.

Si passa alle dichiarazioni di voto.

La senatrice RIZZOTTI *(FIBP-UDC)*, ringraziato il relatore per il lavoro svolto e per aver accolto le riflessioni emerse, dichiara il voto favorevole del proprio Gruppo.

La senatrice CANTÙ *(L-SP-PSd'Az)* dà atto al relatore di aver recepito in maniera puntuale i suggerimenti formulati durante il dibattito, che sintetizzano una buona parte dell'attività, legislativa e d'indirizzo, svolta dalla Commissione. Nello spirito di addivenire ad un rafforzamento del SSN e di assicurarne al contempo la sostenibilità, annuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

La senatrice BOLDRINI *(PD)* ringrazia a sua volta il relatore per aver accolto le osservazioni formulate nel corso del dibattito, i cui temi,

fa rilevare, sono oggetto di un comune sentire della Commissione. Dichiara pertanto il voto favorevole del proprio Gruppo.

Annuncia voto favorevole anche la senatrice PIRRO *(M5S)*, a nome del suo Gruppo.

Non essendovi altri iscritti a parlare, previa verifica del numero legale, la proposta di parere poc'anzi illustrata è messa in votazione e risulta approvata.

La seduta termina alle ore 11,05.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2588

La 12ª Commissione,

esaminato il provvedimento in titolo, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

riguardo all'articolo 26:

occorre riconoscere alle Regioni flessibilità nell'utilizzo delle risorse, ferma la corretta allocazione negli impieghi e negli esiti mediante controlli stringenti alla stregua del modello dell'ecosistema dati sanitari sull'effettiva finalizzazione, a garanzia nel tempo del contrasto di inappropriatezze, sprechi e disfunzioni ma anche degli investimenti in risorse umane e strumentali indispensabili anche per rispondere ai nuovi *standard* delle cure territoriali di cui alla bozza di decreto ministeriale in corso di perfezionamento, consentendo il ripianamento straordinario dei maggiori costi sostenuti durante lo stato di emergenza sanitaria per tutto il periodo di attuazione della missione 6 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);

occorre prevedere, in sede di esame delle norme relative a revisione e trasparenza dell'accreditamento e del convenzionamento delle strutture di cui all'adottanda legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, che a tutti i contratti e a tutti i singoli accordi ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502 del 1992 si applichi, nell'interesse dell'utenza, il sistema di valutazione quanti qualitativa, monitoraggio e controllo delle prestazioni erogate in regime di servizio sanitario nazionale (SSN) di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 4 del 2022, con conseguente revisione del comma 14, primo periodo, dell'articolo 15 del decreto-legge n. 95 del 2012, per il conseguente abbattimento delle liste di attesa con nuove regole di ingaggio degli erogatori, i quali dovrebbero essere tenuti a condividere effettivamente e in tempo reale le agende (pubblicate *on line)* e remunerati per una quota in ragione del pieno abbattimento delle liste di attesa (con obiettivo principale l'azzeramento delle inappropriatezze). Tale modello negoziale si integra con le nuove regole di ingaggio dei medici di medicina generale per l'effettivo sviluppo dell'assistenza territoriale nel SSN e con la valorizzazione della libera professione all'interno del SSN;

il costo del fabbisogno energetico delle persone con disabilità va incluso tra le spese obbligatorie per supportare necessità fondamentali, come il muoversi e il respirare;

l'ulteriore stanziamento necessario per far fronte alle maggiori spese straordinarie sostenute dalle regioni dimostra quanto sia necessario non fare passi indietro rispetto al finanziamento del SSN, che richiede peraltro ancora numerosi interventi di riforma;

riguardo all'articolo 30, in tema di farmaci antivirali con breve vita utile, per superare le registrate carenze nella programmazione prescrittiva e distributiva, si valuti l'opportunità di prevedere la monitorizzazione dell'attuazione della norma, ai fini di un'informazione corretta e capillare ai medici dì famiglia prescrittori, nonché di una distribuzione tempestiva alle farmacie, affinché non si verifichino ritardi nell'assunzione del farmaco anti virale e si evitino inutili giacenze e sprechi;

riguardo all'articolo 31, sembra opportuno prevedere una relazione alle Camere circa l'utilizzo del fondo ivi richiamato e la corresponsione delle speciali elargizioni ad esso correlate;

riguardo all'articolo 32, in tema di Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), sembra opportuno prevedere, oltre a risorse per le strutture, anche interventi sugli organici.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

302ª Seduta

Presidenza della Presidente
MORONESE

Interviene il sottosegretario di Stato per la transizione ecologica Vannia Gava.

La seduta inizia alle ore 11,35.

IN SEDE CONSULTIVA

(2564) ***Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina***
(Parere alle Commissioni 6ª e 10ª riunite. Seguito dell'esame e rinvio)

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

Il relatore BRIZIARELLI *(L-SP-PSd'Az)* illustra uno schema di parere, pubblicato in allegato.

Si apre quindi un breve dibattito nel quale intervengono il senatore FERRAZZI *(PD)* – che, dopo aver evidenziato la necessità che lo schema di parere non sia votato nella giornata di oggi per consentire un ulteriore approfonidmento del medesimo, fa presente, in linea generale, di ritenere preferibile che i pareri resi dalla Commissione in sede consultiva si concentrino solo su un numero limitato di punti essenziali e che, in tale sede, si eviti di introdurre tematiche sulle quali all'interno della maggioranza vi sono posizioni e sensibiltà diverse – la senatrice NUGNES *(Misto)* – che lamenta come nelle assegnazioni dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge siano state, fino ad oggi, adottate decisioni che hanno di fatto impedito alla Commissione ambiente di essere coinvolta in modo adeguato su temi di specifico interesse della stessa – il relatore BRIZIA-

RELLI *(L-SP-PSd'Az)* – che sottolinea come lo schema di parere da lui predisposto abbia cercato di operare la più ampia sintesi possibile dei rilievi formulati con le osservazioni fatte parvenire dai Gruppi parlamentari – la senatrice LA MURA *(Misto)* – che rileva la necessità di un spazio aggiuntivo di riflessione per valutare le indicazioni contenute nello schema di parere – e, infine, la presidente MORONESE, che rinvia il seguito dell'esame.

La seduta termina alle ore 11,45.

SCHEMA DI PARERE PRESENTATO DAL RELATORE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2564

La 13ª Commissione permanente, esaminato per le parti di propria competenza il disegno di legge di conversione in titolo,

premesso che:

l'articolo 1 del decreto legge in titolo, al fine del contenimento dei prezzi di gasolio e benzina legato all'eccezionale fenomeno del caro carburanti, prevede per 30 giorni (dal 22 marzo al 20 di aprile compreso) la riduzione delle aliquote di accisa nella misura di 25 centesimi per litro sulla benzina e sul gasolio, impiegando a copertura parziale degli oneri della stessa disposizione le maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto relative alle vendite di benzina e gasolio nel periodo 1° ottobre 2021 – 28 febbraio 2022;

al fine del contenimento dei prezzi di gasolio e benzina legato all'eccezionale fenomeno del caro carburanti l'articolo 18 prevede per le imprese esercenti attività agricola e della pesca il riconoscimento di un credito di imposta del 20 per cento delle spese sostenute per l'acquisto di gasolio e benzina per la trazione dei mezzi utilizzati per l'esercizio dell'attività agricola e della pesca, effettuato nel primo trimestre solare dell'anno 2022, al netto dell'imposta sul valore aggiunto. Il credito di imposta è utilizzabile in compensazione dalle imprese beneficiarie ed è anche cedibile (articolo 9), solo per intero, ad altri soggetti;

a fronte del caro energia, l'articolo 3 prevede per le imprese con potenza disponibile uguale o superiore ai 16,5 kW, diverse da quelle energivore, un riconoscimento di un credito di imposta del 12 per cento per le spese sostenute per l'energia elettrica acquistata ed effettivamente utilizzata, nel secondo trimestre 2022, nel caso in cui i costi sostenuti nel primo trimestre 2022 hanno subito un incremento superiore al 30 per cento rispetto ai costi sostenuti nel medesimo periodo dell'anno 2019. Il credito di imposta è utilizzabile in compensazione dalle imprese beneficiarie ed è anche cedibile, solo per intero, ad altri soggetti;

a fronte del caro energia, l'articolo 4 prevede per le imprese diverse da quelle gasivore, riconoscimento di un credito di imposta del 20 per cento delle spese sostenute per l'acquisto di gas consumato nel secondo trimestre solare 2022, qualora il prezzo di riferimento del gas naturale, calcolato come media, riferita al primo trimestre 2022, dei prezzi di riferimento del Mercato Infragiornaliero (MI-GAS) pubblicati dal Gestore del mercati energetici (GME), abbia subìto un incremento superiore al 30 per cento del corrispondente prezzo medio riferito al medesimo trimestre

dell'anno 2019. Il credito di imposta è utilizzabile in compensazione dalle imprese beneficiarie ed è anche cedibile, solo per intero, ad altri soggetti;

a fronte del caro energia, l'articolo 5 prevede l'innalzamento del credito di imposta dal 20 per cento al 25 per cento a beneficio delle imprese energivore (per le spese sostenute per l'energia elettrica acquistata ed effettivamente utilizzata, e anche prodotta e autoconsumata, nel secondo trimestre 2022) e l'innalzamento del credito di imposta dal 15 per cento al 20 per cento a beneficio delle imprese gasivore (per le spese sostenute per l'acquisto di gas consumato nel secondo trimestre 2022) come già riconosciuti con il decreto 17/2021 cosiddetto «Energia o Sostegni Quater». Il credito di imposta è utilizzabile in compensazione dalle imprese beneficiarie ed è anche cedibile (articolo 9), solo per intero, ad altri soggetti;

a fronte del caro energia, l'articolo 6 prevede per il periodo 1º aprile – 31 dicembre 2022, l'estensione del valore ISEE, da 8.265 euro a 12.000 euro, per l'accesso al bonus sociale l'elettricità e gas da parte delle famiglie, innalzando la platea dei nuclei beneficiari da 4 a 5,2 milioni;

il decreto-legge in titolo rappresenta il sesto provvedimento attraverso il quale, a partire dal secondo semestre 2021, il Governo è intervenuto stanziando complessivamente quasi 20 miliardi per fronteggiare il caro energia (luce e gas) e il caro carburanti;

il caro energia, ulteriormente aggravato dalla crisi in Ucraina, sta confermando di avere caratteristiche strutturali, come avvalorato da molti analisti che sostengono che il costo di approvvigionamento del gas all'ingrosso si manterrà elevato almeno fino al 2023, sta minando la ripresa economica post Covid, va ad alimentare l'aumento dei prezzi dei beni di consumo e sta mettendo in estrema difficoltà famiglie, Pubbliche Amministrazioni (a partire dai comuni e dagli ospedali), impianti sportivi (a partire dalle piscine), imprese, soprattutto quelle energivore del settore manifatturiero, che sono costrette a rallentare e anche fermare le produzioni. Il prezzo medio giornaliero di acquisto dell'energia elettrica di marzo 2022 è stato altissimo e pari a 308,07 euro/MWh (fonte GME), valore superiore alla media giornaliera del 2021, pari 125,46 euro/MWh, e 6 volte superiore al prezzo degli anni precedenti. Anche il prezzo del gas naturale di marzo 2022 è stato altissimo e pari a 128,317 euro/MWh, valore 6 volte superiore al prezzo degli anni precedenti;

i competitori Europei, sfruttando le specificità dei propri sistemi energetici, hanno già approntato misure a vantaggio delle proprie imprese: in Francia sono stati destinati alle imprese industriali, a prezzo di costo (42 euro/MWh), 120 TWh di energia elettrica nucleare in uno schema di misura pluriennale. Nel nostro paese, in analogia con quanto posto in essere in altri paesi europei, possono essere implementate soluzioni che sfruttano la specificità che contraddistinguono il nostro sistema energetico e portino un sollievo temporaneo alle imprese esposte al caro energia e allo stesso tempo delineino un quadro strutturale virtuoso tale da svilup-

pare la produzione di energia rinnovabile e supportare uno sviluppo decarbonizzato della nostra industria;

l'aumento dei prezzi dell'energia elettrica impatta sulle bollette degli italiani, già pesantemente gravate dagli oneri di sistema quantificabili in circa 13 miliardi di euro, quali corrispettivi destinati alla copertura dei costi relativi ad attività di interesse generale per il sistema energetico, tra i quali rientrano la promozione dell'efficienza energetica, il sostegno alle energie rinnovabili (componente maggiormente rilevante), lo smantellamento delle vecchie centrali nucleari, il *bonus* sociale, il regime tariffario speciale per le ferrovie. Peraltro, dal gennaio 2022 a gravare sulle bollette dell'energia elettrica vi è il «Corrispettivo mercato capacità» quale nuova componente che peserà annualmente per circa 1,5 miliardi di euro, relativa al *capacity market* atto a garantire la sicurezza del sistema e l'approvvigionamento di energia elettrica per effetto della non programmabilità delle rinnovabili;

il caro energia tocca anche il gas per autotrazione che però fino ad oggi non ha beneficiato di alcuna agevolazione. Eppure, in Italia su 40 milioni di auto in circolazione, circa 1,1 milioni sono a metano e, inoltre, nel nostro paese sono circolanti per l'autotrasporto circa 3.800 mezzi pesanti a GNL, attualmente unica alternativa sostenibile nella transizione ai mezzi a gasolio. Il prezzo di vendita al pubblico del metano per autotrazione risulta essere mediamente di 2,2 euro/Kg per il metano (CNG) e di 2.6 euro/Kg per il GNL, valori raddoppiati rispetto agli anni precedenti;

il decreto-legge 27 settembre 2021, n. 130, «cosiddetto Bollette», la legge di bilancio 2022 e il decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, cosiddetto «decreto Energia o Sostegni Quater» hanno previsto, rispettivamente per l'ultimo trimestre 2021, il primo e il secondo trimestre 2022, l'IVA agevolata con aliquota del 5 per cento per la somministrazione di gas ad usi civili ed industriali, ma escludendo l'aliquota ridotta alle ipotesi di fornitura del calore, prodotto dal gas naturale, mediante il teleriscaldamento nonché alle somministrazioni di energia termica prodotta con impianti alimentati a gas naturale nell'ambito di un Contratto Servizio Energia o di un Contratto di rendimento energetico, con ciò determinando da mesi ripercussioni negative per l'intero comparto, poiché gli utenti del settore che si trovano ad agire in un contesto di mercato distorsivo della concorrenza e lesivo del principio di neutralità tecnologica;

con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della transizione ecologica del 18 marzo 2022 sono applicate misure di abbattimento di 25 centesimi delle accise su benzina e gasolio utilizzando il sovra-gettito iva fino al 22 aprile, termine appena esteso al 2 maggio 2022 con un ulteriore decreto MEF di concerto con il MITE firmato il 6 aprile scorso;

occorre nuovamente intervenire per contrastare il caro energia e per frenare l'aumento dei prezzi dei beni di consumo e dei materiali che colpiscono pesantemente le famiglie, sia direttamente con gli aumenti in bolletta e sia per gli inevitabili aumenti dei prezzi dei beni di consumo per effetto degli aumenti dei costi di produzione, e le attività economiche

italiane che vedono ulteriormente indebolita la propria competitività sui mercati europei e internazionali che da anni beneficiano di prezzi dell'energia inferiori di quelli italiani, sia con ulteriori stanziamenti e sia con misure strutturali per rimuovere le criticità del sistema energetico del Paese a partire dall'elevata dipendenza energetica dall'estero;

considerato che:

l'articolo 37 del presente decreto legge prevede l'istituzione per l'anno 2022 di un contributo (tassa 10 per cento) a titolo di prelievo solidaristico straordinario, per contenere il caro bollette di imprese e famiglie, a carico delle imprese energetiche che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica di gas metano e di gas naturale e dei soggetti che esercitano l'attività produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi;

la disposizione che istituisce il contributo solidaristico straordinario con finalità di equità e giustizia, rischia però di introdurre effetti distorsivi sulle aziende del *downstream* petrolifero derivanti dagli indicatori utilizzati per determinare la base imponibile su cui è calcolato il contributo, in quanto il confronto per individuare gli extra-profitti viene effettuato rispetto ad un periodo (quarto trimestre 2020 – primo trimestre 2021) in cui erano in atto significative restrizioni della mobilità con conseguente forte contrazione delle vendite al consumo;

ulteriore effetto distorsivo relativo alla disposizione che istituisce il contributo solidaristico straordinario si avrebbe nel caso in cui fossero inclusi nella base imponibile elementi che derivano dalla cessione di cespiti o di azioni o quote, che sono frutto di operazioni straordinarie che nulla hanno a che fare con l'incremento dei prezzi del settore dell'energia;

esprime parere favorevole

A) a condizione che vengano adottate le misure necessarie per potenziare l'efficacia del sistema di controllo nazionale delle ARPA;

B) e con le seguenti osservazioni:

1) si invita, al fine di contrastare il caro carburanti e il caro energia, a valutare l'opportunità:

1.1) di prevedere un ulteriore stanziamento significativo di risorse per far fronte al drammatico livello dei prezzi dell'energia elettrica e del gas naturale, anche nel terzo trimestre 2022, per contenere le bollette di famiglie, Pubbliche Amministrazioni, impianti sportivi, ed imprese con particolare riferimento alle energivore e gasivore del settore manifatturiero;

1.2) di prevedere la proroga ulteriore della riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio;

1.3) di prevedere opportune iniziative di *«electricity release»* che consentano la cessione e il trasferimento a settori industriali esposti al caro energia e a rischio di chiusura, attraverso contratti di medio/lungo

termine a prezzi calmierati, di un quantitativo di energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili e ritirata dal GSE;

1.4) di prevedere lo spostamento strutturale, anche per ragioni di equità fiscale, di una parte degli oneri di sistema della bolletta elettrica nella fiscalità generale, con particolare riferimento al bonus elettrico e ai regimi tariffari speciali per il servizio ferroviario universale e merci, mediante un riordino della disciplina delle varie componenti degli stessi oneri e delle altre voci in bolletta;

1.5) di prevedere l'estensione dell'IVA agevolata del 5 per cento anche al gas per autotrazione, al pari dell'agevolazione introdotta al gas per usi civili e industriali;

1.6) di prevedere l'estensione dell'IVA agevolata del 5 per cento anche alla cessione del calore agli utenti finali tramite teleriscaldamento nonché alle somministrazioni di energia termica prodotta con impianti alimentati a gas naturale nell'ambito di un Contratto Servizio Energia o di un Contratto di rendimento energetico.

2) si invita inoltre, per le medesime finalità di cui al punto 1, a valutare più in particolare l'opportunità:

2.1) di estendere il potere di indagine e di controllo affidato al Garante per la sorveglianza dei prezzi, di concerto anche con il Corpo della Guardia di Finanza, non solo alla prevenzione di future anomalie e manovre difformi dalle regole del libero mercato, ma anche agli eventuali operati speculativi antecedenti, intervenuti prima dell'entrata in vigore del decreto legge;

2.2) in merito all'articolo 3, di incrementare il valore del contributo straordinario sotto forma di credito di imposta per la spesa sostenuta per l'acquisto della componente energetica, o incrementare ai fini contabili il valore della spesa energetica al fine di limitare gli utili sottoposti a tassazione;

2.3) in merito all'articolo 4, di prevedere un superammortamento delle spese per acquisto del gas naturale alle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas a parziale compensazione dei maggiori costi effettivamente sostenuti per l'acquisto del gas medesimo;

2.4) in merito all'articolo 6, di estendere la platea dei beneficiari dei *bonus* sociali per l'energia elettrica ed il gas, elevando, almeno per il primo semestre 2022, a 15.000 euro il valore soglia dell'ISEE per l'accesso delle famiglie economicamente svantaggiate;

2.5) di introdurre specifiche misure di sostegno nei confronti dei comuni montani già costretti a rivedere i propri bilanci a seguito dell'aumento dei prezzi, per garantire apposite risorse per la gestione di numerosi edifici, compresi quelli dati ad uso gratuito alle associazioni o le scuole, che hanno rilevanti necessità di illuminazione e riscaldamento;

2.6) di prevedere specifiche misure per intervenire sulle componenti fiscali e parafiscali della bolletta elettrica e del gas naturale, aumentando il livello di esenzione per i settori della manifattura, in particolare i comparti energivori a rischio delocalizzazione;

2.7) di aumentare la produzione nazionale di gas naturale e riequilibrare, sul piano geopolitico, la struttura di approvvigionamento del Paese;

2.8) in relazione agli articoli 3 e 4, di incentivare tramite aiuti alle imprese, ai comuni e ai cittadini non solo gli impianti di rinnovabili o di cogenerazione ma anche impianti a basse emissioni per il riscaldamento con caldaie a condensazione in classe energetica alta o pompe di calore per consumare meno gas;

2.9) in relazione all'articolo 6, di prevedere con urgenza l'attuazione di un piano nazionale per la riduzione di consumo di elettricità e di gas tramite informazioni chiare ai cittadini usando ogni mezzo di comunicazione (TV, radio, stampa e web), anche per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre le emissioni di CO_2;

2.10) in relazione all'articolo 21, di prevedere che i gessi defecazione da fanghi siano tracciati e tracciabili, mediante controlli su lotti omogenei onde evitare disastri ambientali sul suolo e il sottosuolo.

3) si invita, in ordine alla disciplina del contributo straordinario contro il caro bollette, a valutare l'opportunità:

3.1) di intervenire sulla metodologia di calcolo del contributo solidaristico straordinario, introducendo una serie di correttivi per riportare ragionevolezza ed equità nell'individuazione dell'entità del contributo, tenendo conto del risultato desercizio dei soggetti obbligati e riconsiderando l'inclusione nella base imponibile di elementi che derivano dalla cessione di cespiti o di azioni o quote, che sono frutto di operazioni straordinarie che nulla hanno a che fare con l'incremento dei prezzi del settore dell'energia.

3.2) di prevedere che per i produttori di energia da fonti rinnovabili con impianti fotovoltaici e di fonte solare, idroelettrica, geotermoelettrica ed eolica di potenza superiore a 20 Kw, il calcolo del contributo straordinario si faccia sottraendovi la compensazione già pagata da questi soggetti come previsto dall'articolo 15-*bis* del DL 4/2022 sui loro eventuali extra-profitti, autorizzando il MEF a modulare la misura del contributo straordinario qualora tale sottrazione della compensazione già pagata dai produttori di energie rinnovabili riduca effettivamente la base imponibile del contributo stesso onde garantire il gettito previsto di 3.980 milioni.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14ª)

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

299ª Seduta

Presidenza del Presidente
STEFANO

La seduta inizia alle ore 13,15.

IN SEDE REFERENTE

(2481) ***Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021***, approvato dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 5 aprile.

Il PRESIDENTE comunica che la senatrice Casolati ha trasformato l'emendamento 13.0.1 (testo 2) nell'ordine del giorno G/2481/5/14, mentre la senatrice Ginetti ha trasformato l'emendamento 3.3 nell'ordine del giorno G/2481/6/14. La senatrice Ginetti ha, inoltre, presentato le riformulazioni 4.14 (testo 2) e 18.3 (testo 2), il senatore Taricco le riformulazioni 16.2 (testo 2) e 18.1 (testo 2), la senatrice Giammanco la riformulazione 4.7 (testo 2), il senatore Durwalder la riformulazione 10.2 (testo 2), la senatrice Cantù la riformulazione 16.7 (testo 2) e il senatore La Pietra la riformulazione 16.12 (testo 2). Comunica altresì che la relatrice Masini ha presentato la riformulazione 14.0.1 (testo 2), recependo una condizione espressa dalla commissione Bilancio.

Con riguardo ai citati emendamenti 4.7 (testo 2) e 4.14 (testo 2), il Presidente precisa che questi sono formulati in modo identico agli emendamenti 4.8, 4.9, 4.10 e 4.15. Analogamente, i citati emendamenti 16.2 (testo 2) e 16.12 (testo 2) sono formulati in modo identico agli emendamenti 16.3 e 16.4, e le riformulazioni 18.1 (testo 2) e 18.3 (testo 2) in modo identico all'emendamento 18.4.

Tutte le riformulazioni sono pubblicate in allegato al resoconto.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

(2588) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10ª e 13ª riunite. Esame. Parere non ostativo)

Il presidente STEFÀNO *(PD)*, relatore, introduce l'esame del disegno di legge in titolo, di conversione del decreto-legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali.

Il provvedimento in esame, già approvato dalla Camera dei deputati, è composto di 66 articoli (43 originari e 23 aggiunti dalla Camera), suddivisi in 5 titoli, più due allegati. Esso reca principalmente misure finalizzate al contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale, al fine di contenere l'impatto su famiglie e imprese, nonché per favorire la transizione verde e rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti di gas.

Il titolo I comprende una serie di misure volte a fronteggiare l'aumento dei prezzi delle materie prime energetiche, che hanno determinato un aumento dei costi delle bollette elettriche e del gas. Esso si divide in due capi, di cui il primo è dedicato alle misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale e il secondo ad alcune misure strutturali in materia energetica, che rispondono a una logica di medio-lungo periodo, volta a prevenire che altre crisi analoghe a quella attuale possano avere gli stessi effetti sulle famiglie e sul sistema produttivo nazionale, puntando in modo particolare a incrementare la produzione nazionale di energia.

Il titolo II riguarda le politiche industriali e, in particolar modo, la riconversione e la ricerca nel settore dell'*automotive*, con un fondo di 700 milioni di euro per l'anno 2022 e di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2030, e nei settori aerospaziale e delle tecnologie innovative. Inoltre, esso prevede un incremento di 150 milioni di euro per il 2022 del Fondo per l'adeguamento dei prezzi dei materiali da costruzione nei contratti pubblici.

Il titolo III concentra l'attenzione sull'ambito locale e, quindi, sulle Regioni e gli enti territoriali. Esso prevede il rifinanziamento, per 400 milioni di euro, del fondo per il contributo statale alle spese sanitarie collegate all'emergenza sostenute dalle Regioni, e un contributo straordinario di 250 milioni di euro agli enti locali, per garantire la continuità dei servizi erogati. È inoltre previsto lo stanziamento di 905 milioni di euro per il periodo 2022-2026, finalizzato a rafforzare gli interventi di rigenerazione urbana confluiti nella Missione 5 del Piano nazionale di ripresa e

resilienza (PNRR), volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.

Il titolo IV presenta "altre misure urgenti", tra cui la riapertura dei termini per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili o con destinazione agricola e delle partecipazioni non negoziate in mercati regolamentati, nonché lo stanziamento di 200 milioni di euro, per il 2022, per gli interventi di competenza del Commissario straordinario per il contrasto all'emergenza epidemiologica Covid-19, e iniziative di solidarietà in favore dei familiari degli esercenti le professioni sanitarie, e la professione di assistente sociale e operatori socio-sanitari. Esso, inoltre, introduce modifiche urgenti al decreto legislativo n. 9 del 2021, che contiene le disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/1939, relativo all'istituzione della Procura europea "EPPO", prevedendo, altresì, l'istituzione dell'Anagrafe dei dipendenti della pubblica amministrazione, al fine del completo raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi relativi alla missione di digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA prevista dal PNRR.

Infine, il testo si conclude con le disposizioni finali e di copertura finanziaria presenti nel titolo V.

Il Presidente ritiene che il provvedimento non presenti profili di criticità in ordine alla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea. Presenta, pertanto, uno schema di parere non ostativo, richiamando, in particolare, l'articolo 2 che prevede l'aliquota IVA ridotta per le somministrazioni di gas metano per usi civili e industriali, fatturate nei mesi di aprile, maggio e giugno 2022, in linea con la direttiva IVA 2006/112/CE, e l'articolo 34 prevede modifiche al decreto legislativo n. 9 del 2021, di attuazione del regolamento (UE) 2017/1939 sull'istituzione della Procura europea "EPPO", relative alle procedure di nomina dei procuratori europei delegati.

Il PRESIDENTE, in assenza di richieste di intervento e previa verifica della presenza del prescritto numero di senatori, pone ai voti lo schema di parere, pubblicato in allegato al resoconto.

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo recante modifiche al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza) (n. 374)

(Osservazioni alla 2ª Commissione. Esame e rinvio)

Il senatore LICHERI *(M5S)*, relatore, introduce l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, volto a dare attuazione alla direttiva (UE) 2019/1023, in materia di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione delle

imprese, in forza della delega legislativa contenuta nella legge di delegazione europea 2019-2020, che scadrà il prossimo 17 giugno.

L'attuazione della direttiva europea è prevista anche tra gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che il Governo si è impegnato a realizzare entro la fine del 2022, attraverso una serie di modifiche al Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019, la cui entrata in vigore è stata rinviata al prossimo 16 maggio 2022, dal decreto-legge n. 118 del 2021 in materia di crisi d'impresa e di giustizia.

L'obiettivo principale della direttiva (UE) 2019/1023, come si legge dal primo considerando, in premessa alla direttiva, è quello di garantire alle imprese e agli imprenditori sani, che sono in difficoltà finanziarie, la possibilità di accedere a quadri nazionali efficaci in materia di ristrutturazione preventiva, che consentano loro di continuare a operare, e di garantire agli imprenditori onesti insolventi o sovraindebitati di poter beneficiare di una seconda opportunità mediante l'esdebitazione dopo un ragionevole periodo di tempo, attraverso procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione maggiormente efficaci e, in particolare, di durata ridotta.

La direttiva interviene, quindi, nell'ambito dei quadri di ristrutturazione preventiva, per il debitore che versa in difficoltà finanziarie e per il quale sussiste una probabilità di insolvenza, al fine di impedire l'insolvenza e di garantire la sostenibilità economica del debitore. Interviene, inoltre per facilitare le procedure che portano all'esdebitazione dai debiti contratti dall'imprenditore insolvente e per aumentare l'efficienza delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

La direttiva è entrata in vigore il 16 luglio 2019 e gli Stati membri avevano tempo fino al 17 luglio 2021 per davi attuazione. Tuttavia, la stessa direttiva prevede all'articolo 34, paragrafo 2, che gli Stati membri che avessero incontrato particolari difficoltà nell'attuazione della direttiva, avrebbero potuto chiedere di una proroga di un anno. Di tale facoltà si è avvalso il Governo italiano, che ha ottenuto dunque di poter attuare la direttiva entro il 17 luglio 2022.

Lo schema di decreto in esame si compone di 50 articoli, suddivisi in due capi. Il capo I (articoli da 1 a 44) provvede a dare attuazione alla direttiva (UE) 2019/1023 attraverso modifiche al Codice della crisi e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo n. 14 del 2019. In particolare, viene introdotta nel Codice la nuova disciplina sui quadri di ristrutturazione preventiva, volti a prevenire l'insolvenza ed evitare la liquidazione. Si prevede che l'imprenditore predisponga un assetto organizzativo, amministrativo e contabile idoneo a rilevare tempestivamente e ad affrontare lo stato di crisi, con l'indicazione dei segnali d'allarme che vanno considerati indice di una possibile crisi.

Si prevede l'integrale sostituzione del titolo II della parte I del Codice, dedicato alle procedure di allerta e di "composizione assistita della crisi", per sostituirle con le disposizioni già in vigore sulla "composizione negoziata della crisi" e sulla piattaforma telematica nazionale, anticipate ai

fini della realizzazione degli obiettivi del PNRR dal decreto-legge n. 118 del 2021 e dal decreto-legge n. 152 del 2021. La composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa ha come obiettivo quello di superare la situazione di squilibrio dell'impresa prima che si arrivi all'insolvenza.

La procedura della composizione negoziata prevede l'utilizzo di una piattaforma telematica nazionale, collegata ad altre banche dati pubbliche, su cui dovrà essere disponibile un programma informatico per consentire la valutazione della sostenibilità del debito e la predisposizione automatica di piani di rateizzazione. Vi è poi una disciplina dettagliata della figura dell'esperto, chiamato ad affiancare l'imprenditore nell'affrontare la sua situazione di squilibrio. Per incentivare il ricorso all'istituto della composizione negoziata, sono previste misure di agevolazione fiscale.

Il titolo III della parte I del Codice è ridenominato "Quadri di ristrutturazione preventiva e procedure di insolvenza" e provvede a recepire la direttiva con riferimento al procedimento unitario per l'accesso ai quadri di ristrutturazione preventiva e alle misure cautelari e protettive del patrimonio dell'impresa in crisi, della durata massima di quattro mesi, dalle quali sono comunque esclusi i diritti di credito dei lavoratori.

Il titolo IV della parte I del Codice, in materia di strumenti di regolazione della crisi, è modificato in attuazione della direttiva, nell'ambito dei quadri di ristrutturazione preventiva, prevedendo il piano di ristrutturazione soggetto a omologazione, per il debitore che si trovi in stato di crisi o di insolvenza, in cui il debitore può suddividere in classi i creditori, secondo posizione giuridica e interessi economici omogenei, distribuendo il ricavato del piano in deroga ai vincoli di distribuzione attualmente previsti per le procedure concorsuali.

Il titolo V del Codice, relativo alla liquidazione giudiziale, è integrato in attuazione della direttiva, prevedendo la possibilità per ciascun creditore di chiedere la sostituzione del curatore, nonché prevedendo la liberazione del debitore da qualsivoglia causa di ineleggibilità o decadenza a seguito di esdebitazione e prevedendo una serie di modifiche sotto il profilo dell'efficienza delle procedure di insolvenza, e della riduzione della loro durata.

Si interviene inoltre sulle disposizioni relative ai gruppi di imprese, di cui al titolo VI del Codice, allo scopo di rafforzare la già prevista prevalenza della continuità aziendale, rispetto alla liquidazione dell'impresa, purché risulti che in tal modo venga maggiormente soddisfatto l'interesse dei creditori.

Il capo II dello schema di decreto legislativo si compone di 6 articoli (articoli da 45 a 50) attraverso i quali, con finalità di coordinamento, si interviene nei decreti-legge n. 118 e n. 152 del 2021, conseguentemente all'inserimento nel corpo del Codice delle corrispondenti norme (articoli 45 e 46), si abroga parzialmente il decreto legislativo n. 147 del 2020, le cui modifiche al Codice risultano ora superate dall'attuazione della direttiva (articolo 47), si coordinano i riferimenti interni del decreto legislativo n. 270 del 1999, relativo all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (articolo 48), si prevede l'entrata in vigore del de-

creto legislativo il giorno stesso dell'entrata in vigore del Codice, ovvero il 16 maggio 2022 (articolo 49), e si afferma l'invarianza finanziaria del provvedimento, con l'unica eccezione dei costi connessi all'istituzione della piattaforma telematica nazionale per la composizione negoziata della crisi d'impresa, peraltro già coperti in base alla normativa vigente (articolo 50).

Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

ESAME DI PROGETTI DI ATTI LEGISLATIVI DELL'UNIONE EUROPEA

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione) (n. COM(2021) 802 definitivo)

(Esame, ai sensi dell'articolo 144, commi 1-*bis* e 6, del Regolamento, del progetto di atto legislativo dell'Unione europea, e rinvio)

Il senatore Simone BOSSI *(L-SP-PSd'Az)*, relatore, introduce l'esame della proposta di direttiva in titolo, recante la rifusione (ovvero l'abrogazione e sostituzione con modifiche) della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, al fine di allineare al *Green Deal* europeo le vigenti disposizioni sugli edifici nuovi ed esistenti e a migliorare le informazioni in materia di prestazione energetica, nonché al fine di aggiornarne il contenuto alla luce del progresso tecnico, di semplificarne l'impostazione e di garantire un finanziamento rafforzato e migliori meccanismi di esecuzione.

La proposta rientra nel contesto del pacchetto *Fit for 55*, proposto nel luglio del 2021, al fine di contribuire al conseguimento di un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050. Si tratta di uno strumento particolarmente importante, poiché gli edifici sono responsabili del 40 per cento del consumo energetico e del 36 per cento delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra legate all'energia. La ristrutturazione degli edifici è, quindi, fondamentale per ridurre il consumo di energia, ridurre le emissioni e abbassare le bollette energetiche. Inoltre, le ristrutturazioni generano occupazione e crescita economica a livello locale.

La proposta si compone di 35 articoli, rispetto ai 31 articoli della direttiva del 2010. Nell'articolo 2 viene introdotta la nuova definizione di "edificio a emissioni zero", nel quale il fabbisogno molto basso di energia è interamente coperto da energia generata in loco da fonti rinnovabili, oppure fornita da una comunità di energia rinnovabile o da un sistema di teleriscaldamento e teleraffrescamento.

L'articolo 7 stabilisce che gli "edifici a emissioni zero" diventano la nuova norma per gli edifici nuovi a partire dal 2030 (2027 per i nuovi edifici pubblici). Fino al 2030 (2027 per il pubblico) gli edifici nuovi devono almeno essere al livello degli "edifici a energia quasi zero", in cui il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo è coperto in misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili, compresa l'energia da fonti rinnovabili prodotta in loco o nelle vicinanze.

Per gli edifici esistenti, l'articolo 2 definisce la "ristrutturazione profonda" come una ristrutturazione che trasforma un edificio o unità immobiliare in un "edificio a energia quasi zero" entro il 2030 o in un "edificio a emissioni zero" a partire dal 2030.

A tal fine, l'articolo 3 introduce il "Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici" che ogni Stato membro deve adottare, per garantire la trasformazione degli edifici esistenti in "edifici a emissioni zero", in vista dell'obiettivo di ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050.

Il quadro di monitoraggio è rafforzato dall'introduzione di una valutazione dei progetti di Piani nazionali di ristrutturazione degli edifici da parte della Commissione europea e da raccomandazioni nel contesto del processo relativo ai Piani nazionali per l'energia e il clima (PNIEC). Al fine di facilitare la presentazione delle informazioni e la valutazione da parte della Commissione, nonché di migliorare la comparabilità dei Piani nazionali, nell'allegato II viene fornito un modello comune con elementi obbligatori e volontari. Il primo progetto di Piano nazionale deve essere presentato entro il 30 giugno 2024 per tener conto del tempo di adozione e di entrata in vigore della proposta di direttiva in esame.

L'articolo 4 sulla metodologia di calcolo della prestazione energetica degli edifici in combinato disposto con l'allegato I è aggiornato per chiarire come contabilizzare l'utilizzo in loco dell'energia da fonti rinnovabili, ad esempio per i punti di ricarica, nonché dell'energia fornita da comunità energetiche.

Gli articoli 5 e 6 aggiornano le disposizioni sull'obbligo degli Stati membri di fissare requisiti minimi di prestazione energetica per gli edifici e le disposizioni sul calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi.

Come già accennato, l'articolo 7 riunisce tutte le disposizioni in materia di edifici nuovi che, a partire dal 2030 (2027 per i nuovi edifici pubblici), dovranno essere "edifici a emissioni zero", i cui requisiti specifici sono stabiliti nell'allegato III.

Gli articoli da 8 a 10 e l'articolo 15 sugli edifici esistenti e il sostegno finanziario combinano le disposizioni attuali sulla ristrutturazione importante, che offrono l'opportunità di applicare i requisiti minimi di prestazione energetica in vigore, per garantire la profondità minima di ristrutturazione, con le nuove norme minime di prestazione energetica a livello UE, che impongono che gli edifici pubblici e quelli non residenziali, con attestato di prestazione energetica di classe G, siano soggetti a ristrutturazione e migliorati almeno fino a raggiungere la classe di prestazione energetica F entro il 2027 e almeno la classe E entro il 2030, mentre per gli edifici residenziali la classe F entro il 2030 e la classe E entro il 2033. Tale sistema, che concentra l'attenzione sulle classi con le prestazioni energetiche più basse, assicura che gli sforzi si concentrino sugli edifici con il potenziale più elevato di decarbonizzazione, mitigazione della povertà energetica e benefici sociali ed economici estesi.

Viene, inoltre introdotto un sistema di passaporti di ristrutturazione che forniscono una tabella di marcia chiara per la ristrutturazione in fasi

successive al fine di aiutare i proprietari e investitori a programmare al meglio i tempi e la portata degli interventi, rispetto ai problemi dei costi iniziali elevati e dei disagi per gli abitanti.

Viene incoraggiata la rapida diffusione di sistemi di riscaldamento a zero emissioni dirette in loco e gli Stati membri sono tenuti a concentrare il loro sostegno finanziario sulla mitigazione della povertà energetica e a sostenere l'edilizia popolare, nonché a proteggere gli inquilini da livelli di affitto sproporzionati in seguito a lavori di ristrutturazione.

L'articolo 11 si concentra sui sistemi tecnici per l'edilizia e viene introdotta una chiara base giuridica per i divieti nazionali relativi alle caldaie alimentate da combustibili fossili, consentendo agli Stati membri di stabilire requisiti per i generatori di calore in base alle emissioni di gas a effetto serra o al tipo di combustibile utilizzato. Riconoscendo l'importanza di una buona qualità dell'aria interna per garantire la salute degli edifici, è necessaria l'installazione di dispositivi di misurazione e controllo per il monitoraggio e la regolazione della qualità dell'aria interna negli edifici nuovi e, ove possibile, negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni importanti.

L'articolo 12 sull'infrastruttura per una mobilità sostenibile, in linea con la maggiore ambizione climatica, stabilisce come norma per tutti gli edifici nuovi e gli edifici sottoposti a ristrutturazioni importanti il pre-cablaggio e viene rafforzata la diffusione di punti di ricarica negli edifici per uffici nuovi e ristrutturati. Inoltre vengono introdotti parcheggi obbligatori per le biciclette negli edifici nuovi e negli edifici sottoposti a ristrutturazioni importanti.

L'articolo 13 rafforza la predisposizione degli edifici all'intelligenza (ovvero alla capacità dell'edificio di adattare il proprio funzionamento alle esigenze dell'occupante e della rete e di migliorare l'efficienza energetica e la prestazione complessiva) per edifici di grandi dimensioni non residenziali a decorrere dal 2026.

L'articolo 14 garantisce che il proprietario dell'edificio, l'inquilino e il suo gestore possano avere accesso ai dati dei sistemi dell'edificio.

Gli articoli da 16 a 19 migliorano le disposizioni già esistenti in materia attestati di prestazione energetica, loro emissione e visualizzazione, nonché le loro banche dati, al fine di garantire la comparabilità in tutta l'Unione rispettando il modello di cui all'allegato V.

Le classi di prestazione energetica sono ridefinite in vista dell'obiettivo di raggiungere un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050, tenendo conto allo stesso tempo delle differenze nazionali in termini di parchi immobiliari. L'attestato di prestazione energetica, a partire dal 2026, è suddiviso nelle classi da A a G: la classe A più elevata rappresenta un edificio a emissioni zero, mentre la classe G più bassa includerà il 15 per cento degli edifici aventi le prestazioni peggiori del parco immobiliare nazionale.

L'indicatore del consumo di energia in kWh rimane invariato ed è integrato da un indicatore sulle emissioni di gas a effetto serra in fase

d'uso e sulle energie rinnovabili. Altri indicatori rimangono facoltativi e gli Stati membri possono scegliere tra di essi.

Gli edifici o le unità immobiliari che vengono offerti in vendita o in affitto devono possedere un attestato di prestazione energetica e gli Stati membri devono istituire banche dati nazionali per gli attestati di prestazione energetica degli edifici, che consentono di raccogliere dati relativi ai passaporti di ristrutturazione degli edifici e agli indicatori di predisposizione degli edifici all'intelligenza. Tali informazioni sono poi trasferite all'osservatorio del parco immobiliare in sede europea.

Le disposizioni attuali sulle ispezioni sono raggruppate negli articoli 20 e 21, e chiarite per facilitarne l'attuazione, mentre il nuovo articolo 23 introduce la procedura della certificazione dei professionisti dell'edilizia che effettuano i lavori di ristrutturazione integrata.

Gli attuali sistemi di controllo indipendenti, di cui all'articolo 24, sono stati estesi per includere i passaporti di ristrutturazione e indicatori di predisposizione degli edifici all'intelligenza. Il monitoraggio e l'applicazione, anche mediante sanzioni, si concentreranno in particolare sulle norme minime di prestazione energetica e sul miglioramento del parco immobiliare esistente.

Infine, sono aggiornate le disposizioni finali e la clausola di riesame entro il 2027, mentre l'articolo 32 sul recepimento chiarisce che gli Stati membri devono fornire una tavola di concordanza unitamente all'illustrazione delle loro misure di recepimento.

Per quanto riguarda la valutazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, si osserva che la base giuridica rimane individuata nell'articolo 194, paragrafo 2, del TFUE, che prevede la procedura legislativa ordinaria per stabilire le misure necessarie per conseguire gli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'energia.

Il principio di sussidiarietà appare rispettato in quanto l'obiettivo di allineare la direttiva sulle prestazioni energetiche nell'edilizia ai rafforzati obiettivi dell'UE in materia di clima ed energia, può essere ottenuto solo mediante uno strumento legislativo dell'Unione. L'azione a livello europeo appare opportuna anche a fronte della valutazione dell'impatto sui Piani nazionali per l'energia e il clima, pubblicata dalla Commissione nel settembre del 2020, che ha messo in evidenza un divario di ambizione tra livelli nazionali e livello europeo pari a 2,8 punti percentuali per il consumo di energia primaria e 3,1 punti per il consumo di energia finale nell'UE, rispetto agli obiettivi per il 2030.

Un quadro comune rafforzato dell'UE potrà, quindi, fornire incentivi agli Stati membri per accelerare, in maniera coordinata e secondo la portata necessaria, la transizione energetica verso edifici più efficienti dal punto di vista energetico, trainando gli investimenti nella ristrutturazione degli edifici, creando posti di lavoro, stimolando l'innovazione, aumentando i vantaggi del mercato interno per i prodotti da costruzione e gli elettrodomestici e incidendo in maniera positiva sulla competitività dell'ecosistema dell'edilizia e dei settori correlati. Inoltre, l'azione dell'Unione porta a una modernizzazione delle normative nazionali nel settore degli

edifici per conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione, aprendo mercati più ampi per i prodotti innovativi a livello globale e consentendo riduzioni dei costi quando sono più necessari, nonché la crescita industriale.

Anche il principio di proporzionalità appare rispettato in quanto la proposta si limita a modificare la normativa vigente, apportando le innovazioni necessarie a dare maggiore efficacia nel raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra stabilite nell'ambito del *Green Deal* per il 2030 e per il 2050. In particolare, la proposta prevede un inasprimento solo graduale delle norme minime di prestazione energetica a livello UE, lasciando agli Stati membri sufficiente margine di manovra per adattare le politiche di regolamentazione e finanziamento dell'edilizia alle circostanze nazionali e locali. Presenta una certa rigidità solo per gli edifici con le prestazioni energetiche più basse, in quanto da questi edifici è possibile conseguire i guadagni maggiori in termini di efficienza energetica, riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra e benefici collaterali per la società.

La proposta è oggetto di esame da parte di 14 Camere dei Parlamenti nazionali dell'UE, che non hanno sollevato criticità in ordine al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, salvo il Parlamento finlandese.

In particolare, il Parlamento finlandese ritiene che a livello dell'UE, dovrebbero essere stabiliti solo il quadro generale e gli obiettivi dei piani nazionali di miglioramento edilizio, ma non la ristrutturazione obbligatoria del parco immobiliare negli Stati membri, come invece stabilito all'articolo 9 della proposta, poiché gli Stati membri hanno la migliore conoscenza del potenziale di ristrutturazione del loro parco edilizio e dei benefici energetici e climatici della ristrutturazione. A tale riguardo, il Parlamento finlandese ritiene che ristrutturare gli edifici solo per l'efficienza energetica, senza la necessità di ulteriori riparazioni, generalmente non è conveniente e che andrebbe considerato. Inoltre, andrebbe considerato il ciclo di vita dell'edificio, in quanto la sostituzione anticipata di parti o sistemi intatti in un edificio solo per ragioni di efficienza energetica non necessariamente è rispettosa del clima, poiché le emissioni derivano, tra l'altro, dalla demolizione, dallo smaltimento dei rifiuti e dalla produzione di nuovi rifiuti.

Infine, sulla proposta è pervenuta la relazione del Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, in cui si ritiene l'iniziativa conforme all'interesse nazionale e ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In particolare, la proposta può ritenersi conforme all'interesse nazionale, in quanto la visione di raggiungere un parco edilizio a emissioni zero entro il 2050 è coerente con la Strategia per la riqualificazione energetica del parco immobiliare nazionale, presentata dall'Italia a marzo 2021, sulla base delle diposizioni della direttiva attualmente in vigore. Sarà solo necessario verificare se le nuove tempistiche proposte siano conformi a quelle identificate a livello nazionale, in particolare in relazione ai nuovi

standard per gli edifici esistenti e per gli edifici nuovi, e in relazione alla riclassificazione delle classi di prestazione energetica.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

La seduta termina alle ore 13,40.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2588

La 14ª Commissione permanente,

esaminato il disegno di legge in titolo, già approvato dalla Camera dei deputati, con il quale si dispone la conversione, con modificazioni, del decreto legge 1º marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali;

rilevato che il provvedimento in esame, composto di 66 articoli, suddivisi in 5 titoli, reca misure finalizzate al contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale, al fine di contenere l'impatto sulle famiglie e sulle imprese, nonché misure e stanziamenti per favorire la transizione verde e rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti di gas, volte anche ad incentivare e semplificare gli investimenti diretti all'incremento dell'efficienza energetica e all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, favorendo, altresì, la ricerca e gli investimenti soprattutto nel settore dell'*automotive*;

considerato in particolare che:

– l'articolo 2 prevede che le somministrazioni di gas metano per usi civili e industriali, fatturate nei mesi di aprile, maggio e giugno 2022, siano assoggettate all'aliquota IVA ridotta del 5 per cento, in linea con la direttiva IVA 2006/112/CE;

– l'articolo 34 prevede modifiche al decreto legislativo n. 9 del 2021, di attuazione del regolamento (UE) 2017/1939 sull'istituzione della Procura europea "EPPO", relative alle procedure di nomina dei procuratori europei delegati;

valutato che il testo in esame non presenta profili di criticità in ordine alla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

ORDINI DEL GIORNO ED EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2481

G/2481/5/14 [*già* em. 13.0.1 (testo 2)]
CASOLATI, CANDIANI, Simone BOSSI

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge n. 2481 recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021»,

premesso che:

il disegno di legge, a seguito dei lavori della Camera, risulta composto da 20 articoli che recano disposizioni di delega per il recepimento di dieci direttive europee inserite nell'Allegato A, principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega relativa ad altre 5 direttive nonché per l'adeguamento della normativa nazionale a venti regolamenti europei e a una raccomandazione;

tenuto conto in particolare che:

è necessario dare attuazione alle disposizioni del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, allo scopo di corrispondere alla correlazione tra rispetto dello Stato di diritto ed esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione attraverso il rafforzamento dell'effettività della tutela dei diritti fondamentali;

consapevole:

dei principi di rispetto della dignità umana, di libertà, democrazia, uguaglianza, di rispetto dei dritti umani e delle norme degli atti internazionali che li sanciscono, a cominciare dall'articolo 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che specifica i valori su cui si fonda l'Unione, e dall'articolo 6 del Trattato medesimo che recepisce i diritti basilari stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01), nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

rilevato che:

la risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'I-

talia, a istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

operano oggi in Italia con efficacia e capacità diverse autorità, istituzioni e organismi pubblici, a livello centrale o locale, che hanno competenza rispetto alla tutela e la valorizzazione di garanzie specifiche riconducibili alla generale accezione della tutela dei diritti umani o alle molteplici questioni connesse al rispetto di tali diritti, come ad esempio l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali – UNAR, il Comitato interministeriale per i diritti umani;

impegna il Governo:

ad adottare, tenendo conto di tutte le proposte esistenti su tale argomento, iniziative volte a dare vita ad una Istituzione nazionale indipendente per la protezione e promozione dei diritti umani, razionalizzando il sistema di garanzia e controllo esistente in Italia in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona, con il conseguente contenimento dei costi, attraverso l'ampliamento delle competenze di un organismo esistente ovvero un organismo specifico, con finalità di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione italiana e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, che operi in stretta collaborazione con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare le Nazioni Unite, l'Unione europea e il Consiglio d'Europa e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati e in contatto continuo con la società civile e con le organizzazioni non governative, le associazioni, le fondazioni e le realtà del volontariato; e che abbia tra le sue finalità: monitorare il rispetto dei diritti umani in Italia nella prospettiva di prevenire possibili violazioni; vigilare sul rispetto della libertà e della dignità delle persone, incluse donne e minori nella società digitale; verificare e promuovere l'effettiva attuazione sul territorio nazionale delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia; ricevere e valutare segnalazioni di violazioni o limitazioni dei diritti umani comprese le violazioni perpetrate sulla rete internet; redigere raccomandazioni e pareri da inviare al Governo e alle Camere su questioni connesse al rispetto dei diritti umani; promuovere la cultura e l'insegnamento dei diritti umani, l'educazione digitale, nonché la diffusione della conoscenza degli strumenti di tutela dei diritti umani, anche attraverso iniziative di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

G/2481/6/14 (*già* em. 3.3)
GINETTI

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge 2481 recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021»

premesso che:

il combinato disposto degli articoli 49 e 54 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riconosce la tutela la libertà di stabilimento, in presenza di determinati requisiti, a favore delle persone giuridiche, pertanto, riconosce alle società la possibilità di trasferire la sede sociale in uno Stato differente da quello di origine, al fine di esercitarvi un'attività economica avente carattere di continuità e stabilità;

il diritto europeo, nonostante riconosca alle società il diritto di stabilimento come libertà di trasferire liberamente la propria sede sociale all'interno dell'Unione europea, non individua l'ordinamento giuridico cui spetta disciplinare lo statuto delle società che si trasferiscono, se quello del Paese di partenza o quello di destinazione;

la disciplina italiana del trasferimento della sede legale in un Paese europeo riconosce il diritto di trasferimento senza imporre, in via preliminare, alle società che trasferiscono la sede legale all'estero, lo scioglimento e la liquidazione delle stesse;

considerato che:

la pandemia da SARS-COV2 ha avuto un impatto economico sostanziale sull'intero tessuto produttivo mondiale;

per contrastare gli effetti economici e sociali legati allo scoppio dell'epidemia da COVID-19, in sede europea, sono state adottate diverse misure di sostegno alle imprese, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato;

la Commissione europea ha adottato un Quadro Temporaneo per consentire agli Stati membri di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato al fine di sostenere l'economia. La misura consente agli Stati membri di garantire che le imprese di tutti i tipi dispongano di liquidità sufficiente e di preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

considerato, inoltre, che:

alla luce di quanto premesso, molte attività italiane hanno ricevuto aiuti pubblici;

impegna il Governo:

nel disciplinare il trasferimento della sede sociale all'estero, da parte di una società regolata dalla legge italiana senza mutamento della legge regolatrice, a tener conto anche dei vincoli legati ad eventuali sov-

venzioni elargite dallo Stato e dagli enti pubblici italiani per investimenti, livelli occupazionali e ogni altra attività d'impresa.

Art. 4.

4.14 (testo 2)

GINETTI

Al comma 1, lettera e)*, sopprimere le seguenti parole:* «, nonché di quelle derivanti dalla violazione delle norme contenute negli articoli da 18 a 27-*quater*, da 33 a 38 e da 45 a 67 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005.».

4.7 (testo 2)

GIAMMANCO

Al comma 1, lettera e), sopprimere le seguenti parole: «, nonché di quelle derivanti dalla violazione delle norme contenute negli articoli da 18 a 27-*quater*, da 33 a 38 e da 45 a 67 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005».

Art. 10.

10.2 (testo 2)

DURNWALDER, STEGER, UNTERBERGER

Al comma 2, apportare le seguenti modificazioni:

1) dopo la lettera a)*, inserire la seguente: «a*-bis) adeguare i procedimenti amministrativi relativi alla notifica alle autorità competenti dello Stato membro di cui all'articolo 34 del regolamento (UE) 2018/848 per includere le attività con metodo biologico;*»;*

2) alla lettera c)*, dopo le parole:* «alla designazione» *inserire le seguenti:* «dei laboratori nazionali di riferimento e».

Art. 14.

14.0.1 (testo 2)
La Relatrice

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

«Art. 14-*bis*.

(Delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2021/784 relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online*)*

1. Nell'esercizio della delega per il completo adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'art. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) individuare le Autorità competenti ad emettere ed esaminare gli ordini di rimozione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere *a)* e *b)* del regolamento (UE) 2021/784, disciplinando il procedimento per l'adozione delle predette misure in modo da prevedere l'immediata informativa del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e l'acquisizione di elementi informativi e valutativi anche presso il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo di cui all'articolo 12, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124;

b) individuare l'Organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269 e all'articolo 2, comma 2, del decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni nella legge 17 aprile 2015, n. 43, quale autorità competente per sorvegliare l'attuazione delle misure di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) 2021/784, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1 lettera c) del medesimo regolamento, nonché quale struttura di supporto tecnico al punto di contatto designato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento;

c) prevedere, per le violazioni delle disposizioni indicate all'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/784, sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle violazioni medesime;

d) individuare le Autorità competenti a irrogare le sanzioni di cui alla lettera *c)* e a vigilare sull'osservanza delle disposizioni del regolamento (UE) 2021/784, diverse dalle misure di cui alla lettera b);

e) prevedere effettivi strumenti di tutela in favore dei prestatori di servizi di *hosting* e dei fornitori di contenuti nei casi previsti dall'articolo 9 del regolamento (UE) 2021/784;

f) apportare ogni necessaria modifica alle norme in materia di terrorismo già vigenti, e, in particolare, alle disposizioni di cui all'articolo 2, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni nella legge 17 aprile 2015, n. 43, al fine di dare piena attuazione alle previsioni del regolamento (UE) 2021/784, con particolare riguardo alle disposizioni non direttamente applicabili, prevedendo anche l'abrogazione delle disposizioni incompatibili con quelle contenute nel regolamento medesimo.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico dlela finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'adempimento dei compiti derivanti dall'esercizio della delega di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.».

Art. 16.

16.2 (testo 2)
TARICCO

Al comma 2, dopo la lettera c), aggiungere la seguente: «*c*-bis*)* consentire la pubblicità dei medicinali veterinari immunologici, soggetti a prescrizione veterinaria, rivolta ad allevatori professionisti, così come previsto dall'articolo 120, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2019/6, purché la pubblicità inviti esplicitamente gli allevatori professionisti a consultare il veterinario in merito al medicinale veterinario immunologico».

16.7 (testo 2)
CANTÙ, BERGESIO, CAMPARI, CANDIANI, Simone BOSSI, CASOLATI

Al comma 2, dopo la lettera e), aggiungere le seguenti:

«e-*bis)* prevedere che il medico veterinario, nell'ambito della propria attività, possa consegnare all'allevatore o al proprietario degli animali medicinali veterinari della propria scorta, anche da confezioni multiple in frazioni distribuibili singolarmente, ove disponibili sul mercato, corredate di supporto informativo conforme, allo scopo di attuare la terapia prescritta in modo da garantire la tutela immediata del benessere animale;

e-*ter)* prevedere che il medico veterinario registri in un sistema digitale lo scarico delle confezioni o quantità di medicinali veterinari della propria scorta da lui utilizzate nell'ambito dell'attività zooiatrica ai sensi dell'articolo 85, comma 3, del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 193, o

cedute nel caso di medicinali registrati anche per animali destinati alla produzione di alimenti.».

16.12 (testo 2)
La Pietra, Fazzolari

Al comma 2, dopo la lettera c) *aggiungere la seguente:*

«*c-bis)* consentire la pubblicità dei medicinali veterinari immunologici, soggetti a prescrizione veterinaria, rivolta ad allevatori professionisti, così come previsto dall'articolo 120, paragrafo 2 del regolamento (UE) 2019/6, purché la pubblicità inviti esplicitamente gli allevatori professionisti a consultare il veterinario in merito al medicinale veterinario immunologico.».

Art. 18.

18.1 (testo 2)
Taricco

Al comma 2, dopo la lettera i)*, inserire la seguente:* «*i*-bis*)* evitare la creazione di appesantimenti burocratici non indispensabili alle aziende agricole utilizzatrici;».

18.3 (testo 2)
Ginetti

Al comma 2, dopo la lettera i)*, aggiungere la seguente:* «*i*-bis*)* evitare la creazione di appesantimenti burocratici non indispensabili alle aziende agricole utilizzatrici».

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Mercoledì 20 aprile 2022

Comitato X

Analisi dei programmi e dei procedimenti di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia

Riunione n. 31

Coordinatrice: Piera AIELLO *(Misto)*

Orario: dalle ore 14,13 alle ore 16,05

Plenaria

177ª Seduta

Presidenza del Presidente f. f.
IANNONE

La seduta inizia alle ore 20,12.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE *f.f.* IANNONE *(FdI)* fornisce informazioni sul regime di pubblicità dei lavori.

Seguito dell'esame di una proposta di relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia

Il PRESIDENTE *f.f.* IANNONE *(FdI)*, apprezzate le circostanze, rinvia il seguito dell'esame della proposta di relazione alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 20,13.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

Presidenza del Presidente
Stefano VIGNAROLI

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, avverte che, alla luce di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 4 novembre 2020, i parlamentari possono partecipare all'odierna audizione in videoconferenza. Segnala tuttavia che, qualora si dovesse passare nel corso della seduta a trattare argomenti che richiedono un regime di segretezza, sarà necessario disattivare il collegamento in videoconferenza per tutto il tempo in cui si svolgerà la seduta segreta.

Avverte, altresì, che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

AUDIZIONI

Audizione Daniela Baglieri, Assessore dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della regione Siciliana, sul tema dei problemi ambientali delle miniere e cave

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione, in videoconferenza, di Daniela Baglieri, Assessore dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della regione Siciliana, sul tema dei problemi ambientali delle miniere e cave. Partecipano all'audizione: l'ingegnere Antonio Martini, Direttore Generale del Dipartimento Energia, e l'ingegnere Calogero Foti, Direttore Generale del Dipartimento Acqua e Rifiuti.

Rileva che l'audizione rientra nell'ambito dell'approfondimento che la Commissione sta svolgendo sul tema delle cave e miniere.

Avverte che, considerate le modalità di svolgimento della seduta, pubblica per tutta la sua durata, qualora gli auditi dovessero ritenere di riferire argomenti che richiedano di essere assoggettati ad un regime di segretezza, la Commissione valuterà le modalità più opportune per consentirgli di farlo in un altro momento e con diverse modalità. Informa gli auditi che, ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento interno della Commissione, alla seduta non è ammessa la partecipazione di persone estranee non autorizzate.

Daniela BAGLIERI, *Assessore dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della regione Siciliana*, Antonio MARTINI, *Direttore Generale del Dipartimento Energia,* Calogero FOTI, *Direttore Generale del Dipartimento Acqua e Rifiuti*, svolgono una relazione.

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, il senatore Fabrizio TRENTACOSTE *(M5S)* e Stefano VIGNAROLI, *presidente.*

Daniela BAGLIERI, *Assessore dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della regione Siciliana*, Antonio MARTINI, *Direttore Generale del Dipartimento Energia,* Calogero FOTI, *Direttore Generale del Dipartimento Acqua e Rifiuti,* rispondono ai quesiti posti.

Stefano VIGNAROLI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,30.

COMITATO PARLAMENTARE
per la sicurezza della Repubblica

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria
210ª Seduta

Presidenza del Presidente
URSO

La seduta inizia alle ore 13.

Indagine conoscitiva sulle prospettive di sviluppo della difesa comune europea e della cooperazione tra i Servizi di *Intelligence*: audizione del Comandante dell'operazione EUNAVFOR MED IRINI, contrammiraglio Stefano Turchetto

Il Comitato procede all'audizione del contrammiraglio Stefano TURCHETTO, il quale svolge una relazione su cui intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, il PRESIDENTE e i deputati Raffaele VOLPI *(Lega)*, VITO *(FI)* e Maurizio CATTOI *(M5S)*.

Il contrammiraglio TURCHETTO ha quindi svolto l'intervento di replica.

Esame ai sensi dell'articolo 35, comma 2, della legge n. 124 del 2007, di una proposta di Relazione al Parlamento sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica

Il Comitato procede all'esame ai sensi dell'articolo 35, comma 2, della Legge n. 124 del 2007, di una proposta di Relazione al Parlamento sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica.

Dopo che il PRESIDENTE svolge alcune osservazioni introduttive, intervengono i relatori, senatore ARRIGONI *(L-SP-PSd'Az)* e deputata DIENI *(M5S)*, che prospettano alcune integrazioni da apportare al testo della proposta di cui forniscono una breve illustrazione.

Intervengono quindi i deputati Enrico BORGHI *(PD)*, VITO *(FI)* e Raffaele VOLPI *(Lega)*.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE IN MERITO ALLA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Il PRESIDENTE rende alcune comunicazioni sulle quali intervengono il senatore MAGORNO *(IV-PSI)* e i deputati VITO *(FI)*, DIENI *(M5S)*, Raffaele VOLPI *(Lega)* e Enrico BORGHI *(PD)*.

La seduta termina alle ore 16,25.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

Presidenza del Presidente
Nicola STUMPO

La seduta inizia alle ore 8,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Nicola STUMPO, *presidente,* avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati. Ricorda che, trattandosi di seduta dedicata all'attività conoscitiva, ai componenti della Commissione è consentita la partecipazione da remoto, in videoconferenza, secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 4 novembre 2020. In proposito, ricorda altresì che è necessario che i componenti che intendono partecipare ai lavori secondo la predetta modalità, risultino visibili alla presidenza, soprattutto nel momento in cui svolgono il loro eventuale intervento, che deve ovviamente essere udibile.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa:

Audizione del Ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta
(Svolgimento e conclusione)

Nicola STUMPO, *presidente,* introduce l'audizione.

Renato BRUNETTA, *Ministro per la Pubblica amministrazione,* svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare osservazioni il senatore Mino TARICCO *(PD)* e i deputati, Massimiliano DE TOMA *(FDI)*, Monica CIABURRO *(FDI)*, Umberto BURATTI *(PD)* e Mauro D'ATTIS *(FI)*, cui replica, a più riprese, Renato BRUNETTA, *Ministro per la Pubblica amministrazione.*

Nicola STUMPO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, ringrazia Renato BRUNETTA, *Ministro per la Pubblica amministrazione,* e dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 9,40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria

Presidenza della Presidente
Laura CAVANDOLI

La seduta inizia alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Laura CAVANDOLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

AUDIZIONI

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti del Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi
(Svolgimento e conclusione)

Laura CAVANDOLI, *presidente,* introduce l'audizione, ricordando che l'audizione prosegue l'approfondimento delle modalità di funzionamento dei sistemi di tutela dei minori fuori famiglia. Ricorda, a tale proposito, l'importante ruolo svolto dagli psicologi, sia all'interno dei Servizi sociali territoriali che nell'ambito dei percorsi definiti a vantaggio dei minori dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Segnala, infine, una certa sovrapposizione di compiti e funzioni tra gli psicologi e gli assistenti sociali, che individua una possibile criticità del sistema.

Invita, quindi, la dottoressa Bommassar, a svolgere la sua relazione.

Roberta BOMMASSAR, *rappresentante del CNOP (*Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi), illustra le principali funzioni svolte dagli

psicologi nell'ambito dei Servizi sociali territoriali e le problematiche che caratterizzano il collocamento dei minori fuori famiglia, anche in relazione al mantenimento di un rapporto con la famiglia di origine.

Intervengono per porre quesiti le deputate Maria Teresa BELLUCCI *(FDI)*, Celeste D'ARRANDO *(M5S)*, Veronica GIANNONE *(FI)* e Laura CAVANDOLI, *presidente* alle quali risponde Roberta BOMMASSAR, *rappresentante del CNOP (*Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi).

Laura CAVANDOLI, *presidente,* dopo aver comunicato che gli ulteriori quesiti che i parlamentari faranno pervenire alla segreteria della Commissione saranno trasmessi all'audita e riceveranno risposta in forma scritta, ringrazia la dottoressa Bommassar e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,15.

AVVERTENZA

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

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Plenaria

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere

Mercoledì 20 aprile 2022

Plenaria
109ª Seduta

Presidenza della Presidente
VALENTE

La seduta inizia alle ore 12,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La presidente VALENTE *(PD)* avverte che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario e il resoconto stenografico.

Non essendovi osservazioni, così rimane stabilito.

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE

La PRESIDENTE dà conto dell'Ufficio di Presidenza svoltosi la settimana scorsa in ordine alla possibilità di svolgere un sopralluogo con una visita alla Procura e al Tribunale di Napoli, in relazione alla recente approvazione del bilancio sociale della Procura, elaborato in collaborazione con l'Università Federico II, dal quale emerge come i reati di genere registrino la più alta crescita.

Per quanto concerne poi il tema della tratta, che dovrebbe essere oggetto, se il tempo lo consentirà, di una breve relazione specifica, o comunque di un capitolo di quella conclusiva, fa altresì presente che la Procura di Napoli avrebbe piacere di illustrare ai componenti della Commissione alcuni progetti specifici sul tema.

La Commissione conviene sullo svolgimento del sopralluogo, da svolgere entro il mese di giugno.

Seguito dell'esame della Relazione su «La vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale»

(Seguito dell'esame e approvazione)

La PRESIDENTE ricorda che nella seduta del 7 aprile 2022 è stata illustrata la proposta di Relazione e che non sono state presentate ulteriori osservazioni di modifica o integrative, oltre quelle avanzate nella seduta ricordata.

Dopo aver brevemente riassunto i punti cardine sui cui è imperniata la Relazione, pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna, le considerazioni finali e le raccomandazioni, propone, quindi, alcune modifiche di *drafting* al testo distribuito, che sottopone alla Commissione.

Poiché non vi sono osservazioni, si intendono accolte.

Intervengono, per dichiarazione di voto favorevole, a nome dei rispettivi Gruppi, la senatrice RIZZOTTI *(FIBP-UDC)*, la senatrice RAUTI *(FdI)* e la senatrice LUNESU *(L-SP-PSd'Az)*.

La PRESIDENTE, verificata la presenza del numero legale, pone in votazione la Relazione su «La vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale».

La Commissione approva la Relazione.

La seduta termina alle ore 13,10.

Licenziato per la stampa dal Direttore del Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 20,45

ALLEGATO

Relazione su «La vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale» (testo approvato)

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE

Relazione

LA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA DELLE DONNE CHE SUBISCONO VIOLENZA E DEI LORO FIGLI NEI PROCEDIMENTI CHE DISCIPLINANO L'AFFIDAMENTO E LA RESPONSABILITA' GENITORIALE

PREMESSA[1]

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con delibera del Senato della Repubblica 16 ottobre 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 249 del 25 ottobre 2018, ha tra i suoi compiti istituzionali quello di «monitorare la concreta attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011[...]e di accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti» (articolo 2, comma 1, lettere *b)* e *c)*).

La Convenzione di Istanbul, all'articolo 18, stabilisce che gli Stati firmatari si impegnano ad "evitare la vittimizzazione secondaria", che consiste nel far rivivere le condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta la vittima di un reato, ed è spesso riconducibile alle procedure delle istituzioni susseguenti ad una denuncia, o comunque all'apertura di un procedimento giurisdizionale. La vittimizzazione secondaria è una conseguenza spesso sottovalutata proprio nei casi in cui le donne sono vittima di reati di genere, e l'effetto principale è quello di scoraggiare la presentazione della denuncia da parte della vittima stessa.[2]

La Commissione, sollecitata anche dalle numerose richieste di madri vittime di violenza a cui sono stati - in molti casi - sottratti i figli, facendosi carico di questo tema, ha deliberato di svolgere un'inchiesta volta a verificare la concreta attuazione in Italia dei principi della Convenzione di Istanbul e a individuare la portata del fenomeno cosiddetto di vittimizzazione secondaria in danno di donne e minori vittime di violenza.

La necessità di accertare le dimensioni e l'ampiezza del fenomeno della vittimizzazione secondaria è derivata, inoltre, dalla consapevolezza che solo una risposta coerente di tutte le istituzioni può arginare la diffusione dell'endemico fenomeno della violenza domestica e di genere. Non si può reprimere la violenza domestica nella normativa sanzionatoria penale e nei procedimenti penali, ed ignorarne gli effetti nei procedimenti che abbiano ad oggetto la disciplina dell'affidamento dei figli o della responsabilità genitoriale.

Uno stesso ordinamento non può tollerare che da una parte l'autore di violenze venga indagato e condannato per le condotte commesse e dall'altra venga considerato un genitore adeguato al pari di quello che le violenze abbia subito, senza che gli agiti violenti, nei procedimenti civili e minorili vengano accertati e abbiano dirette conseguenze sulla gestione della genitorialità. E' necessario garantire l'adozione di provvedimenti coordinati, nella consapevolezza che la vera efficacia deterrente per reprimere condotte di violenza domestica si realizza verificando la sussistenza di tali condotte, anche e soprattutto, nell'ambito dei procedimenti civili e minorili che hanno per oggetto domande relative ai figli minori, con immediati riflessi, in caso di accertamento della sussistenza delle stesse, anche nelle forme di volenza assistita, sulla disciplina della responsabilità genitoriale e dell'affidamento con adozione di misure limitative a carico del genitore violento. La diffusione nei procedimenti civili o minorili che abbiano ad

[1] Alla stesura della Relazione hanno partecipato i collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno: Elvira Reale, psicologa e coordinatrice del Gruppo di lavoro; Monica Velletti e Francesca Ceroni, magistrate, Sabrina Fiaschetti e Concetta Gentili, avvocate, che hanno elaborato e compilato i questionari di rilevazione statistica del campione e curato le ricerche giuridiche. Hanno altresì collaborato all'elaborazione della relazione: Paola Di Nicola Travaglini, Fabiola Furnari, Maria Monteleone e Annamaria Picozzi, magistrate, nonché Teresa Scafuto, giudice onorario. L'elaborazione dei dati dell'indagine statistica dei capitoli II e III è stata curata dai collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23, del Regolamento interno: Linda Laura Sabbadini, Direttrice centrale dell'ISTAT; Marina Musci e Matteo Bohm, statistici.

[2] Così le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno definito la vittimizzazione secondaria (Cass., sent., 17 novembre 2021 n. 35110).

oggetto domande di affidamento dei figli minori o di disciplina della responsabilità genitoriale, di specifica attenzione alle condotte di violenza domestica, con immediati effetti sulla modalità di affidamento, si ritiene potrà avere, nel breve periodo, un'efficacia deterrente maggiore rispetto alla irrogazione di condanne penali, che nella maggior parte dei casi sopraggiungono a notevole distanza dai fatti, e prevedono la sospensione condizionale della pena.

Sulla base di questi presupposti la Commissione, nella seduta del 4 agosto 2020, ha specificato le modalità di svolgimento dell'inchiesta - di natura qualitativa e quantitativa - diretta a verificare la reale ampiezza del fenomeno della vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale. L'indagine ha avuto come oggetto lo studio di 1411 procedimenti giudiziari, iscritti a ruolo nell'anno 2017, relativi sia a giudizi civili di separazione giudiziale con domande di affidamento di figli minori sia a giudizi minorili sulla responsabilità genitoriale. Negli anni 2020-2021, sono stati esaminati per i 1411 procedimenti tutti gli atti processuali: atti di parte, verbali di causa, relazioni dei servizi socio assistenziali, consulenze tecniche d'ufficio, provvedimenti provvisori e definitivi adottati dai giudici, ogni allegato dei fascicoli di parte e d'ufficio.

La Commissione ha pertanto acquisito, all'Archivio della Commissione medesima, gli atti processuali dei procedimenti civili di un campione dei tribunali ordinari mentre per i procedimenti del campione dei tribunali minorili gli atti processuali sono stati esaminati *in loco* dai Collaboratori della Commissione. La ricerca ha avuto il fine di verificare attraverso un'analisi di carattere statistico - e pertanto con criteri oggettivi - sia l'incidenza dei procedimenti con presenza di indicatori di violenza rispetto al numero complessivo dei procedimenti iscritti, sia gli accertamenti in concreto compiuti dai giudici e i provvedimenti adottati in presenza di allegazioni di violenza.

L'indagine ha inoltre ripreso i dati derivanti dal Doc. XXII-*bis*, n. 4[3] nel quale sono stati analizzati gli esiti dell'indagine condotta con appositi questionari presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi, diretta altresì a comprendere l'organizzazione degli uffici, i livelli di formazione specifica sui temi della violenza contro le donne degli operatori della giustizia e dei consulenti, le forme di comunicazione tra autorità giudiziarie inquirenti e decidenti.

Sono inoltre stati sottoposti all'esame della Commissione un considerevole numero di casi emblematici riguardanti le storie giudiziarie di donne che hanno segnalato le loro vicende processuali affermando di aver subito forme di vittimizzazione secondaria a causa del mancato riconoscimento della violenza domestica.

La Commissione ha altresì svolto un'ampia serie di audizioni di esperti della materia[4].

---

[3] Relazione su "Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria", approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021.

[4] Audizione della dottoressa Elisabetta Rosi, Consigliere della terza sezione penale della Corte di cassazione (seduta del 2 aprile 2019 n. 4); Audizione del Presidente del Tribunale di Roma, dottor Francesco Monastero (seduta del 9 aprile 2019 n. 5); Audizione della Presidente della sezione GIP del Tribunale di Napoli, dottoressa Giovanna Ceppaluni (seduta del 7 maggio 2019 n. 6); Audizione del Presidente del Tribunale di Palermo, dottor Salvatore Di Vitale, e del Presidente del Tribunale di Torino, dottor Massimo Terzi (seduta del 14 maggio 2019 n. 7); Audizione del Primo Dirigente della Divisione Anticrimine della Polizia di Stato presso la Questura di Trento, dottoressa Annamaria Maggio, del Tenente Colonnello presso l'Ufficio legislazione del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, dottor Filippo Vanni e del Presidente del Tribunale di Milano, dottor Roberto Bichi (seduta dell' 11 giugno 2019 n. 9); Audizione del Presidente della sezione autonoma misure di

Nella Relazione verranno esposti ed analizzati: la disciplina normativa nazionale ed internazionale riguardante la vittimizzazione secondaria ed i suoi indicatori (Capitolo I); quindi saranno esposte le risultanze dell'indagine campionaria compiuta presso i Tribunali civili ordinari (Capitolo II) e presso i Tribunali per i minorenni (Capitolo III); saranno infine esaminati nel dettaglio le criticità emerse dall'esame dei casi specifici (Capitolo IV). Alla luce della complessa attività di indagine svolta, supportata dal dato statistico, saranno quindi formulate specifiche raccomandazioni della Commissione in relazione alle più evidenti criticità emerse dall'insieme dell'indagine (Capitolo V).

I. LA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA DELLE DONNE CHE HANNO SUBITO VIOLENZA: DEFINIZIONE E AMBITO DELL'INDAGINE

1.1. IL CICLO DELLA VIOLENZA E IL FENOMENO DELLA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA.

L'allarmante diffusione di condotte di violenza domestica e nei confronti delle donne nella gran parte dei paesi del mondo ha portato all'adozione di numerosi interventi normativi nazionali e sovranazionali per il suo contrasto. La radice culturale del fenomeno, per lungo tempo tollerato e sottovalutato, in quanto ritenuto espressione di costumi sociali consolidati, solo negli ultimi decenni ha visto una più incisiva presa di coscienza internazionale con l'elevazione del contrasto alla violenza domestica e nei confronti delle donne nell'alveo della tutela dei diritti umani, con la conseguente introduzione di norme puntuali e più efficaci.

---

prevenzione del Tribunale di Milano, dottor Fabio Roia (seduta del 25 giugno 2019 n. 12); Audizione della Presidente della prima sezione civile del Tribunale di Bologna, dottoressa Matilde Betti (seduta del 12 settembre 2019 n. 20); Audizione di rappresentanti dell'associazione Sud est donne, del Comitato madri riunite, dell'associazione Arci donna Napoli e dell'associazione Federico nel cuore (seduta del 25 febbraio 2020 n. 41); Audizione della seconda Vicepresidente del GREVIO, organo indipendente di monitoraggio della Convenzione di Istanbul presso il Consiglio d'Europa sul rapporto GREVIO per l'Italia, dottoressa Simona Lanzoni (seduta del 12 maggio 2020 n. 45); Audizione della responsabile della redazione Dire-Donna, dottoressa Silvia Mari, e della Vice Presidente dell'associazione Federico nel cuore Onlus, dottoressa Maria Serenella Pignotti (seduta del 23 giugno 2020 n. 51); Audizione di una componente dell'Esecutivo del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Psicologi, dottoressa Angela Maria Quaquero (seduta del 28 luglio 2020 n. 56); Audizione della Vicepresidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli Assistenti sociali, dottoressa Annunziata Bartolomei (seduta del 30 luglio 2020 n. 57); Audizione di una pedagogista esperta in problematiche dell'adolescenza e dell'età evolutiva con un focus specifico sui minori vittime di violenza assistita, dottoressa Maria Carla Sivori e della Direttrice dell'Ufficio di Servizio sociale per i minorenni di Genova, dottoressa Anna Maria Scazzosi (seduta del 4 agosto 2020 n. 58); Audizione della Prorettrice con delega a legalità, trasparenza e parità di diritti dell'Università degli Studi di Milano e ordinario di diritto costituzionale, professoressa Marilisa D'Amico (seduta del 26 gennaio 2021 n. 72); Audizione della Direttrice del Servizio di psicologia giuridica e forense, ordinario di psicologia generale presso la Facoltà di Medicina e Psicologia dell'Università di Roma "La Sapienza", professoressa Anna Maria Giannini (seduta del 10 febbraio 2021 n. 73); Audizione di rappresentanti delle Associazioni Be Free, Differenza Donna, D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza, Reama - Fondazione Pangea onlus, Telefono Rosa, UDI - Unione Donne in Italia (seduta del 1° luglio 2021 n. 90); Audizione della Ministra per le pari opportunità e la famiglia, professoressa Elena Bonetti (seduta del 20 luglio 2021 n. 91); Audizione della Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Carla Garlatti (seduta del 16 marzo 2022 n. 105).

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 27 giugno 2013, n. 77, nota come Convenzione di Istanbul, ha dettato specifiche disposizione per il contrasto ad ogni forma di violenza domestica, imponendo agli Stati che abbiano ratificato e dato esecuzione alla Convenzione, di dotarsi di una legislazione efficace, e di verificarne in modo costante l'effettiva attuazione da parte di tutti gli operatori, in particolare da quelli appartenenti al sistema giudiziario.

Nel contrasto al fenomeno della violenza domestica e nei confronti delle donne, l'attenzione del legislatore e degli operatori giudiziari si è concentrata, a livello nazionale, principalmente nella repressione delle condotte penalmente rilevanti, con l'adozione di norme (*cfr.* da ultimo legge sul cosiddetto "codice rosso", legge 19 luglio 2019, n. 69), che hanno previsto risposte sanzionatorie sempre più elevate, scelta certamente idonea a conseguire l'obiettivo prefissato, ma sicuramente non sufficiente, come dimostrato dalla incidenza statistica delle condotte di violenza domestica[5]. La severa repressione penale di tutte le forme di violenza domestica, l'introduzione in forza delle norme richiamate di nuove fattispecie incriminatrici, di inasprimenti delle sanzioni già esistenti, rappresenta una valida risposta delle istituzioni per il contrasto del fenomeno, ma non ha dimostrato di avere l'efficacia deterrente auspicata.

La richiamata radice culturale della violenza domestica, che induce a reprimerne solo le manifestazioni più gravi, quelle che emergono all'evidenza delle autorità giudiziarie penali, ha impedito al legislatore ed agli operatori di dedicare analoga attenzione ad un diverso ambito nel quale le condotte di violenza domestica, declinate in tutte le loro forme di violenza fisica, psicologica, economica, hanno presumibilmente la maggiore incidenza, quello delle relazioni familiari.

È infatti all'interno della famiglia che i rapporti fondati sulla prevaricazione e sulla sopraffazione esplicano gli effetti più gravi e devastanti. È tra le mura domestiche che si concentra il numero più elevato di violenze, che conseguentemente hanno la maggiore difficoltà ad emergere come fenomeno. Nelle relazioni disfunzionali basate su rapporti di prevaricazione del *partner* violento sull'altra, si realizza il cosiddetto "ciclo della violenza" che vede susseguirsi una prima fase nella quale si realizzano le condotte preliminari della violenza, cui seguono prima i comportamenti violenti, e poi fasi di ricostituzione del legame, nelle quali l'uomo violento promette di non reiterare le condotte aggressive, si mostra premuroso e tende ad attribuire la responsabilità a condotte esterne, in altre occasioni imputate invece alla stessa vittima, in modo da riconquistarne la fiducia, anche in nome dell'unità familiare.

In questo circolo, la donna, in posizione di soggezione rispetto al *partner* (in molti casi anche economicamente), finisce per riprendere la relazione fino al successivo episodio di violenza, in un ciclo ripetitivo che può susseguirsi per un lungo numero di anni. La mancata capacità dell'ordinamento e soprattutto degli operatori della giustizia (magistrati, avvocati, responsabili dei servizi socio assistenziali, consulenti) di individuare la violenza in comportamenti considerati - e sovente descritti dalla stessa vittima - come di mero conflitto familiare produce dei danni rilevanti, non solo nei confronti della donna che ha subito la violenza non riconosciuta come tale, donna spesso ritenuta responsabile e colpevolizzata per non essersi sottratta alla spirale di violenza, ma anche nei confronti dei minori esposti alle medesime condotte violente.

L'esposizione dei minori a violenza domestica, non solo quando la stessa sia agita direttamente nei loro confronti, ma anche quando sia agita nei confronti della loro madre - essendo ormai patrimonio

[5] Al riguardo si richiama la relazione, approvata dalla Commissione il 18 novembre 2021, su «La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018» (DOC. XXII-*bis,* n. 7).

condiviso che la violenza cosiddetta assistita è da considerare anch'essa violenza diretta sui minorenni - produce conseguenze irreversibili sull'equilibrio psico-fisico del minore, e può provocare sindromi post-traumatiche, ed incidere in ogni caso sulla crescita della persona di minore età[6] .

Tra i doveri principali di ogni genitore vi è quello di educare la prole, e poiché l'educazione si esplica con l'esempio, i comportamenti violenti posti in essere da parte di uno dei genitori in danno dell'altro hanno indelebili e negativi effetti sulla crescita del figlio. Con il conseguente e ulteriore rischio che il minore introietti modelli genitoriali distorti che producono danni immediati per le dirette conseguenze della violenza sull'equilibrio psico-fisico, e danni differiti nel momento in cui il figlio, crescendo, assumerà a sua volta ruoli genitoriali, poiché l'esposizione a modelli distorti può produrre la replicazione degli stessi.

Tali considerazioni, che oltre ad essere principi riconosciuti dal contesto scientifico internazionale costituiscono patrimonio della comune esperienza collettiva, non sempre sono adeguatamente valutate nell'ambito dei procedimenti civili e minorili[7] che abbiano per oggetto la disciplina dell'affidamento dei figli minori (di cui all'articolo 337-*bis* e seguenti del codice civile[8]) ovvero che abbiano ad oggetto domande di limitazione o di decadenza dalla responsabilità genitoriale (di cui agli articoli 330 e 333 del codice civile[9]).

---

[6]I dati Istat 2015 parlano chiaro: del gran numero di donne che subisce violenza dai propri compagni, circa 600.000 hanno bambini. Questi bambini, non sono assenti o inconsapevoli dei comportamenti violenti del proprio genitore, non portano lividi sul proprio corpo, o meglio, non sempre, ma se non si interviene avranno in futuro conseguenze ben più importanti con cui fare i conti. La violenza assistita crea, infatti, sui minori danni che possono diventare irreparabili e che possono manifestarsi anche nel lungo periodo. Anche la sola violenza assistita legittima, dunque, non solo il provvedimento di allontanamento del genitore maltrattante ma anche la sua decadenza dalla responsabilità parentale costituendo "grave pregiudizio" per la vita e l'integrità psicofisica del minore in quanto condotta atta a turbare l'atmosfera della famiglia nel suo complesso. La Convenzione di Istanbul all'articolo 31 stigmatizza la violenza assistita specificando che le condotte penalmente rilevanti devono avere dei riflessi civilistici che consistono nella valutazione dell'incidenza delle condotte medesime sull'affido condiviso, sui rapporti tra genitore violento e figli minori, giungendo ad incidere direttamente sull'esercizio della responsabilità genitoriale.
Sul punto, in questi termini, si veda Cass. Penale n. 45403/2016 «proprio in considerazione della ratio ispiratrice della disposizione e della sua funzione, che il minore che abbia assistito ad uno dei delitti indicati nella disposizione può essere considerato anch'egli persona offesa del reato, in quanto la configurabilità di detta circostanza aggravante determina una estensione dell'ambito della tutela penale, anche al minore che abbia assistito alla violenza, come tale pienamente legittimato a costituirsi parte civile, essendo anch'egli danneggiato dal reato, così come aggravato». Si aggiunga altresì che il novellato articolo 572, comma 4, c.p. prevede che il minore degli anni 18 che assiste ai maltrattamenti si considera persona offesa dal reato. Queste norme da un lato obbligano il giudice civile a tener conto delle vicende che coinvolgono i genitori e della "qualità relazionale" tra essi intercorrente stante che assicurare benessere psicofisico ad un minore significa anche costruire intorno ad esso un ambiente sereno in cui possa crescere al riparo da traumi, e dall'altro fanno assumere rilevanza alla violenza assistita rendendo i piccoli "testimoni di violenza" parte offesa, rendendo cioè giuridicamente significativo il pregiudizio che ne deriva loro, al pari di quello derivante da violenza diretta.

[7] Ai sensi dell'articolo 38 disp. att. c.c. la competenza per i procedimenti c.d. *de responsabilitate*, aventi ad oggetto domande attinenti la titolarità della responsabilità genitoriale, quali domande di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale in presenza di condotte pregiudizievoli dei genitori in danno dei minori, disciplinati dagli art. 330 e seguenti del codice civile è allo stato ripartita tra Tribunale per i minorenni e Tribunale ordinario.

[8] Procedimenti che abbiano per oggetto domande relative all'esercizio della responsabilità genitoriale (c.d. di affidamento) dei figli minori in caso di giudizi di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili del matrimonio – nonché nei giudizi di modifica delle condizioni di separazione o divorzio- annullamento, nullità del matrimonio, e nei giudizi relativi alla disciplina dell'affidamento dei figli nati fuori del matrimonio.

[9] L'articolo 330 c.c. prevede che il giudice possa pronunciare la decadenza dalla responsabilità genitoriale di uno o di entrambi i genitori qualora accerti che il genitore violi o trascuri i doveri inerenti la responsabilità genitoriale ovvero abusi dei relativi poteri, creando grave pregiudizio per il figlio.
L'articolo 333 c.c. prevede che il giudice in presenza di condotte pregiudizievoli di uno o di entrambi i genitori (che non diano luogo a pronunce di decadenza) possa adottare i provvedimenti più convenienti, compreso l'allontanamento del minore dalla

Le risultanze dell'indagine contenute nel Documento relativo alla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria[10] hanno già fatto emergere come il fenomeno della violenza non sia adeguatamente considerato nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, e come manchi nella maggior parte dei Tribunali di merito italiani una specifica attenzione al problema.

Peraltro, un attento esame della giurisprudenza di legittimità e di merito in materia, evidenzia come la Convenzione di Istanbul sia richiamata in provvedimenti giudiziari, a fronte della adozione della legge di ratifica nel 2013, solo a partire dagli anni 2017-2018: a partire da quegli anni, infatti, risultano editi provvedimenti, emessi da Corti di merito[11], che contengono un espresso richiamo alla Convenzione ed ai suoi principi, e solo a partire dagli anni 2020-2021 sono state adottate dalla Suprema Corte di Cassazione decisioni di legittimità[12] che, nei procedimenti civili e minorili, richiamano espressamente questa fonte sovranazionale.

La sottovalutazione del fenomeno della violenza domestica e nei confronti delle donne nell'ambito dei giudizi civili e minorili ha avuto come conseguenza il verificarsi di fenomeni di. vittimizzazione secondaria in danno delle madri e dei figli, esposti a condotte violente[13].

---

residenza familiare, ovvero l'allontanamento del genitore o del convivente maltrattante o abusante. Entrambi i procedimenti sono regolati quanto alla disciplina processuale dall'art. 336 c.c.

[10] Nel Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria (relazione approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021, DOC. XXII-*bis*, n. 4) è stata compiuta l'analisi delle indagini condotte presso le procure della Repubblica, i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, il Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore della magistratura, il Consiglio nazionale forense e gli ordini degli psicologi

[11] Tra i provvedimenti di merito editi: Tribunale di Roma, decr., 11 ottobre 2018, in Foro.it., 2019, I, c. 346; Tribunale di Roma, sent., 15 dicembre 2020, n. 17902 in banca dati *DeJure*; Tribunale di Terni, sent., 3 settembre 2021, n. 709, in banca dati *DeJure*.

[12] *Cfr.* per tutte: Cass. SSUU sent. n. 35110 del 17 novembre 2021.

[13] L'attenzione sui procedimenti civili, quale luogo prioritario della vittimizzazione secondaria delle donne, trova riscontro nelle relazioni elaborate dalla piattaforma di esperti (*The Platform of Independent Expert Mechanisms on Discrimination and Violence against Women (EDVAW Platform)*. La EDVAW Platform nella conferenza di Strasburgo del 24 maggio 2019 (dal titolo "*Women's rights at the Crossroads: strengthening international cooperation to close the gap between legal frameworks and their implementation*", disponibile all'indirizzo: https://rm.coe.int/final-statement-vaw-and-custody/168094d880) ha espresso preoccupazione per i modelli in varie giurisdizioni del mondo che ignorano la violenza del partner contro le donne nel determinare i diritti di custodia dei figli. Questi modelli rivelano pregiudizi di genere discriminatori sottostanti e stereotipi di genere dannosi per le donne. Ignorare la violenza del partner contro le donne nella determinazione della custodia dei figli può comportare gravi rischi per i bambini e quindi essa va considerata per garantire la loro efficace protezione…I membri della piattaforma ritengono che le relazioni violente tra genitori colpiscano prevalentemente le donne e abbiano un impatto diretto sulla vita dei bambini, tuttavia la violenza contro le donne è raramente considerata un fattore rilevante dalle autorità nazionali nelle decisioni sulla custodia dei figli. Non c'è dubbio inoltre che la violenza da parte del partner colpisca prevalentemente le donne, eppure la correlazione tra violenza domestica contro le donne e abuso sui minori è spesso sottovalutata da professionisti e tribunali. Il pregiudizio di genere nei confronti delle donne in tali contesti è prevalente poiché le donne sottoposte a violenza dai partner sono a maggior rischio di ottenere esiti negativi relativamente ai diritti di visita e custodia. Inoltre, il pregiudizio di genere discriminatorio porta spesso a diffidare delle donne, in particolare riguardo alle presunte false accuse di abusi sui minori e di violenza domestica.

1.2. IL FENOMENO DELLA VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA: DEFINIZIONE, PRINCIPI COSTITUZIONALI E RIFERIMENTI NORMATIVI NAZIONALI E INTERNAZIONALI.

La vittimizzazione secondaria, con particolare riferimento a quella che rischia di realizzarsi nei procedimenti giurisdizionali di separazione, affidamento e di limitazione e decadenza dalla responsabilità genitoriale, si realizza quando le stesse autorità chiamate a reprimere il fenomeno della violenza, non riconoscendolo o sottovalutandolo, non adottano nei confronti della vittima le necessarie tutele per proteggerla da possibili condizionamenti e reiterazione della violenza.

Una puntuale definizione di vittimizzazione secondaria si rinviene nella Raccomandazione n. 8 del 2006 del Consiglio d'Europa secondo la quale «vittimizzazione secondaria significa vittimizzazione che non si verifica come diretta conseguenza dell'atto criminale, ma attraverso la risposta di istituzioni e individui alla vittima»[14]. La vittimizzazione secondaria colpisce le donne che hanno subito violenza soprattutto in ambito familiare e nelle relazioni affettive. La vittimizzazione secondaria, diversamente dalla vittimizzazione ripetuta da attribuire allo stesso autore, è quindi effettuata dalle istituzioni con cui la vittima viene in contatto, qualora operino senza seguire le direttive internazionali e nazionali, e non garantiscano comportamenti rispettosi e tutelanti, tali da non ledere la dignità personale, la salute psicofisica e la sicurezza della vittima, sia essa la donna sia esso il minore vittima di violenza assistita.

La Convenzione di Istanbul obbliga gli Stati che abbiano ratificato e dato esecuzione alla convenzione a contrastare la vittimizzazione secondaria. Nell'articolo 18 è previsto che le parti contraenti devono adottare le misure necessarie, legislative o di altro tipo, per proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza. Tale articolo, al comma 3, indica interventi puntuali finalizzati al raggiungimento di questo obiettivo disponendo che le Parti devono adottare misure che: «siano basate su una comprensione della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica e si concentrino sui diritti umani e sulla sicurezza della vittima; siano basate su un approccio integrato che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale; mirino ad evitare la vittimizzazione secondaria; mirino ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittime di violenze; consentano, se del caso, di disporre negli stessi locali di una serie di servizi di protezione e di supporto; soddisfino i bisogni specifici delle persone vulnerabili, compresi i minori vittime di violenze e siano loro accessibili.».

Come tutta la violenza di genere, anche la vittimizzazione secondaria ha profonde radici culturali: i rappresentanti delle istituzioni, in quanto espressione della società, possono essere portatori, anche inconsapevoli, di pregiudizi e stereotipi di genere che sono alla base della violenza domestica, con possibile tendenza a colpevolizzare la vittima (cosiddetto *victim blaming*). Citando, solo a titolo esemplificativo, alcune delle ipotesi più ricorrenti di possibile vittimizzazione secondaria nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, numerosi sono i casi in cui sono le stesse norme a condurre a questo effetto. Nei procedimenti di separazione e divorzio giudiziale, rispettivamente l'articolo 708 codice di procedura civile e l'articolo 4 della legge n. 898/1970, prevedono espressamente la presenza congiunta dei coniugi davanti al Presidente per il tentativo di conciliazione, senza alcuna deroga; l'applicazione di queste disposizioni in presenza di condotte di violenza domestica – in alcuni casi anche accertate dall'autorità penale - produce come conseguenza la necessaria contemporanea presenza nel medesimo contesto della

[14] Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims, in cui al paragrafo 1.3 si definisce la vittimizzazione secondaria: «*Secondary victimisation means the victimisation that occurs not as a direct result of the criminal act but through the response of institutions and individuals to the victim*».

donna che ha subito violenza e del *partner* violento, senza che sia prevista l'adozione delle cautele invece dettate nell'ambito dei procedimenti penali. La soggezione psicologica che subisce la vittima, in mancanza di adozione di necessarie tutele, può avere come conseguenza non solo l'esposizione a tensioni e pressioni agite dal violento, ma anche l'impossibilità per la vittima di esporre nel dettaglio le condotte subite nel corso della relazione familiare, con il rischio di mancata emersione dei comportamenti di violenza.

Ma la forma più ricorrente e grave di vittimizzazione secondaria può realizzarsi nei procedimenti di affidamento dei figli, in conseguenza della mancata applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, nel quale si prevede che «al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, devono essere presi in considerazione gli episodi di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione». Il mancato accertamento delle condotte violente e la conseguente mancata valutazione di tali comportamenti nella adozione di provvedimenti di affidamento dei figli, ha come conseguenza l'emanazione di provvedimenti stereotipati che dispongono l'affidamento condiviso del minore ad entrambi i genitori, senza distinguere tra il genitore violento e la genitrice vittima di violenza. Con conseguente imposizione alla madre, per provvedimento della stessa autorità giudiziaria, di assumere decisioni - peraltro sovente ostacolate dal genitore violento, con l'ulteriore pregiudizio per il minore che spesso rimane privo dei necessari interventi di sostegno - per i figli insieme con l'autore della violenza, con il rischio di essere di nuovo esposta ad aggressioni, a pressioni o a violenti condizionamenti.

Altra forma di vittimizzazione secondaria è rinvenibile nell'adozione di provvedimenti standardizzati, per la disciplina del diritto di visita del padre, quando i figli minori affidati congiuntamente ad entrambi i genitori siano collocati in via prevalente presso la madre; il mancato riconoscimento della violenza, o la sottovalutazione del fenomeno hanno come conseguenze l'omessa adozione di tutele per i figli e per le madri vittime di violenza, con il rischio che comportamenti violenti si realizzino di nuovo o in danno dei minori, nei periodi di frequentazione, o in danno della madre, nel momento in cui il padre prelevi o riceva i minori per l'esercizio del diritto di visita.

Si realizza altresì un'altra forma di vittimizzazione secondaria qualora il mancato coordinamento tra le autorità giudiziarie chiamate ad adottare provvedimenti, nei diversi ambiti di competenza, esponga la vittima di violenza a plurimi accertamenti o a reiterate testimonianze o ascolti (nel caso di minori). La Convenzione di Istanbul, all'articolo 18, detta specifici obblighi positivi a carico delle Parti contraenti, al fine di scongiurare tale rischio[15], oltre a prevedere, all'articolo 15, che sia assicurata una formazione specifica alle figure professionali che si occupano di vittime e di autori di atti di violenza.

In applicazione delle vigenti disposizioni normative, in presenza di procedimenti civili o minorili che hanno per oggetto domande di affidamento di figli minori, nei quali la donna alleghi di essere vittima di violenza, possono essere pendenti altri procedimenti nei quali diverse autorità giudiziarie inquirenti e decidenti compiono gli accertamenti di competenza. Ad esempio, possono essere contemporaneamente pendenti procedimenti dinanzi: al giudice civile per la disciplina delle modalità di affidamento con l'intervento del Pubblico ministero; al giudice minorile nel caso in cui siano state contemporaneamente proposte domande *ex* articoli 330 e 333 del codice civile, con presenza del Pubblico ministero minorile parte in questi procedimenti; al giudice penale nel caso di condotte violente penalmente rilevanti per

[15] Il comma 2 dell'articolo 18 della Convenzione di Istanbul prevede infatti che vengano adottate «le misure legislative o di altro tipo necessarie, conformemente al loro diritto interno, per garantire che esistano adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi competenti, comprese le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge, le autorità locali e regionali, le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni o entità competenti, al fine di proteggere e sostenere le vittime e i testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione, ivi compreso riferendosi ai servizi di supporto generali e specializzati di cui agli articoli 20 e 22 della presente Convenzione».

l'accertamento della responsabilità penale dell'autore della condotta violenta. In ciascuno dei descritti giudizi può essere nominato un consulente (o perito), e nei giudizi civili e minorili può essere richiesto l'intervento dei servizi socio assistenziali competenti, per compiere valutazioni.

È di immediata evidenza come il mancato coordinamento tra le autorità indicate possa produrre gravi forme di vittimizzazione secondaria delle vittime di violenza domestica esposte, qualora chiamate a rievocare le violenze subite dinanzi a ciascuna delle autorità indicate, a tensioni e sofferenze, nonché al rischio di decisioni tra loro non coordinate e potenzialmente divergenti.

Tutte queste forme di vittimizzazione e i meccanismi attraverso i quali sono perpetrate saranno esaminate in profondità nel Capitolo IV, relativo all'esame dei casi emblematici.

1.2.1 Le indicazioni del GREVIO.

La necessità di approfondire il tema della vittimizzazione secondaria delle donne e dei minori vittima di violenza domestica nell'ambito dei procedimenti civili e minorili è emersa anche in conseguenza delle risultanze del rapporto GREVIO per l'Italia (*GREVIO's -Baseline- Evaluation Report, Italy* , tradotto in italiano dal Dipartimento per le Pari Opportunità)[16], redatto nel 2019 all'esito della attività di Organo di Monitoraggio chiamato a verificare l'applicazione della Convenzione di Istanbul.

Il rapporto, pubblicato nel 2020, nell'esaminare l'applicazione della Convenzione di Istanbul nell'ambito dei procedimenti nei quali vengano adottati provvedimenti attinenti l'esercizio e la titolarità della responsabilità genitoriale, ha verificato, in particolare, l'applicazione di due articoli della Convenzione:

- l'articolo 26, che impone alle parti di adottare misure legislative e di ogni altro tipo necessarie per garantire che siano debitamente presi in considerazione, nell'ambito dei servizi di protezione e di supporto alle vittime, i diritti e i bisogni dei bambini testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione;
- l'articolo 31 che, come già richiamato, dispone che le Parti adottino misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano presi in considerazione gli episodi di violenza e per garantire che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini.

Il GREVIO ha analizzato in dettaglio gli ostacoli all'attuazione di questi articoli nei paragrafi 161 e 180-188 del Rapporto.

Con riferimento all'articolo 26, ha formulato le seguenti osservazioni critiche (paragrafo 161): «Il GREVIO osserva che sulla base delle informazioni disponibili, è difficile stabilire in che misura i bambini testimoni di violenze abbiano accesso ad adeguati servizi di protezione e sostegno in Italia. In ogni caso, il gruppo ha riscontrato che uno dei principali ostacoli che impedisce tale accesso è la mancata comprensione da parte delle figure professionali che operano nei servizi sociali della violenza basata sul genere e dei suoi effetti sui bambini. Il nocciolo del problema è la tendenza degli enti preposti, in particolare i servizi sociali, a minimizzare la violenza, sottovalutando il pericolo che essa rappresenta per la sicurezza e il benessere della madre e del bambino, e ad incolpare le vittime per il rapporto tormentato tra il padre violento e il bambino. In tali circostanze, molti bambini testimoni di violenze non ricevono il giusto sostegno».

[16] I documenti prodotti dal GREVIO sono consultabili all'indirizzo https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/italy.

Per quanto riguarda l'articolo 31 della Convenzione, l'analisi del GREVIO parte dalla valutazione della legge n. 54 del 2006, che ha introdotto l'affidamento condiviso come scelta prioritaria da adottare al momento di disciplinare le modalità di affidamento dei figli ai genitori, e dagli articoli (330, 333, 337-*quater* del codice civile) che prevedono le condizioni per derogare al regime dell'affidamento condiviso disponendo l'affidamento esclusivo. Al riguardo, il GREVIO (paragrafo 180) ha rilevato che: «Le leggi in vigore non prevedono un obbligo esplicito per gli enti istituzionali di garantire che, nel definire i diritti di affidamento e di visita, si tenga conto degli episodi di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione, come richiesto invece dall'Articolo 31, paragrafo 1».

Secondo tale Osservatorio, la mancanza di specifici ed espressi rinvii alla Convenzione di Istanbul nei casi di violenza ha come effetto la presenza di leggi che teoricamente possono garantire la protezione delle donne ma che in sostanza non riescono ad essere incisive: «[...]il meccanismo in vigore, piuttosto che permettere la protezione delle vittime e dei loro bambini, "si ritorce contro" le madri che tentano di proteggere i loro bambini denunciando la violenza e le espone ad una vittimizzazione secondaria»[17].

L'attenzione è poi focalizzata sul ricorso alle consulenze tecniche d'ufficio, in quanto è stato specificamente rilevato che «I magistrati di diritto civile tendono ad affidarsi alle conclusioni dei consulenti tecnici d'ufficio (CTU) e/o dei servizi sociali, che spesso assimilano gli episodi di violenza a situazioni di conflitto e dissociano le considerazioni relative al rapporto tra la vittima e l'autore di violenza da quelle riguardanti il rapporto tra il genitore violento e il bambino. Inoltre, le denunce delle vittime di abuso da parte del partner sono spesso rigettate sulla base di motivazioni dubbie come "la sindrome da alienazione parentale" e si incolpano le madri per la riluttanza dei figli ad incontrare il padre violento. I test di personalità, che non sono predisposti per le situazioni di violenza, fanno sì che molte vittime vengano ritenute incapaci di fare da genitore»[18].

Il GREVIO sottolinea peraltro l'elevato rischio relativo all'utilizzo della nozione di alienazione parentale o di nozioni analoghe. Come sarà spiegato più ampiamente nel Capitolo IV, l'evocazione di queste "sindromi", scientificamente inesistenti, e non riconosciute dalla comunità internazionale, impedirebbe di approfondire la reale origine del rifiuto del minore a incontrare uno dei genitori, rifiuto che potrebbe avere la sua radice nella esposizione alla violenza domestica[19]. Si sottolinea in particolare «come sia necessario che i tribunali civili e minorili indaghino su tutte le denunce di violenza e abuso, assieme ai tribunali penali qualora vi siano procedimenti penali in corso contro il padre del bambino della vittima, o cercando attivamente informazioni da altre fonti, come le forze dell'ordine, le autorità locali, i servizi sanitari, educativi e di supporto specializzato per le donne»[20] e che «la sicurezza del genitore non

[17] *Cfr.* Report GREVIO *cit.*, paragrafo 181.

[18] *Cfr.* Nota precedente, paragrafo 182.

[19] Allo stesso modo nel rapporto (paragrafi 183- 184) si segnala il rischio che le donne corrono nei tribunali civili e minorili di essere poste, nel corso delle consulenze e degli accertamenti peritali, a confronto con i *partner* autori della violenza e nell'essere insistentemente invitate, in nome della cosiddetta "*friendly parent provision*" a disporsi in modo amichevole verso l'autore di violenza.

[20] Nel paragrafo 185, il GREVIO esprime profonda preoccupazione sulle distorsioni dei procedimenti civili e minorili laddove non sia riconosciuta la violenza ed i diritti delle vittime: «il GREVIO nota con estrema preoccupazione la diffusa prassi dei tribunali civili di considerare una donna che solleva la problematica della violenza domestica come un motivo per non partecipare agli incontri e opporsi all'affidamento o alle visite, come un genitore 'non collaborativo' e quindi una 'madre inadatta' che merita di essere sanzionata».

violento e del bambino debbano essere un elemento centrale nel decidere nel miglior interesse del minore per quanto riguarda gli accordi sull'affidamento e le visite»[21].

Infine, il GREVIO sollecita le autorità italiane «affinché adottino le misure necessarie, comprese eventuali modifiche legislative, per garantire che i tribunali competenti abbiano il dovere di esaminare tutte le problematiche legate alla violenza contro le donne al momento di stabilire l'affidamento ed i diritti di visita, nonché di valutare se tale violenza legittimi una richiesta di limitazione dei diritti di affidamento e di visita» (paragrafo 188).

Ulteriore rischio di vittimizzazione secondaria è rilevato nel reiterato invito - percepito come imperativo dalle donne che hanno subito violenza - formulato da giudici, consulenti, operatori dei servizi socio assistenziali, alla mediazione ed alla conciliazione, al fine di raggiungere accordi che prevedano l'esercizio condiviso della genitorialità, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 48 della Convenzione di Istanbul, che invece vieta il ricorso obbligatorio a procedimenti di soluzione alternativa delle controversie, incluse la mediazione e la conciliazione, in relazione a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione stessa[22].

1.3. IL MANCATO RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA DOMESTICA NEI PROCEDIMENTI CIVILI E MINORILI

La mancata valutazione della violenza domestica nell'ambito dei giudizi civili e minorili che abbiano per oggetto domande di affidamento dei figli o domande attinenti la titolarità o le limitazioni all'esercizio della responsabilità genitoriale è stata oggetto di specifici monitoraggi da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. Con le delibere del 9 maggio 2018, del 4 giugno 2020 e da ultimo del 3 novembre 2021 il Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di rendere più efficiente ed efficace la risposta giurisdizionale per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica, ha evidenziato la necessità di una puntuale formazione e specializzazione per la trattazione di questi procedimenti, nonché di interventi per creare e migliorare i collegamenti tra il settore penale e il settore civile e minorile.

Nei procedimenti civili e minorili la prima difficoltà che emerge è il mancato riconoscimento della violenza domestica e molteplici sono le cause di questa criticità.

---

[21] *Cfr.* Rapporto GREVIO, *cit.*, paragrafo 186, in cui si specifica infine come ciò non sia in contrasto con «il diritto del bambino a mantenere un legame con entrambi i genitori, previsto dall'Articolo 9, comma 3 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia, (in quanto) l'esposizione alla violenza domestica - come vittima o testimone - richiede delle eccezioni alla regola».

[22] Si leggano al riguardo le considerazioni contenute nel paragrafo 209 del Rapporto, in relazione all'applicazione dell'articolo 48: «il GREVIO ha riscontrato che nell'ambito dei processi per l'affidamento dei figli, le vittime sono di fatto spesso sottoposte a procedure di mediazione, in violazione di quanto prescritto dall'Articolo 48 della Convenzione. Questo elemento è supportato da una ricerca recente nel settore, che ha mostrato come operatori e operatrici non siano riusciti ad individuare e classificare la violenza domestica e l'abbiano etichettata come conflitto. La "coppia di genitori" è stata dissociata dalla "coppia di coniugi" e perciò la mediazione è diventata una prassi, che ignora la violenza e secondo cui essa non è una problematica riguardante la sfera genitoriale […] Di conseguenza, le vittime di violenza domestica sono risultate molto svantaggiate nel corso della mediazione, e questa procedura ha portato a sentenze che hanno esposto loro ed i propri figli al rischio di ulteriori abusi. Inoltre, gli operatori e le operatrici non erano a conoscenza o non hanno applicato la Convenzione di Istanbul».

In primo luogo, tranne il già richiamato articolo 31 della Convenzione di Istanbul[23], nessuna disposizione normativa che regola la disciplina della titolarità[24] o dell'esercizio della responsabilità genitoriale[25] fa espresso riferimento alla violenza domestica come causa di revoca, sospensione o limitazione nell'esercizio della responsabilità genitoriale. Le predette disposizioni hanno formulazioni ampie che richiamano genericamente violazioni o abusi in grado di realizzare un pregiudizio per il minore (articoli 330 e 333 c.c.) ovvero prevedono che il giudice possa derogare alla regola dell'affidamento condiviso, disponendo l'affidamento esclusivo dei figli ad uno dei genitori, nel caso in cui «l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore» (articolo 337-*quater* c.c.). Queste disposizioni sarebbero astrattamente idonee all'adozione di provvedimenti in grado di limitare, in misura più o meno ampia, la titolarità o l'esercizio della responsabilità genitoriale del genitore violento sul figlio. Tuttavia, nella loro concreta applicazione, la violenza come causa di pregiudizio per il minore non viene adeguatamente considerata, e ciò in quanto la violenza domestica, in alcuni casi, non viene riconosciuta, in altri viene minimizzata e ricondotta a mero conflitto tra i genitori.

Una delle cause della mancata qualificazione dei comportamenti violenti come violenza domestica è la mancanza di specifica formazione degli attori del processo (avvocati, pubblici ministeri, giudici, consulenti tecnici, ausiliari, addetti al servizio socio assistenziale). Ciò può per esempio comportare che già al momento della proposizione della domanda di affidamento dei figli minori, quando presentata dal genitore vittima di violenza, possa accadere che gli stessi difensori della vittima, nell'atto introduttivo del giudizio, pur descrivendo condotte violente, le minimizzino ovvero le riconducano nell'alveo del conflitto tra coniugi o tra *partner*, non cogliendo le ricadute negative che queste condotte hanno avuto sui minori, giungendo quindi in molti casi a chiedere che venga disposto l'affidamento condiviso del figlio.

La radice culturale della violenza domestica e la mancanza di formazione specifica, porta anche i magistrati a sottovalutarne gli effetti, inducendo i giudici a non attivare i poteri d'ufficio, attribuiti dalla normativa vigente (articoli 336 e 337-*ter* c.c.) a tutela della prole, per accertare l'esistenza di condotte violente e per emettere idonei provvedimenti a tutela dei minori, evitando così la vittimizzazione secondaria degli stessi e delle loro madri.

Anche il Pubblico ministero, che secondo quanto previsto dall' articolo 72 del codice di procedura civile è chiamato ad intervenire in tutti i procedimenti che hanno ad oggetto domande di affidamento dei minori, interviene in realtà solo nei casi più gravi. Ad esempio, quando assume il ruolo di parte *ex* articolo 336 c.c. nei procedimenti che hanno ad oggetto domande di limitazione della responsabilità genitoriale, in alcuni casi non riconoscendo nella violenza domestica la causa della fragilità della madre vittima di violenza può persino proporre domande limitative della responsabilità genitoriale non solo a carico del genitore violento ma anche della stessa vittima di violenza.

Parimenti, i consulenti tecnici d'ufficio, gli ausiliari del giudice, gli operatori del servizio socio assistenziale e socio sanitario, in molti casi non ritengono che l'esistenza di condotte violente nel corso della vita familiare debba necessariamente essere oggetto di valutazione. Se è vero che consulenti ed ausiliari del giudice della famiglia e dei minori non devono e non possono sostituirsi al giudice nell'accertamento dei fatti, laddove correttamente specializzati dovrebbero tuttavia essere in grado di cogliere gli indici rilevatori della violenza domestica per segnalare al giudice quanto rilevato. Al contrario, nella prassi accade che questi invitino le parti alla mediazione ed alla conciliazione, vietata invece

[23] Come già ricordato la Convenzione di Istanbul è stata considerata norma direttamente applicabile soltanto a partire dal biennio 2017-2018 e solo di recente è stata richiamata a fondamento di sentenze di legittimità.

[24] Articoli 330 e 333 c.c.

[25] Articoli 337-*bis* e seguenti c.c.

dall'articolo 48 della Convenzione di Istanbul nei casi di violenza. Gli operatori coinvolti nei diversi ruoli nei procedimenti giurisdizionali che hanno per oggetto domande relative ai figli minori pongono in essere, spesso involontariamente, forme di vittimizzazione secondaria della madre[26] e soprattutto del minore.

Dall'esame dei rapporti internazionali richiamati nonché, come si vedrà nei capitoli seguenti, dai rilevamenti compiuti dalla Commissione, emerge come i procedimenti civili o minorili, che presentano indici rivelatori della violenza domestica, sono trattati con modalità stereotipate come se non vi fosse differenza tra queste controversie e quelle che attengano a un ordinario conflitto genitoriale.

1.3.1. Forme ricorrenti di vittimizzazione nei procedimenti che disciplinano l'affidamento dei minori e la responsabilità genitoriale.

L'attenzione alla presenza di elementi che possano indicare la violenza domestica e il loro tempestivo riconoscimento, imporrebbe a tutti gli operatori, in primo luogo ai magistrati, ma anche ai difensori, ai responsabili del servizio socio assistenziale e socio sanitario, ai consulenti, di non applicare regole procedimentali standardizzate. In presenza di allegazioni di violenza il giudice dovrebbe procedere, già nelle prime fasi del procedimento, ad una verifica, preliminare e sommaria, della loro fondatezza e ad accertare, anche solo a livello di *fumus*, la presenza di elementi rivelatori della violenza, avendo cura di evitare ogni forma di vittimizzazione secondaria istruendo il procedimento con le necessarie cautele.

La mancata verifica della presenza di indicatori di violenza nelle fasi iniziali del procedimento ha infatti come conseguenza il rischio di realizzare forme di vittimizzazione secondaria. Le forme di vittimizzazione posso sostanziarsi per esempio nella comparizione delle parti dinanzi al giudice procedente, senza l'adozione di alcuna cautela, che protegga la vittima della violenza dal diretto confronto con l'autore della medesima; nella mancanza di accertamenti in relazione ai fatti di violenza allegati, disponendo accertamenti peritali o dei servizi sociali per verificare la situazione del minore e la capacità genitoriale delle parti senza che si tenga conto della presenza di condotte violente; nell'ascolto del minore delegato ad operatori non specializzati e non resi edotti dal giudice circa la possibile presenza di comportamenti di violenza domestica; nell'invio della coppia in percorsi di mediazione o conciliazione, che sono invece vietati, ai sensi dell'articolo 48 Convenzione di Istanbul, in presenza di condotte di violenza domestica.

L'assenza di accertamenti preliminari in merito all'esistenza di condotte di violenza, rinviati alla fase istruttoria, ovvero non compiuti in presenza di accertamenti peritali o indagini dei servizi sociali sulle capacità genitoriali delle parti (valutazioni spesso ritenute sufficienti per giungere alla decisione), produce forme di vittimizzazione secondaria ancora più evidenti nell'adozione dei provvedimenti che regolano l'affidamento del minore, il diritto di visita del genitore non coabitante, e finanche nell'adozione dei provvedimenti cosiddetti *de responsabilitate* (comunemente noti come *de potestate)*, di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale.

Le forme di vittimizzazione secondaria più ricorrenti nei provvedimenti che disciplinano la genitorialità riguardano l'adozione di provvedimenti stereotipati, soprattutto nelle prime fasi del procedimento[27], nei quali viene disposto l'affidamento condiviso del minore ad entrambi i genitori, con individuazione del genitore coabitante e disciplina delle frequentazioni con l'altro genitore. L'allegazione

[26] Sono statisticamente non significative le ipotesi di violenza agita dalla madre nei confronti del padre.

[27] Quando vengono adottati i provvedimenti presidenziali nei giudizi di separazione o divorzio, ovvero i decreti provvisori nei procedimenti camerali di affidamento dei figli nati fuori del matrimonio.

di violenza domestica dovrebbe invece comportare - previo accertamento preliminare della sussistenza dei relativi indicatori di violenza - l'adozione di forme di affidamento esclusivo al genitore vittima di violenza (quando idoneo per l'esercizio della genitorialità) e precise cautele negli eventuali incontri del minore con l'altro genitore.

Nei procedimenti cosiddetti *de responsabilitate*, invece, la vittimizzazione può sostanziarsi in provvedimenti di sospensione dalla responsabilità genitoriale di entrambi i genitori ravvisando identica incapacità genitoriale tanto in capo al genitore che ha agito la violenza domestica, quanto in capo al genitore vittima, ritenuto incapace di proteggere il minore dalla violenza assistita. Va sottolineato con forza che i procedimenti che disciplinano la titolarità e l'esercizio della responsabilità genitoriale non tollerano generalizzazioni, poiché ogni vicenda processuale deve essere adeguatamente vagliata e approfondita.

Applicare disposizioni generali senza considerare le peculiari caratteristiche della violenza domestica produce gravi distorsioni che si riverberano in danno delle donne vittime di violenza e dei minori. Sul piano delle norme procedurali, la regola della contemporanea presenza dei genitori dinanzi al giudice, ancorché dettata per dare attuazione al principio del contraddittorio, in presenza di condotte di violenza domestica si traduce in una forma di vittimizzazione secondaria tale da poter anche impedire la stessa emersione della violenza. Se il giudice procedente non è in grado di riconoscere gli indici di violenza, adottando precauzioni atte ad impedire che la vittima sia esposta alla pressione, anche solo psicologica, dell'autore della violenza, la donna che ha subito violenza potrebbe essere infatti indotta, in un contesto non protetto, a non rivelare ovvero a minimizzare le condotte dell'uomo violento, temendone le conseguenze.

Anche l'applicazione in maniera stereotipata della regola dell'affidamento condiviso in ipotesi in cui siano presenti condotte violente espone la madre vittima di violenza alla reiterazione di tali condotte. L'affidamento condiviso, che costituisce la regola per la disciplina dell'esercizio della responsabilità genitoriale, imporrebbe in ogni caso al giudice di compiere un accertamento preliminare in ordine alla capacità genitoriale di ciascun genitore e al benessere del minore. Un genitore violento non può essere considerato adeguato, e pertanto porlo sullo stesso piano del genitore vittima di violenza, oltre a integrare un'ipotesi di vittimizzazione secondaria, viola il dettato normativo di cui all'articolo 337- *quater* del codice civile, che dispone sia adottato l'affidamento esclusivo ad un genitore qualora l'affidamento all'altro sia «contrario all'interesse del minore», oltre ad essere in contrasto con le norme sovranazionali in materia di tutela del minore. Al riguardo è da sottolineare che la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176) e la Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori del 25 gennaio 1996 (ratificata in Italia con legge 20 marzo 2003 n. 77), stabiliscono il diritto dei minori a mantenere, in caso di separazione o di cessazione della relazione tra i genitori non coniugati, relazioni con ambedue i genitori, ma solo se ciò non costituisca un pregiudizio per il minore stesso relativamente ai suoi interessi primari (cura, salute, sicurezza, educazione, ecc.).

1.3.2. Allontanamento dei figli minori nei casi di violenza domestica: il superiore interesse del minore nella normativa costituzionale, nazionale e internazionale

Quelle sopra descritte (assenza di istruttoria sul punto; mancato scambio di informazioni tre le diverse autorità che possono essere investite della medesima vicenda - tribunale ordinario civile, tribunale ordinario penale, tribunale per i minorenni, procura ordinaria, procura minorile) costituiscono le

distorsioni più ricorrenti presenti nei procedimenti civili e minorili in presenza di condotte di violenza domestica.

In alcuni casi, che seppure residuali meritano estrema attenzione, come sarà più ampiamente esaminato nel Capitolo IV, il mancato riconoscimento della violenza domestica nell'ambito dei giudizi civili e minorili può realizzare la forma più grave di vittimizzazione secondaria in danno del minore e della madre, attraverso l'allontanamento del figlio dalla madre stessa.

Infatti, il mancato accertamento della violenza e le conseguenti distorsioni processuali sopra rappresentate possono avere come risultato il mancato accertamento delle ragioni per le quali il figlio minore si oppone alla frequentazione del padre. Ad esempio, può verificarsi che pur essendo stato adottato un provvedimento di affidamento condiviso sulla base di un provvedimento standardizzato, il minore si rifiuti di frequentare il genitore violento. La mancata indagine sui reali motivi del rifiuto - ovvero la presenza di violenza diretta o assistita da parte del minore - può comportare una non corretta valutazione e comprensione da parte del giudice e dei suoi ausiliari che potrebbero imputare alla madre condotte "alienanti" o "manipolative". Si sottolinea che tale rischio è chiaramente evidenziato nel Rapporto GREVIO di cui al paragrafo 1.2.1.

Per scongiurare tutti gli effetti negativi legati al mancato riconoscimento della violenza, occorre verificare: la compatibilità dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul con la ordinaria applicazione della disposizione sull'affidamento condiviso compiuta nei giudizi civili in Italia; il bilanciamento del diritto alla bigenitorialità con i diritti fondamentali del minore (alla salute, sicurezza, libertà di autodeterminazione); eliminare ogni riferimento alla cosiddetta sindrome dell'alienazione parentale, o a sindromi analoghe quali la sindrome della "madre malevola", della "madre manipolativa", che non hanno alcun riconoscimento nella comunità scientifica.

In particolare, quando emerge una forma di violenza domestica o di genere, rientrante nell'ambito applicativo della Convenzione di Istanbul, dovrebbe essere escluso (in via presuntiva ed in una prima fase, come accade nel diritto di altri paesi di stampo anglosassone) l'affidamento condiviso, dovendo essere applicata correttamente la disposizione che dispone l'affidamento esclusivo ad un genitore, in presenza di condotte pregiudizievoli poste in essere dall'altro.

Deve infatti essere sottolineato come il principio o il diritto alla bigenitorialità debba essere sempre subordinato all'interesse superiore del minore, diritto quest'ultimo di rango costituzionale, che in ogni bilanciamento di interessi deve essere riconosciuto e tutelato quale preminente rispetto agli altri. L'articolo 30 della Costituzione (unitamente agli articoli 2, 3 e 29 Cost.) impone prima il dovere e riconosce poi il diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli. La norma, ponendo al suo centro il minore stesso, incardina in capo ai genitori prima di tutto i doveri di cura e solo successivamente il diritto di "scegliere come" curarli. Infatti, e non a caso data la delicatezza della materia, questa è l'unica fra le disposizioni costituzionali che anticipa il riferimento al "dovere" rispetto al "diritto" di cura dei genitori nei confronti dei figli. E proprio alla luce delle modalità con cui i genitori esercitano detta responsabilità, a garanzia dei diritti dei figli, il giudice può anche «stabilire che i genitori esercitino la responsabilità genitoriale separatamente», fino a giungere al provvedimento di allontanamento del figlio dalla residenza familiare o del genitore secondo quanto previsto dall'articolo 330 del codice civile (decadenza dalla responsabilità genitoriale) oppure al provvedimento di affidamento a un solo genitore, laddove «ritenga con provvedimento motivato che l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore» a norma dell'articolo 337-*quater* del codice civile (affidamento a un solo genitore).

Dalle disposizioni normative richiamate deve desumersi come il diritto alla bigenitorialità non possa, in maniera incondizionata, prevalere sul principio - sviluppato a livello sovranazionale - del cosiddetto *best interest of the child* (superiore interesse del minore) che, in quanto tale, impone di tenere

sempre in preminente considerazione, nell'adozione di tutti i provvedimenti e nelle procedure che li riguardano, il concreto interesse dei minori. La materia non tollera nessuna presunzione astratta, ma impone una valutazione caso per caso, alla luce delle specificità e peculiarità delle singole fattispecie, che non può prescindere dall'accertamento della violenza domestica.

Come chiarito in una delle audizioni svolte dalla Commissione[28] «I diritti del figlio, in questo stesso delicato ambito, non possono (e non devono) essere contrapposti a quelli della madre: questa operazione peraltro non ha senso, perché nell'interesse del minore vi è innanzitutto quello a preservare l'integrità fisica e psicologica della madre (e del padre), che invece sono minate nel profondo nei casi di violenza domestica e durante le dolorose vicende giudiziarie che ne conseguono. Allo stesso tempo, la donna che ha subìto violenza, così come il figlio, è titolare di diritti fondamentali che non possono essere lesi dall'imposizione di una bigenitorialità contro lo stesso interesse del minore o di una prosecuzione dei rapporti con l'altro genitore maltrattante. Occorre al proposito dunque sottolineare che violazioni dei diritti della donna vittima di violenza, in nome di una astratta bi-genitorialità o di una certa idea di famiglia, che continua nonostante la separazione ad essere imposta alla donna, non possono essere giustificate».

Tali conclusioni trovano riscontro anche nell'articolo 8 Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo[29] che in maniera impropria è invece spesso richiamato a sostegno di un diritto incondizionato del genitore a vedere garantiti i rapporti con il figlio minore. Al contrario, anche la Corte EDU ha assunto il superiore interesse del minore a parametro nell'applicazione dell'articolo 8, sia quanto agli obblighi negativi, sia quanto agli obblighi positivi. Nella valutazione dell'interesse del minore assume un ruolo determinate l'opinione del figlio, che discende del suo diritto ad essere ascoltato. Se la Corte EDU ha affermato che è diritto del minore avere piene relazioni con entrambi i genitori stabilendo tra gli obblighi positivi a carico degli Stati aderenti l'adozione di misure che assicurino le relazioni tra genitori e figli e le rendano effettive, ha comunque puntualizzato che il bilanciamento tra i contrapposti interessi deve garantire l'equilibrio tra il diritto del minore a vivere in modo sereno e il diritto del genitore a mantenere rapporti con il figlio.

In numerose pronunce la Corte EDU[30] ha stabilito che qualora le relazioni tra genitore-figlio, in presenza di genitore che non abbia sufficiente capacità genitoriale, siano tali da generare nel minore

---

[28] Relazione svolta dalla Professoressa Marilisa D'Amico nella seduta della Commissione Femminicidio n. 72 del 26 gennaio 2021 e documentazione integrativa inviata dall'audita e depositata agli atti della Commissione stessa.

[29] «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

[30] Va precisato che la Corte EDU condanna lo Stato quando non riesce a garantire contatti tra genitori e figli non è corretta solo quando non sono spiegati i motivi del rifiuto, quando vengono cioè adottati provvedimenti stereotipati, quando non si compie un bilanciamento tra l'interesse del minore (sempre prevalente) e quello del genitore che insiste per la frequentazione. Per compiere questo bilanciamento la Corte EDU attribuisce un ruolo preminente all'ascolto diretto del minore. Al riguardo si richiamo i contenuti della guida "*Article 8 of the European Convention on Human Rights Right to respect for private and family life*", approvata dalla CEDU il 31 agosto 2021 (https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf) nella quale è riassunta la giurisprudenza più recente in materia di applicazione dell'articolo 8 CEDU da parte della Corte di Strasburgo. Nella giurisprudenza è ricorrente infatti l'affermazione che un genitore non può essere legittimato dall'articolo 8 della CEDU a richiedere misure che potrebbero nuocere alla salute e allo sviluppo del minore: infatti gli Stati membri non sono mai condannati per violazione dell'articolo 8 CEDU quando i giudici nelle proprie decisioni hanno pienamente considerato il miglior interesse del minore. *Cfr.*, nella guida citata, i paragrafi 346 e 347 dove si afferma che: «*346. A parent cannot be entitled under Article 8 to have measures taken as would harm the child's health and development (Elsholz v. Germany [GC], § 50; T.P. and K.M. v. the United Kingdom [GC], § 71; Ignaccolo-Zenide v. Romania, § 94; Nuutinen v. Finland, § 128). Thus, where a 13 year-old girl had expressed*

reazioni contrarie alla tutela del suo equilibrio psico fisico (nella specie, aumento della paura di non essere amato e reazioni di forte contrasto rispetto al genitore) gli incontri possono essere sospesi e tale misura non costituisce violazione dell'articolo 8 perché non vi è illegittima interferenza dello Stato nella vita familiare del genitore, poiché nel bilanciamento prevale la tutela dell'interesse del minore[31].

Nei casi di violenza domestica, inoltre, l'articolo 8 della CEDU deve essere interpretato in combinato disposto con l'articolo 31 della Convenzione di Istanbul: colui che ha azionato la violenza non può essere soggetto di una norma a tutela della sua vita familiare, che è stata messa in pericolo dalla sua condotta.

1.3.3. L'ascolto e la valutazione del minore nei procedimenti civili e minorili: un compito del giudice non delegabile nei casi di violenza domestica

Occorre, accanto ai temi fin qui trattati, porre l'accento su un'altra forma di vittimizzazione secondaria nei giudizi civili e minorili in presenza di violenza domestica: l'ascolto del minore nei casi di suo rifiuto ad intrattenere rapporti con un genitore violento.

Infatti, nella valutazione dell'interesse del minore assume un ruolo determinate l'opinione del figlio, che è il precipitato del suo diritto ad essere ascoltato.

Il diritto del minore all'ascolto in tutte le situazioni che lo riguardano, previsto dal codice civile (articoli 315-*bis* c.c. e 336-*bis* c.c.) nonché da tutte le convenzioni internazionali sui diritti del minore, rischia di essere disatteso nei tribunali civili e minorili quando i giudici affrontano vicende che riguardano la violenza domestica.

In alcuni casi l'ascolto del minore viene eluso, a causa di una presunta situazione psicologica di condizionamento che renderebbe lo stesso incapace di esprimere le sue opinioni, le sue esperienze, le sue richieste. Ed è proprio la diagnosi psicologica di "alienazione", adottata frequentemente nelle consulenze tecniche d'ufficio, a contenere implicitamente un giudizio di condizionamento del minore che renderebbe le sue parole inattendibili e l'ascolto delle sue opinioni superfluo. Così il minore o non viene ascoltato dal giudice o, quando ascoltato attraverso i consulenti, vede le sue parole interpretate in chiave di apodittica adesione alle opinioni della madre, ritenendo sussistenti forme di condizionamento e plagio della madre in danno del figlio.

Il riferimento alla alienazione parentale continua ad essere presente, seppure con diverse denominazioni, in numerose valutazioni compiute da consulenti ed esperti e malgrado la giurisprudenza di legittimità abbia espressamente negato la valenza scientifica di tale teoria[32], ed il Ministero della Salute

---

her clear wish not to see her father, and had done so for several years, forcing her to see him would seriously disturb her emotional and psychological balance, the decision to refuse contact with the father can be taken to have been made in the interests of the child (Sommerfeld v. Germany [GC], §§ 64-65; Buscemi v. Italy, § 55). [...]Similarly, in Suur v. Estonia the Court found no breach of Article 8 where the domestic courts had fully considered the best interests of the child and had put forward relevant and sufficient reasons why – at that point in time – the child should not be forced to have contact with his biological father (§ 98). The Court did, however, consider it relevant that the father could, in future, reapply to the domestic courts for revision of the contact arrangements. 347. In cases concerning a parent's relationship with his or her child, there is a duty to exercise exceptional diligence in view of the risk that the passage of time may result in a de facto determination of the matter. This duty, which is decisive in assessing whether a case has been heard within a reasonable time as required by Article 6 § 1 of the Convention, also forms part of the procedural requirements implicit in Article 8 (Ribić v. Croatia, § 92). In assessing what is considered to be in the best interests of the child, the potential negative long-term consequences of losing contact with the child's parents and the positive duty to take measures to facilitate family reunification as soon as reasonably feasible have to be sufficiently weighed in the balance. It is imperative to consider the long-term effects which a permanent separation of a child from its natural mother might have (Jansen v. Norway, § 104)».

[31] Causa Rytchenko c. Russia, sentenza Corte EDU 20 gennaio 2011, ricorso n. 22266/04.

[32] Per tutte *cfr*: Cass., ord. n. 13217 del 17.5.2021; Cass. sent. n. 7041 del 20.3.2013 che ha affermato con riferimento alla c.d. sindrome da alienazione parentale: «Nei giudizi in cui sia stata esperita c.t.u. medico-psichiatrica (nella specie, allo scopo di

abbia negato la rilevanza scientifica alla cosiddetta sindrome da alienazione parentale[33], di cui si darà conto in maniera specifica nel Capitolo IV.

In uno degli atti depositati alla Commissione in occasione di una audizione si è osservato: «Non sempre è facile valutare quale sia l'interesse del minore, ma per ogni decisione giurisdizionale, a maggior ragione se indirizzata ad un minore, sono necessari elementi oggettivi, riscontrabili su un piano fattuale e, se riguardanti la sua salute fisica o psicologica, su un piano medico/scientifico. L'irrilevanza di sindromi psicologiche non provate (tra cui la PAS, alienazione parentale) e non dimostrabili non costituisce solo un punto di vista, che il giudice può adottare o respingere, ma un corollario dell'applicazione della legge e di principi costituzionali definiti dalla Corte costituzionale fondamentali, tra cui il principio di determinatezza (ordinanza n. 24 del 2017) [34].

Rilevante è il rischio che il ricorso alle teorie del condizionamento o del plagio nei procedimenti aventi ad oggetto la disciplina della genitorialità siano frutto di pregiudizi: che la madre sia in grado di condizionare la volontà del figlio; che le dichiarazioni del minore non siano autentiche; che sia necessario garantire la presenza del padre per assicurare l'equilibrato sviluppo del minore, a prescindere dalla disamina di suoi eventuali comportamenti violenti e maltrattanti, diretti o assistiti contro la madre.

Si impone in ogni caso la necessità di procedere ad accertamenti di fatto: il giudice non può prescindere dalla verifica della presenza di condotte violente, anche attraverso l'ascolto del minore, che certamente non costituisce mezzo di prova ma può essere valorizzato e fornire importanti elementi per disporre successivi accertamenti. Un netto rifiuto espresso dal figlio alla frequentazione di uno dei genitori non può essere sottovalutato e rende necessari accertamenti accurati da compiere sui fatti e non sulle valutazioni espresse da consulenti ed esperti.

---

verificare le condizioni psico-fisiche del minore e conclusasi con un accertamento diagnostico di sindrome da alienazione parentale), il giudice di merito, nell'aderire alle conclusioni dell'accertamento peritale, non può, ove all'elaborato siano state mosse specifiche e precise censure, limitarsi al mero richiamo alle conclusioni del consulente, ma è tenuto - sulla base delle proprie cognizioni scientifiche, ovvero avvalendosi di idonei esperti e ricorrendo anche alla comparazione statistica per casi clinici - a verificare il fondamento, sul piano scientifico, di una consulenza che presenti devianze dalla scienza medica ufficiale e che risulti, sullo stesso piano della validità scientifica, oggetto di plurime critiche e perplessità da parte del mondo accademico internazionale, dovendosi escludere la possibilità, in ambito giudiziario, di adottare soluzioni prive del necessario conforto scientifico e potenzialmente produttive di danni ancor più gravi di quelli che intendono scongiurare».

[33] *Cfr.* Risposta ad interrogazione parlamentare del 29 maggio 2020 n. 4-02405.

[34] *Cfr.* nota n. 28. La prof.ssa D'Amico ha specificato che: «Fondamentale punto di riferimento, a questo proposito, è costituito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 1981 in tema di plagio. La Corte costituzionale, nell'accogliere, dopo accurata disamina dello stato di avanzamento della scienza, incapace di delineare i contorni della "totale soggezione" e delle condotte con cui poteva essere originata, afferma che sarebbe "assurdo ritenere che possano considerarsi determinate in coerenza al principio della tassatività della legge, norme che, sebbene concettualmente intellegibili, esprimano situazioni e comportamenti irreali o fantastici o comunque non avverabili e tanto meno concepire disposizioni legislative che inibiscano o ordinino o puniscano fatti che per qualunque nozione ed esperienza devono considerarsi inesistenti o non razionalmente accertabili". Questa sentenza, anche per la vicinanza tematica con la materia in esame, che vuole la madre come soggiogatrice del minore, sino a indurlo a rifiutare il padre, non può essere dunque accantonata».

II. INDAGINE STATISTICA SUL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROCEDIMENTI CIVILI DI SEPARAZIONE GIUDIZIALE CON AFFIDAMENTO DI FIGLI MINORI

2.1. OGGETTO E METODO DELL'INDAGINE STATISTICA

2.1.1 Premessa metodologica

L'indagine effettuata ha avuto ad oggetto procedimenti di separazioni giudiziali con figli minori iscritti a ruolo in Italia nell'anno 2017, e in particolare nei mesi di marzo, aprile e maggio dello stesso anno.

In Italia, nel 2017, i procedimenti di separazione giudiziale con figli minori affidati sono stati 7.621, di cui 2.089 registrati nel trimestre di interesse.

Il campione di fascicoli provenienti dai Tribunali Ordinari e oggetto della presente analisi è il risultato di un campionamento probabilistico a due stadi con unità di primo stadio stratificato. Le unità di primo stadio sono i Tribunali Ordinari, stratificati per ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud), quelle di secondo stadio sono i fascicoli relativi alle separazioni giudiziali con domande di affidamento di figli minori iscritti al ruolo nei mesi di marzo, aprile, o maggio dell'anno 2017.

La numerosità campionaria di primo stadio è pari a 16 Tribunali Ordinari[35] (l'11,4% dei 140 presenti in Italia nel 2017), di cui 6 selezionati poiché autorappresentativi della ripartizione geografica di appartenenza (Milano, Torino, Roma, Lucca, Napoli, Palermo).

La dimensione complessiva del campione dei procedimenti analizzati è pari a 569 fascicoli, rappresentativi dei 2.089 iscritti al ruolo nel trimestre marzo-maggio 2017[36]; la proporzione campionaria risulta quindi pari al 27%.

La finalità è di valutare sia l'incidenza sul numero complessivo dei procedimenti iscritti di quelli nei quali siano presenti episodi di violenza o di disfunzionalità genitoriali - che portano al rifiuto del figlio minore di frequentare uno dei due genitori - sia l'accertamento di queste condotte nell'ambito dei giudizi e gli effetti sul regime di affidamento, sul collocamento e sulle modalità di frequentazione genitori-figli[37].

---

[35] Si tratta dei Tribunali ordinari di Arezzo, Bergamo, Biella, Enna, Grosseto, Isernia, Lucca, Milano, Napoli, Palermo, Pavia, Pescara, Roma, Siracusa, Torino e Varese, che la Commissione desidera ringraziare per la straordinaria collaborazione prestata all'attività d'inchiesta, nonostante le restrizioni e le difficoltà conseguenti all'emergenza pandemica.

[36] Poiché il campionamento statistico descritto rende i fascicoli campionati rappresentativi dell'intera popolazione assegnando a ciascuno di questi un certo "peso" (per esempio un certo fascicolo potrebbe pesare come 2,5 fascicoli della popolazione di riferimento), i numeri assoluti riportati in questa relazione sono frutto di approssimazione. In conseguenza di ciò, in alcuni passaggi si potrebbe riscontrare una lieve discrepanza tra numeri relativi (espressi in %) e numeri assoluti, specie quando questi ultimi sono particolarmente piccoli.

[37] Alcune indicazioni per la lettura dei dati: poiché nel corso dei procedimenti, e già prima dell'udienza presidenziale, questi possono giungere ad una consensualizzazione tra le parti, o essere dichiarati improcedibili (per mancata presentazione delle parti), in ogni fase del processo avviene un "deflusso" di casi, che si traduce in una diminuzione dei fascicoli che costituiscono, man mano, il perimetro di analisi. Per esempio, se ci sono 100 procedimenti per i quali è stata emessa un'ordinanza presidenziale, ma, successivamente, per 90 è stata eseguita l'istruttoria, questa diminuzione è attribuibile alle avvenute consensualizzazioni precedenti alla fase istruttoria, oppure alle dichiarazioni di improcedibilità. In sintesi, il totale di fascicoli su cui vengono calcolate le frequenze va considerato al netto delle avvenute consensualizzazioni e improcedibilità, oltre al perimetro definito dal particolare quesito.

2.1.2. Oggetto dell'indagine

La Commissione, nell'intento di esaminare il fenomeno della vittimizzazione secondaria nei casi di separazione con affidamento dei minori, ha ritenuto indispensabile verificare con rigorosità statistica l'effettiva incidenza del fenomeno su scala nazionale.

Si è pertanto deciso di esaminare un campione in cieco di fascicoli giudiziari di procedimenti di separazione giudiziale con domande di affidamento di minori scegliendo il trimestre marzo-maggio dell'anno 2017 in considerazione del fatto che la Convenzione di Istanbul fosse stata oramai ratificata da quattro anni e che pertanto avrebbe dovuto rappresentare un parametro di valutazione nei procedimenti in questione. Si ricorda infatti che tra i compiti della Commissione vi è anche quello di valutare l'effettiva applicazione della Convenzione.

In relazione alla durata media dei procedimenti di questo tipo, inoltre, la Commissione ha avuto modo di scegliere l'anno 2017 come anno di riferimento per avere la possibilità di analizzare sia procedimenti già definiti, sia procedimenti ancora pendenti.

Una volta definito il campione e acquisiti dai Tribunali ordinari coinvolti tutti gli atti processuali di ciascun procedimento, segretati e conservati presso l'Archivio della Commissione, è stato elaborato e informatizzato un questionario di rilevamento dei dati. Più nel dettaglio, di ogni singolo procedimento sono stati analizzati tutti gli atti processuali, a partire da tutti gli atti di parte, dai provvedimenti dei giudici, dai verbali di causa e di tutti gli allegati sia di parte sia acquisiti d'ufficio.

In particolare, l'analisi approfondita dei fascicoli ha avuto l'obiettivo di **verificare la capacità di tutti gli attori coinvolti nelle separazioni giudiziali con affidamento di minori** (magistrati, avvocati, consulenti e servizi) **di riconoscere la violenza, di considerarla un discrimine ai fini dell'affido e della domiciliazione dei figli minori, di comprendere se è presente una specifica formazione in materia di violenza di genere, di accertare quanto venga rispettata in concreto la Convenzione di Istanbul** che, ratificata con la legge n. 77/2013, è entrata a pieno titolo nel tessuto normativo italiano. Occorreva valutare quanto l'entrata in vigore di questa Convenzione abbia modificato i portati culturali tradizionali che affondano le proprie radici negli stereotipi di genere e che relegano trasversalmente le donne ad un ruolo di subalternità e di dipendenza, anche economica, rispetto all'altro coniuge e quanto abbia avuto effetti concreti nell'ambito dei procedimenti di separazione aventi ad oggetto domande di affidamento dei figli minori.

Separarsi, chiudere una relazione importante della propria vita, tanto più quando quella relazione ha generato dei figli, ancora minorenni, è un passo di grande coraggio e dà inizio ad un percorso tanto doloroso quanto di emancipazione, che tuttavia nasconde ostacoli importanti, anche in ragione di alcuni stereotipi di genere purtroppo ancora presenti nella cultura di giudici, avvocati, consulenti tecnici e assistenti sociali. Quando sono presenti stereotipi molto radicati, la violenza contro le donne non viene riconosciuta. La storia della violenza di genere, all'interno dei Tribunali, è anche questo: è la storia di un non vedere, un non sentire, un non riconoscere. E' anche la storia di una ricerca lessicale, molto faticosa, per non nominare la violenza, per trovare "parole altre" che spesso determinano una perdita di significato delle singole vicende: ecco che, dunque, la violenza diviene conflitto, la sindrome di alienazione parentale diventa violazione del diritto all'accesso, le madri, inizialmente qualificate come "alienanti", oggi sono definite "simbiotiche", la bigenitorialità cessa di essere un diritto del minore - e come tale concorrente con tutti gli altri diritti che lo riguardano come salute, cura, sicurezza - per assurgere a diritto assoluto della sfera adulta.

Lo scopo dell'approfondimento statistico è quello di indagare se, in quale modo e per quali ragioni una donna che denuncia e che chiede di essere protetta può rischiare di essere vittimizzata per la seconda volta dal sistema che dovrebbe proteggerla dalla violenza subita e che invece sminuisce la portata delle

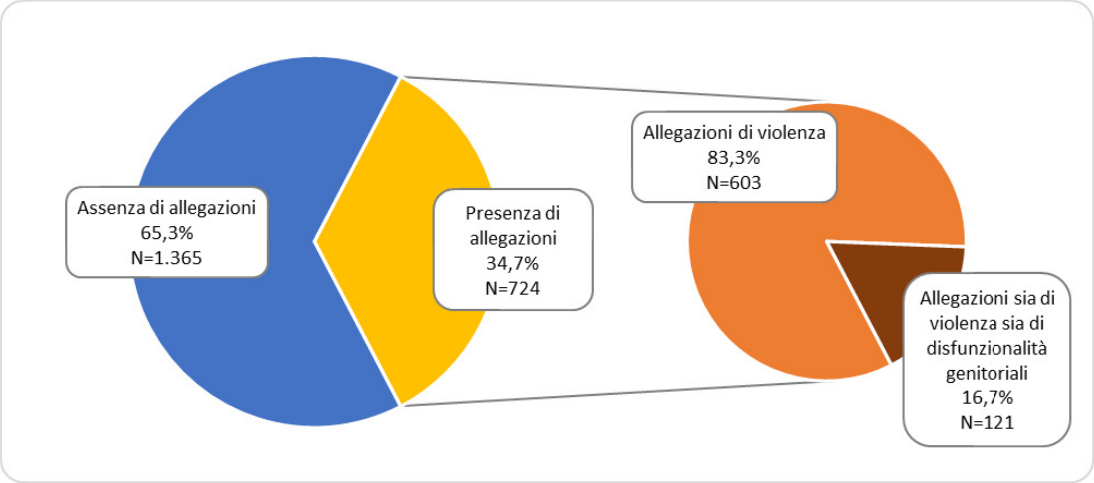
condotte violente e stigmatizza le vittime stesse proprio quando queste, con atti di coraggio, decidono di denunciare e di chiedere protezione.

2.2. LA VIOLENZA NEI CONTESTI FAMILIARI ED AFFETTIVI

La violenza nei contesti familiari ed affettivi non è certo un fenomeno isolato o sporadico. Si pensi che ben il 34,7% dei procedimenti contiene allegazioni di violenza, mentre il 5,8% associa sia allegazioni di violenza che di disfunzionalità (cfr. Figura 1).

Pertanto, dei 2.089 procedimenti di separazione giudiziale con figli minori, relativi al trimestre in analisi, un totale di 724 casi risulta rilevante per l'indagine in quanto vi è la presenza di allegazioni di violenza[38] e/o di disfunzionalità genitoriale[39].

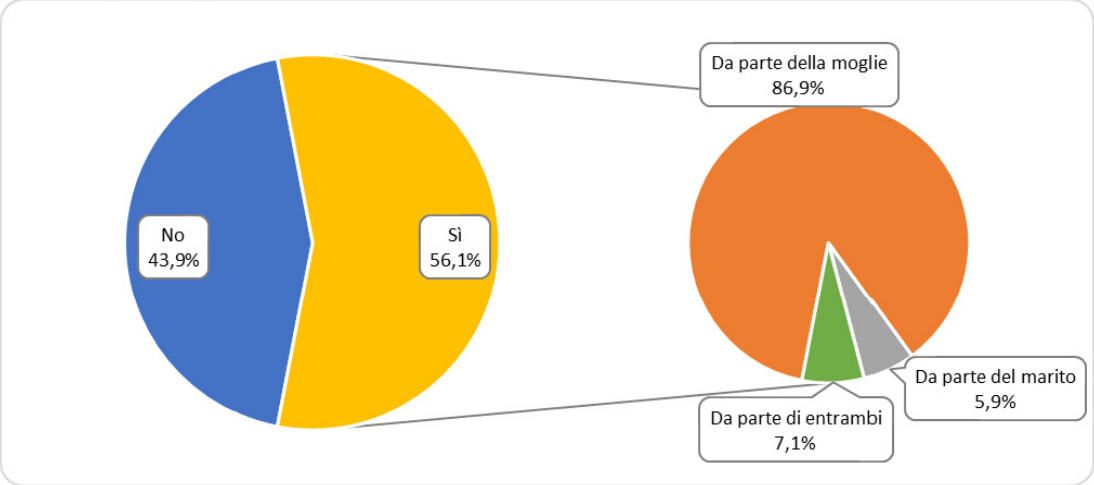
Figura 1 *- Nel procedimento sono presenti allegazioni di violenza o di disfunzionalità genitoriali di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore? (N=2.089)*



È bene sottolineare come, in ben 707 casi - ovvero il 97,6% - le allegazioni di violenza erano presenti già negli atti introduttivi, il che risulta particolarmente interessante in relazione all'incidenza che tali allegazioni hanno avuto nei provvedimenti presidenziali in tema di affidamento, collocamento e frequentazione dei minori. Si rileva infatti che nel 56,1% dei casi, ovvero in 406 fascicoli (di cui le allegazioni delle sole donne sono pari all'86,9%), le allegazioni di violenza risultavano suffragate da idonea documentazione (referti, denunce, ecc.) e che la mera allegazione, pur non idoneamente supportata documentalmente (il che avviene nel 43,9% dei casi) avrebbe comunque dovuto determinare un'accurata indagine da parte dei Presidenti di Tribunale rappresentando, quantomeno, un indicatore della presenza di elementi di rischio di pregiudizio, non solo per le donne ma anche per i minori coinvolti (*cfr.* Figura 2).

[38] Da intendere come affermazioni di una delle parti, da sottoporre a verifica nel corso o all'esito del procedimento, di condotte di uno o di entrambi i genitori di violenza fisica, psicologica o economica, realizzata in danno dell'altro genitore o della prole.
[39] Da intendere come affermazione di una delle parti, da sottoporre a verifica nel corso o all'esito del procedimento, di condotte di un genitore potenzialmente pregiudizievoli per la prole, che abbiano come effetto il rifiuto del figlio di frequentare l'altro genitore.

Figura 2 *- Sono depositati documenti relativi alla violenza (referti, denunce, ecc.)? Da quale parte sono depositati? (N=724)*



Quanto detto assume un particolare rilievo laddove si consideri che, in relazione alla totalità dei casi con allegazione di violenza, nel 18,7% (pari a 136 casi) venivano riportate anche allegazioni di violenza esercitata in danno dei figli minori (*cfr.* Figura 3) e che, nel 15,4% dei fascicoli processuali (111 casi) negli atti introduttivi si segnalava altresì il rifiuto del minore a frequentare uno dei due genitori: in particolare nel 72,5% di questi (81 casi su 111) il rifiuto era relativo alla figura paterna e nel 23,8% (26 casi su 111), invece, alla figura materna.

Figura 3 *- È allegata violenza in danno del minore? - Esercitata da quale parte? (N=724)*

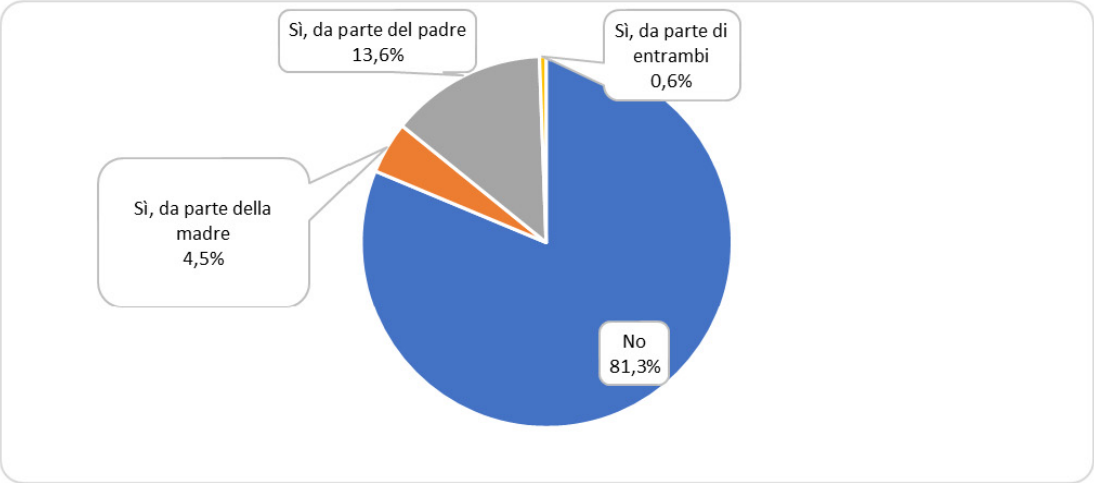
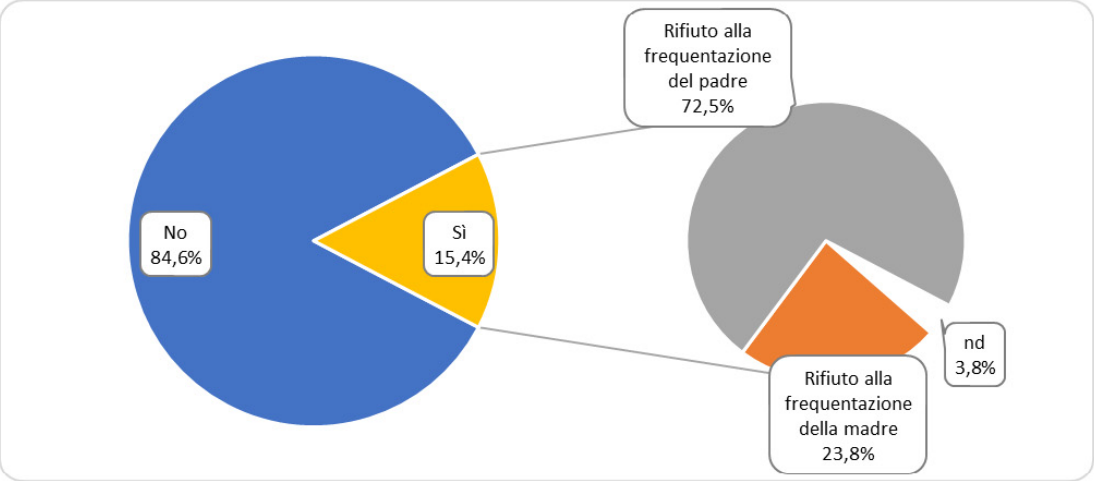


Figura 4 *- È segnalato negli atti introduttivi il rifiuto del minore di frequentare uno dei genitori? In caso di risposta affermativa il rifiuto è relativo alla frequentazione di: (N=724)*



Per quanto riguarda le verbalizzazioni delle dichiarazioni delle parti rese nell'interrogatorio libero che si svolge nel corso delle udienze presidenziali[40], si evidenzia che nel 74,1% dei casi sono riportate le dichiarazioni delle parti. Quello che colpisce è che nel 57,3% dei casi sono presenti solo generici richiami agli atti introduttivi, senza nessun approfondimento di quanto negli stessi allegato e senza alcuna richiesta in merito alle condotte di violenza domestica anche se descritte negli atti introduttivi, e solo nel 15,6% dei casi i Presidenti (o giudici da loro delegati) hanno approfondito le allegazioni di violenza presenti.

Quanto detto contrasta con l'attuale impianto normativo che, con la legge n. 54/2006, ha introdotto, nel quarto comma dell'articolo 708 del codice di procedura civile la possibilità del reclamo innanzi alla Corte di Appello avverso l'ordinanza Presidenziale e che quindi dovrebbe indurre ad approfondire proprio nell'udienza presidenziale le allegazioni delle parti per permettere un'adeguata valutazione delle stesse nella motivazione dei provvedimenti temporanei e urgenti emessi all'esito dell'udienza stessa.

Appare infatti essenziale che nel verbale dell'udienza presidenziale resti traccia non solo della comparizione personale dei coniugi e delle loro dichiarazioni, ma anche dei dati informativi raccolti dal Presidente (o dal giudice da lui delegato), dal momento che ciò può essere legittimamente utilizzato a integrazione degli elementi contenuti negli scritti difensivi, per costituire l'impianto motivazionale dell'ordinanza presidenziale.

A tutto questo si aggiunga che la ricerca ha messo in luce che i Presidenti dei Tribunali (o i giudici da loro delegati), anche in presenza di allegazioni di violenza e di notizie relative all'esistenza di procedimenti penali pendenti o definiti, nel 95,9% dei casi non hanno ritenuto di acquisire d'ufficio i relativi atti, e che, analogamente, nel 96% dei casi non hanno ritenuto di acquisire d'ufficio atti dei procedimenti minorili pendenti o definiti, pur avendone espressa contezza nel 41,7% dei casi - per quanto riguarda gli atti penali - e nel 12,2% dei casi per quanto riguarda gli atti del Tribunale per i Minorenni. Analizzando i soli casi in cui nell'udienza presidenziale vi era presenza o notizia di atti del penale (il 41,7% dei casi), nel 90,2% di essi tali atti non sono stati acquisiti d'ufficio. Similmente, nei casi in cui vi era

[40]Al netto di consensualizzazioni ed improcedibilità i casi in analisi sono 683.

presenza o notizia di atti o provvedimenti del Tribunale per i Minorenni (pari al 12,2%), nel 72,3% di essi tali atti non sono stati acquisiti d'ufficio.

Ancor più rilevante appare il fatto che, in sede di udienza presidenziale, nonostante le allegazioni di violenza fossero, come detto, sempre presenti, solamente nel 15,6% dei casi i Presidenti (o i giudici da loro delegati) hanno ritenuto di approfondire tale questione mentre, di converso, nell'84,4% dei casi tale aspetto è stato completamente trascurato (*cfr.* Figura 5).

Nel 30,4% dei casi, inoltre, i Presidenti (o i giudici da loro delegati) seppur in presenza di allegazioni di violenza, hanno favorito e/o incentivato accordi e trasformazioni dei riti da giudiziale in consensuale (*cfr.* Figura 6).

Figura 5 *- Nell'Udienza Presidenziale sono state approfondite le allegazioni di violenza presenti negli atti introduttivi? (N=679)*

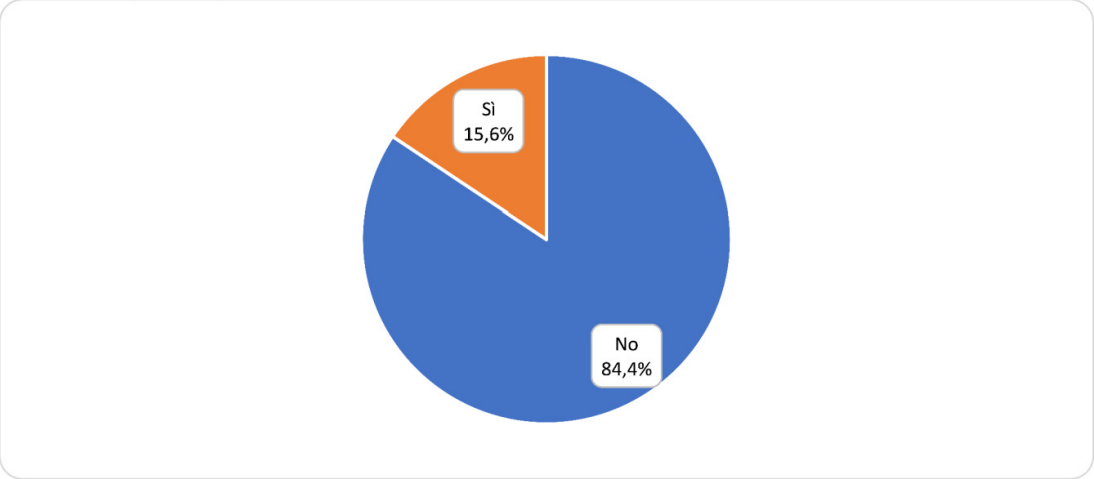
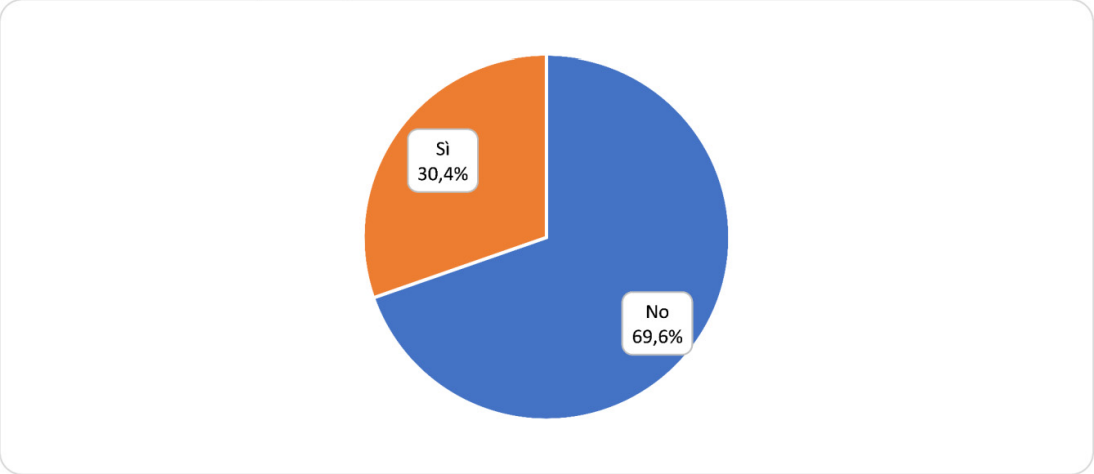


Figura 6 *- All'esito dell'Udienza Presidenziale è stato raggiunto accordo tra i genitori recepito dal giudice nel provvedimento conclusivo? (N=679)*

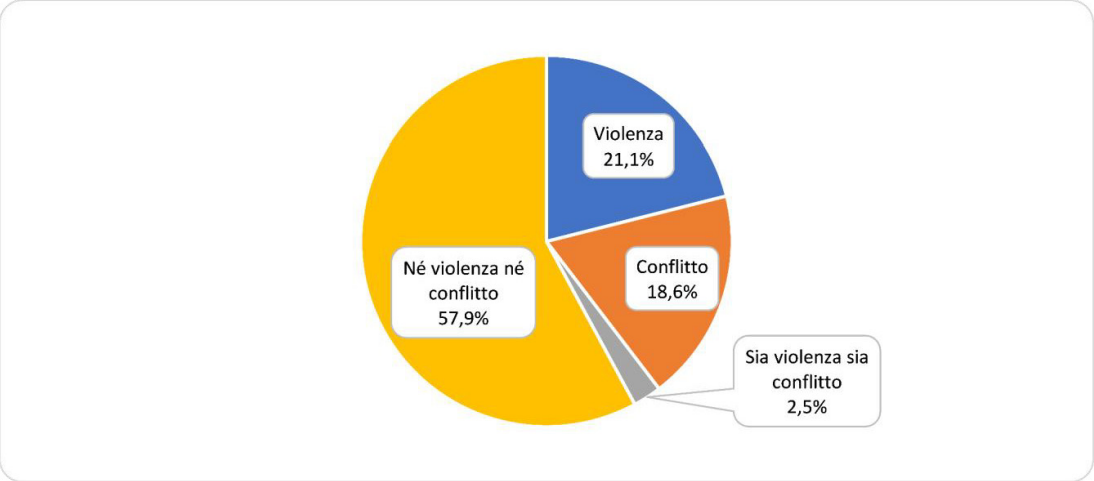


Orbene, in attesa che venga data attuazione alla riforma del codice di procedura civile (legge n. 206 del 26 novembre 2021) che all'articolo 1, comma 23, lettera m) prevede particolari cautele per l'udienza presidenziale nonché la non esperibilità del tentativo di conciliazione nei casi di violenza intrafamiliare[41] resta comunque da chiedersi - fermo restando l'obbligo attuale per i Presidenti di Tribunale (o i giudici da loro delegati), di esperire il tentativo di conciliazione - quanto sia protettivo per le vittime venir poste nella stessa stanza col proprio presunto aggressore, e quanto la mancanza dell'approfondimento della situazione di violenza e il recepimento *tout court* dell'accordo assunto, determini una violazione di norme imperative, in particolare, quando questo preveda l'affido condiviso della prole, in violazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul, in tema di diritti di visita e custodia al cui rispetto l'Italia si è espressamente impegnata con la ratifica della predetta convenzione.

A ciò si aggiunga che nel 2,2% dei casi i Presidenti (o i giudici da loro delegati) - non applicando quanto previsto dall'articolo 48 della predetta Convenzione - hanno invitato le parti ad un percorso di mediazione familiare benché in presenza di allegazioni di violenza.

Inoltre, l'analisi dei fascicoli mette in luce come, già dal provvedimento presidenziale, si confonda la violenza con il conflitto. Infatti, tornando a considerare il 56,1% dei fascicoli (406 su 724) in cui sono depositati documenti relativi alla violenza, sottratte dall'analisi sia le "consensualizzazioni" avvenute in sede presidenziale, sia i procedimenti estinti, solamente in 68 casi su 323[42] si nomina la violenza (21,1%), mentre, in 60 casi, benché in presenza di specifiche allegazioni, si parla di conflitto (18,6%), in 8 casi (2,5%) si utilizzano alternativamente e contemporaneamente i due termini e, nei restanti casi (57,9%), si evita di nominare il fenomeno (*cfr*. Figura 7).

Figura 7 *- In presenza di documenti o atti di procedimenti penali da cui emergano presumibili violenze domestiche nell'ordinanza presidenziale si fa riferimento a: (N=323)*



[41] L'articolo 1, comma 23, lettera m) della legge n. 206/2021 prevede il seguente principio e criterio direttivo di delega: «m) prevedere che, qualora il tentativo di conciliazione non riesca, il presidente, anche d'ufficio, sentiti le parti ed i rispettivi difensori, assuma con ordinanza i provvedimenti temporanei e urgenti che reputa opportuni nell'interesse della prole e dei coniugi, nonché il tentativo di conciliazione non sia esperito nei casi in cui sia allegata qualsiasi forma di violenza prevista dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, di cui alla legge 27 giugno 2013, n. 77; in tali casi la comparizione personale delle parti deve avvenire in orari differiti»

[42] Il numero di fascicoli in analisi passa da 406 a 323 per via delle consensualizzazioni e/o dei procedimenti estinti.

Questa confusione terminologica negli elaborati peritali e nelle relazioni dei Servizi Sociali - che si riscontra anche nelle sentenze conclusive[43] dei giudizi - non è di poco conto se solo si vuol considerare la posizione differente che le parti assumono nelle relazioni di violenza rispetto a quelle assunte nelle relazioni di conflitto. Nel primo caso siamo, infatti, in presenza di una posizione dominante (quella dell'aggressore) e di una posizione recessiva (quella della vittima) il che, anche *ictu oculi,* determina un'impossibilità di interventi che abbiano come presupposto la "parità delle parti": non si possono, invero, assumere decisioni paritarie per disciplinare situazioni impari. Nel secondo caso, quello del conflitto, si dovrebbe al contrario presupporre una parità di posizione dei partner nella relazione, il che, nella violenza, non avviene, né può avvenire mai. La confusione tra i due termini, che altri non è che la manifestazione di una posizione ideologica ben precisa, attribuisce alle vittime, in maniera errata e confondente, pari responsabilità dei comportamenti violenti ponendo vittime ed aggressori sullo stesso piano e giustificando i comportamenti violenti come possibili forme reattive, inficiando così, sin dall'inizio, la messa in atto di interventi adeguati.

Tra l'altro, il mancato riconoscimento della violenza è di per sé una forma di vittimizzazione secondaria perché si traduce inevitabilmente in una denegata giustizia, quantomeno agli occhi della vittima che ha subito violenza per tanto tempo, spesso per anni, e che non può sentirsi adeguatamente difesa da un sistema che la giudica anziché proteggerla.

2.3. LE CRITICITA' DELLA FASE ISTRUTTORIA

Anche la fase istruttoria presenta numerose criticità. *In primis* possiamo notare che solo nel 50% dei casi[44] è stata effettuata istruttoria. Di questi, solo nel 38,3% sono stati disposti ordini di esibizione di documenti (acquisizione atti di pubbliche amministrazioni, relazioni della scuola ecc.), solo nel 46,4% sono state assunte prove testimoniali; inoltre, solo nel 6,8% sono stati ammessi interrogatori formali sugli episodi di violenza, e solo nel 41,9% sono stati acquisiti atti dei procedimenti penali.

A questo proposito occorre poi sottolineare come solo nel 60,6% dei casi in cui vi è notizia di procedimenti penali è disposta istruttoria (160 casi su 265). In questi, nel 39,4% (63 casi su 160) non vengono acquisiti nel giudizio civile gli atti del procedimento penale[45]. Appare necessario evidenziare che, anche quando le acquisizioni degli atti penali vengono effettuate, ovvero nel 61% di dei casi (97 su 160), queste sono disposte dall'ufficio solo nel 6,7% (6 casi su 97), mentre nella quasi totalità dei casi (il 93,3%) sono effettuate per iniziativa di parte.

In misura corrispondente, nel 12,2% dei casi si ha conoscenza di un parallelo procedimento minorile[46]. Di questi solo nel 64,1% (48 casi su 83) viene disposta istruttoria e in quota pari all'85,4%, ovvero 41 casi su 48 sono state disposte acquisizioni degli atti del Tribunale per i Minorenni. Dove disposto, gli atti sono stati acquisiti nel 35,8% d'iniziativa d'ufficio e nel 64,2% d'iniziativa di parte.

---

[43] In un numero complessivo di 445 sentenze conclusive solo in 77 casi si parla di violenza, in 20 casi si parla solo di conflitto e in 4 casi si nominano entrambe le condizioni (conflitto e violenza).

[44] Al netto di consensualizzazioni ed improcedibilità i casi in analisi sono 584. Nel procedimento è stata effettuata istruttoria in 292 casi su 584.

[45] *Cfr.* par. 182 del Rapporto GREVIO *cit.*: «Rapporti istituzionali e ricerche mostrano gli effetti negativi sulle vittime ed i loro bambini dell'assenza di canali di comunicazione efficaci tra giurisdizioni civili e penali e/o dell'assenza di un'adeguata comprensione del fenomeno della violenza contro le donne e delle conseguenze sui bambini».

[46] Al netto di consensualizzazioni e improcedibilità, i casi in analisi sono 679. In 83 di questi nell'udienza presidenziale vi è presenza o notizia di atti o provvedimenti del Tribunale per i minorenni.

Si rileva come la percentuale maggiore di acquisizioni d'ufficio di atti minorili rispetto a quelli penali è probabilmente legata al fatto che i Servizi Sociali - spesso incaricati dai Tribunali di relazionare sulla situazione familiare - avendo contezza della contemporanea pendenza dei due procedimenti, ne informano i Tribunali Ordinari e provvedono anche a depositare, in allegato alle proprie relazioni, eventuali provvedimenti resi dal Tribunale per i Minorenni.

2.3.1 L'ascolto dei minori

Anche gli ascolti dei minori rappresentano una criticità. Nei procedimenti nei quali il superiore interesse del minore deve ricevere preminente considerazione, come nei procedimenti separativi oggetto dell'indagine della Commissione, l'ascolto è finalizzato a permettere al minore, nei limiti della sua capacità di discernimento, di esprimere i propri vissuti e le proprie opinioni.

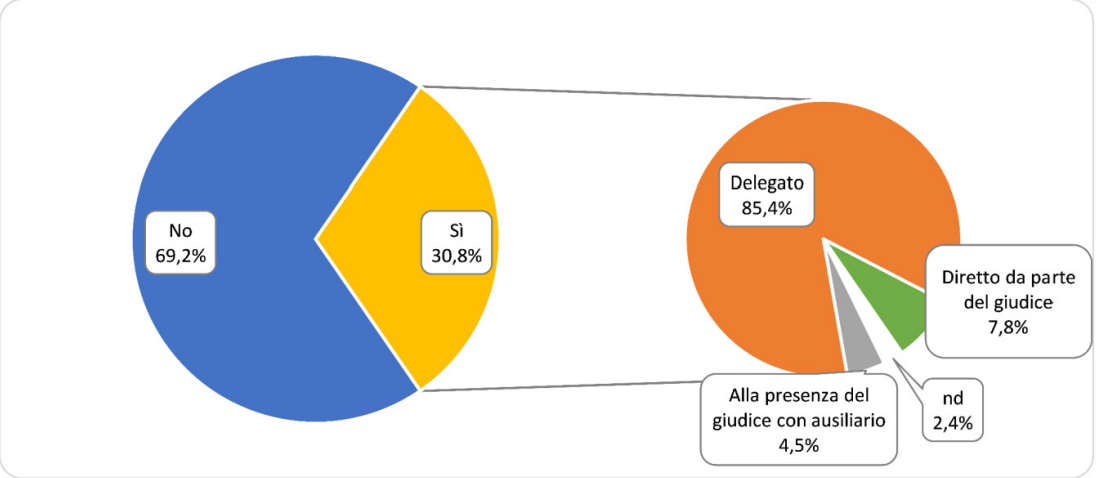
Grazie all'ascolto, non solo si raccoglie la volontà del minore, ma si consente al giudice di verificare se i provvedimenti assunti o da assumersi corrispondano realmente all'interesse di quel minore, ed in tal senso l'ascolto, pur non essendo testimonianza, avrà importante valenza ai fini della decisione costituendo «un vero e proprio diritto soggettivo dello stesso sulla scia delle prescrizioni contenute nell'articolo 12 della convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo e nell'articolo 6 della convenzione di Strasburgo del 1996 e [...] implica che il piano della tutela si è spostato da quello semplicemente processuale a quello dei diritti inviolabili del minore e perciò il suo ascolto riveste oggi ad ogni effetto carattere di preminenza di inderogabilità»[47]

Nell'indagine emerge che solo nel 30,8% dei casi[48] sono stati ascoltati i minori, e di questi solamente il 7,8% (pari a 14) ha ricevuto un ascolto diretto da parte del giudice. Pertanto, benché l'ascolto diretto del minore sia ritenuto da tutte le Convenzioni internazionali una pietra miliare dei "procedimenti che lo riguardano", solo nel 4,5% dei casi i minori sono stati ascoltati in presenza del giudice con l'intervento di un ausiliario mentre nell'85,4% dei casi l'ascolto è stato delegato dal Tribunale o ai Servizi Sociali (21%) o ai consulenti tecnici d'ufficio.

[47] *Cfr.* Cass. Civ., sez. I, 7 maggio 2019, n. 12018, «L'audizione dei minori, già prevista nell'articolo 12 della Convenzione di New York, è divenuta un adempimento necessario nelle procedure giudiziarie che li riguardino e, in particolare, in quelle relative al loro affidamento ai genitori, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1996, ratificata con la legge n. 77 del 2003, nonché dell'articolo 315-*bis* del codice civile (introdotto dalla legge n. 219 del 2012) e degli artt. 336-*bis* e 337-*octies* del codice civile (inseriti dal decreto legislativo n. 154 del 2013, che ha altresì abrogato l'articolo 155-*sexies* del codice civile). Ne consegue che l'ascolto del minore di almeno 12 anni, e anche di età minore ove capace di discernimento, costituisce una modalità, tra le più rilevanti, di riconoscimento del suo diritto fondamentale a essere informato e ad esprimere le proprie opinioni nei procedimenti che lo riguardano, nonché elemento di primaria importanza nella valutazione del suo interesse)».

[48] Al netto di consensualizzazioni ed improcedibilità i casi in analisi sono 578. I procedimenti in cui è stato eseguito l'ascolto del minore sono 178 su 578 (30,8%).

Figura 8 *- È stato eseguito ascolto del minore? Con quale modalità di ascolto? (N=578)*



Nel 69,2% dei casi non si è proceduto all'ascolto del minore[49]

Questo significa che nel 69,2% dei casi ai minori non è stata "data voce", non si sono raccolti i loro *desiderata*, non si si è consentito loro di esprimere le proprie opinioni e le proprie esigenze, e, più in generale, non si è dato reale spazio al loro superiore interesse, se non in forma indiretta e filtrata da operatori non sempre specializzati in materia di violenza, trasformando i minori stessi in oggetti e non in soggetti privilegiati di diritto, il cui superiore interesse dovrebbe orientare ogni buon operatore di giustizia.[50]

Per quanto riguarda gli "ascolti delegati" (152 casi), 61 ascolti (40%) sono stati delegati al consulente tecnico nominato, 69 (45%) al servizio sociale e, in 11 casi (7%) i minori sono stati ascoltati sia dai Servizi che dal consulente tecnico d'ufficio. Per i restanti casi il dato non è stato rilevato.

---

[49] Si veda la recentissima ordinanza della Suprema Corte (Cass. I sez. Civile, ord. n. 9691/22 del 24 marzo 2022) la quale sottolinea che «Secondo la giurisprudenza di questa Corte, in tema di affidamento di figli minori nell'ambito del procedimento di divorzio, l'ascolto del minore infradodicenne capace di discernimento costituisce adempimento previsto a pena di nullità, atteso che è espressamente destinato a raccogliere le sue opinioni e a valutare i suoi bisogni. Tale adempimento non può essere sostituito dalle risultanze di una Consulenza tecnica d'Ufficio, la quale adempie alla diversa esigenza di fornire al Giudice altri strumenti di valutazione per individuare la soluzione più confacente al suo interesse (Cass. n 23804/21; n. 1474/21) In tema di provvedimenti in ordine alla convivenza dei figli con uno dei genitori, l'audizione del minore infradodicenne capace di discernimento costituisce adempimento previsto a pena di nullità, a tutela dei principi del contraddittorio e del giusto processo, in relazione al quale incombe sul giudice che ritenga di ometterlo un obbligo di specifica motivazione, non solo se ritenga il minore infradodicenne incapace di discernimento, ovvero l'esame manifestatamente superfluo o in contrasto con l'interesse del minore, ma anche qualora opti, in luogo dell'ascolto diretto, per quell'effettuato nel corso d'indagini peritali o demandato ad un esperto al di fuori di detto incarico, atteso che solo l'ascolto diretto del giudice dà spazio alla partecipazione attiva del minore al procedimento che lo riguarda (Cass. n. 1474/21)».

[50]Cass. Ord 9691/22 *cit.* «in generale i minori, nei procedimenti giudiziari che li riguardano, non possono essere considerati parti formali del giudizio, perché la legittimazione processuale non risulta attribuita loro da alcuna disposizione di legge; essi sono, tuttavia, parti sostanziali, in quanto portatori di interessi comunque diversi, quando non contrapposti, rispetto ai loro genitori. La tutela del minore, in questi giudizi, si realizza mediante la previsione che deve essere ascoltato, e costituisce pertanto violazione del principio del contraddittorio e dei diritti del minore il suo mancato ascolto, quando non sia sorretto da un'espressa motivazione sull'assenza di discernimento, tale da giustificarne l'omissione (Cass. n. 16410/20; n. 12019719).»

Nel 97% dei casi non è il minore a richiedere di essere ascoltato, ma anche nei pochi casi in cui questo è avvenuto (3%), il Tribunale non ha accolto la sua richiesta il 28,7% delle volte.

2.3.2 L'interrogatorio libero delle parti

Nella fase istruttoria, nel 90,2% dei casi non si riscontrano interrogatori liberi delle parti, le quali, pertanto, nel corso dell'istruttoria non vengono più ascoltate dal Giudice. Nei casi residuali (9,8%), l'ascolto non riguarda le allegazioni di violenza la maggioranza delle volte (77,3%).

2.3.3. La delega al servizio sociale

Il Tribunale, nel 39,9% dei casi[51] (pari a 229), delega gli accertamenti al servizio sociale. Tali forme di indagine rivestono particolare criticità: solo nel 22,4% (51 su 229) di queste è, infatti, presente una richiesta relativa alla violenza domestica e, benché nel 65,8% (151 casi dei 229) siano presenti nelle relazioni riferimenti alla violenza, in 43 di questi 151 (pari al 28,2%), è stato comunque effettuato almeno un incontro che prevedeva un confronto diretto tra le parti. Inoltre, nel 64,4% dei casi (97 su 151) la violenza non è stata valutata nell'elaborazione degli interventi proposti.

Nella quasi totalità dei casi (95,4%) in cui sono stati delegati accertamenti al servizio sociale (ricordiamo che in tutti questi casi era presente il riferimento alla violenza) non è stata adottata alcuna cautela nei confronti delle vittime in occasione degli incontri in spazio neutro. Infatti, benché in tutti i 229 casi emergesse la violenza, in ben 219 queste cautele sono mancate del tutto.[52]

Solamente in un numero residuale di casi (4,6%, pari a 10 casi) sono state adottate cautele a tutela della vittima di violenza: in 3 casi si è deciso di interrompere gli incontri ed in 4 sono stati distanziati gli orari di arrivo delle parti (al fine di non farle incontrare) senza prevedere ulteriori cautele, così di fatto violando l'articolo 31 della Convenzione di Istanbul che obbliga gli stati firmatari a non compromettere l'incolumità delle vittime nel garantire l'esercizio dei diritti di visita e custodia, ma anche al più generale principio di "prioritaria assicurazione della sicurezza della vittima" espressa, nell'ambito dei principi generali della Convenzione, all'articolo 18. Infine, critica appare la dicitura con la quale, si auspica che gli incontri padre- figlio avvengano presso il Comune di residenza seguiti e guidati dal Consultorio in quanto più pertinenti rispetto al mandato della stessa ordinanza ma anche con finalità di mediazione in considerazione della conflittualità rilevata. A tal proposito è bene sottolineare che sono proprio queste prassi ad esser state prese in considerazione anche dal rapporto GREVIO, che ha sottolineato come la sicurezza del genitore non violento e del bambino, debba essere un elemento centrale, nel decidere, nel miglior interesse del minore, per quanto riguarda le misure che disciplinano l'affidamento e le visite.

---

[51]Al netto di consensualizzazioni e improcedibilità i casi in analisi sono 574. I procedimenti in cui sono state delegate indagini/relazioni al servizio socio assistenziale sono 229 su 574 (39,9%).

[52]*Cfr.* par. 186 del Rapporto GREVIO *cit.*: «Per molte vittime ed i loro bambini, rispettare le ordinanze di applicazione del diritto di visita può rappresentare un grave rischio alla loro sicurezza, poiché spesso significa incontrare l'autore della violenza faccia a faccia e questo fattore può contribuire a provocare gravi episodi di violenza, compreso l'omicidio della donna e/o del bambino. Pertanto, un'adeguata valutazione del rischio deve formare parte integrante di questi processi, anche quando essi si basano su un accordo tra i genitori, in modo da garantire che gli accordi presi vadano nel miglior interesse del bambino e in particolare che sia tutelata la sicurezza del genitore e del bambino».

Interessante quanto scrive un Servizio che, a fronte di numerosissime denunce e di un ordine di allontanamento, propone di liberalizzare le visite paterne sulla scorta della considerazione per cui in un contesto di conflittualità inespressa la sofferenza ed il rammarico del padre di non poter vedere i figli vengono ascritti alla responsabilità della donna che ha denunciato ripetutamente il coniuge.

2.3.4 Le consulenze tecniche d'ufficio

La situazione appare ancor più critica se si esaminano le consulenze tecniche d'ufficio che sono state disposte nel 17,8% dei casi[53] (102 su 572).

In questi 102 casi (di cui nel 51,7% sono stati proposti al consulente quesiti standardizzati, nel 44,2% quesiti non standardizzati e nel 4,1% tale dato non è stato rilevato) nei quesiti formulati dal Tribunale, sussiste una totale assenza di riferimenti alla violenza.

Vi è di più: seppur nei quesiti esaminati manchi uno specifico riferimento alla PAS (sindrome di alienazione parentale), si rileva comunque che nel 29,3% (pari a 30 casi) si riscontrano riferimenti al cosiddetto "criterio dell'accesso" ovverosia alla "doverosa" capacità di un genitore, al fine della sua positiva valutazione - analogamente alla PAS - di consentire accesso al figlio da parte dell'altro genitore, capacità ritenuta elemento discriminante nelle valutazioni anche di madri che hanno subito violenze inenarrabili.[54]

Nella quasi totalità dei casi (96%) inoltre, pur in presenza di allegazioni di violenza, non sono dettate specifiche indicazioni per evitare incontri congiunti tra i coniugi[55].

Per quanto riguarda le relazioni di Consulenza tecnica, nel 22,2% dei casi (23 su 102) sono presenti riferimenti metodologici che partono dal principio della bigenitorialità come fulcro della valutazione della competenza genitoriale delle parti.

Emblematica in tal senso è la relazione di consulenza secondo cui l'assenza della figura paterna avrebbe determinato un'educazione monosessuale che avrebbe inciso nell'esperienza dei figli, precisando che la competenza genitoriale della madre andrà valutata anche alla luce della sua capacità di non allontanare il figlio dall'altra figura genitoriale, garantendo il più possibile la frequentazione dell'ex coniuge col figlio minore. Nella consulenza mancava ogni valutazione della capacità genitoriale del padre, anche alla luce degli indici di violenza domestica presenti negli atti e della presumibile resistenza materna alla frequentazione padre-figlio fondata sul timore della possibile reiterazione di condotte violente.

Ma che incidenza hanno gli episodi di violenza nelle relazioni peritali? Pochissima. Nel 78,3% dei casi (pari ad 80 su 102) non vi è nessuna considerazione della violenza per definire una metodologia; per contro, nel 43,9% dei casi (pari a 45) vengono effettuati tentativi di conciliazione/mediazione tra genitori e genitori e figli. A tal proposito è bene sottolineare che lo stesso GREVIO ha osservato che un sistema basato sul raggiungimento di accordi da parte dei genitori, nel miglior interesse del bambino, si rivela inadeguato per le coppie la cui relazione è stata viziata dalla violenza[56].

---

[53] Al netto di consensualizzazioni ed improcedibilità i casi in analisi sono 572. Le CTU sono state disposte in 102 casi su 572 (17,8%).

[54] Al riguardo, il rapporto GREVIO citato, al paragrafo 188, raccomandazione f), raccomanda all'Italia di «vietare l'uso da parte dei consulenti tecnici, degli assistenti sociali e dei tribunali dei concetti legati alla "alienazione parentale", o di qualsiasi altro approccio o principio, come il "*friendly parent provision*"-"buon genitore", che tendono a considerare le madri che denunciano la violenza come "non collaborative" e "non adatte" a fare da genitore, incolpandole del cattivo rapporto tra il genitore violento ed il figlio».

[55] Nel restante 4% dei casi il dato non è stato rilevato.

[56] Rapporto GREVIO *cit.,* paragrafi 184 e 186.

Ancora più preoccupante è la circostanza – anche se riscontrata nel 14,6% dei casi (15 su 102) – in cui il consulente tecnico introduce, a scopo valutativo, nuove modalità di visita non presenti nei provvedimenti giudiziali, sostituendosi di fatto al Tribunale, unico soggetto istituzionale che ha il potere di modificare gli assetti di una separazione. A quanto detto si aggiunga che nel 14,9% dei casi, ci si trova persino in presenza di consulenze tecniche cosiddette trasformative, volte dunque alla ricerca di una consensualizzazione dei procedimenti, in aperto dispregio, come già detto, dell'articolo 48 della Convenzione di Istanbul.

Inoltre, solo nel 19% dei casi (19 su 102), le dichiarazioni del minore raccolte dal consulente tecnico sono state presentate al giudice separate dalla valutazione psicologica ovvero con audio o video registrazione. Questo dato non è di scarso rilievo. In questi casi, infatti, la voce del minore non arriva al giudicante in maniera diretta, bensì filtrata dalla personale interpretazione del Consulente, e dai suoi portati ideologici e culturali. Di fatto viene nuovamente negato al minore un diritto fondamentale riconosciutogli dalla legge italiana - ma prima ancora dalle Convenzioni internazionali - in tema di diritto dei fanciulli, entrate a pieno titolo nel nostro tessuto normativo e, viene preclusa al Giudice la possibilità di ascoltare la viva voce del minore (anche in forma videoregistrata) dando la giusta attenzione alla comunicazione verbale ma anche e soprattutto a quella non verbale. In particolare ciò che il minore non dice a parole, ma trasmette con il linguaggio del corpo che diviene fondamentale per la sua valutazione ed il suo orientamento; ciò rende l'ascolto del minore inadeguato e un ascolto inadeguato rischia di essere superfluo, se non addirittura dannoso[57].

Orbene, se è pur vero che l'articolo 336-*bis* del codice civile, dispone che il minorenne è ascoltato dal Presidente del Tribunale o dal giudice delegato con la precisazione che questi possano avvalersi di esperti o altri ausiliari, è altrettanto vero che; in passato, ci si è posti il dubbio se il giudice potesse, o meno, delegare l'intera attività ad altri soggetti. La Suprema Corte ha affermato, nel 2013, la discrezionalità del giudice di determinare le modalità dell'audizione ed ha ribadito nel 2014 che «l'audizione può essere svolta, secondo le modalità stabilite dal giudice, anche da soggetti diversi da esso»[58]ma, come pure ha ben specificato una recente ordinanza della stessa Corte[59] «solo l'ascolto diretto è in grado di garantire una partecipazione attiva del minore al procedimento che lo riguarda».

Molteplici sono, inoltre, le valutazioni negative in merito alle richieste di affido esclusivo effettuate dalle donne che hanno subito maltrattamenti e violenze, richieste lette, come vere e proprie forme di "tattica" per l'eliminazione del partner e non come dovere del genitore di proteggere i figli da ogni forma violenza.

Nel 28,8% dei casi (29 su 102) nella relazione dei consulenti tecnici d'ufficio si rilevano valutazioni diagnostiche generiche del genitore. In particolare, il 90% di queste (26 su 29) sono riferite alla donna, che è definita alienante, simbiotica, manipolatrice, malevola, violenta ovvero "incapace di elaborare quote di rabbia e rivendicazione", "inducente conflitto di lealtà", "fragile".[60]

---

[57]Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. "*Il diritto all'ascolto delle persone di minore età in sede giurisdizionale*" Indagine relativa alle modalità messe in atto sul territorio nazionale dai tribunali per i minorenni, tribunali ordinari e relative procure della Repubblica in collaborazione con L'Istituto degli Innocenti – Roma, Aprile 2020

[58] Cass. civ., sez. I, 31 marzo 2014, n. 7479.

[59] Cass. Ord. 23804/21 del 2 settembre 2021.

[60] Il giudizio di "fragilità" riveste particolare rilievo perché fa emergere quanto spesso le donne che subiscono maltrattamento e violenza siano poste dinanzi alla scelta drammatica (scelta che appare più evidente nel successivo esame di quanto emerso dall'indagine sui tribunali per i minorenni) tra il denunciare per proteggere i propri figli - col rischio di vederseli allontanare perché giudicate "alienanti" - o sopportare e comunque rischiare, quantomeno, di essere giudicate "fragili ed inconsistenti" e dunque bisognose di paralleli percorsi di cura se non addirittura "affettivamente dipendenti e lente nell'attivare nuovi percorsi relazionali col partner" Il tutto con esiti più che dannosi in relazione alla valutazione della genitorialità materna.

Solo il 7,8% (8 su 102) dei casi riporta diagnosi patologiche inserite nel DSM-5 (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*), di cui metà sono riferite al padre e metà alla madre,. Si conferma che la violenza maschile nei confronti delle donne non è legata ad una diagnosi psichiatrica dell'uomo violento.

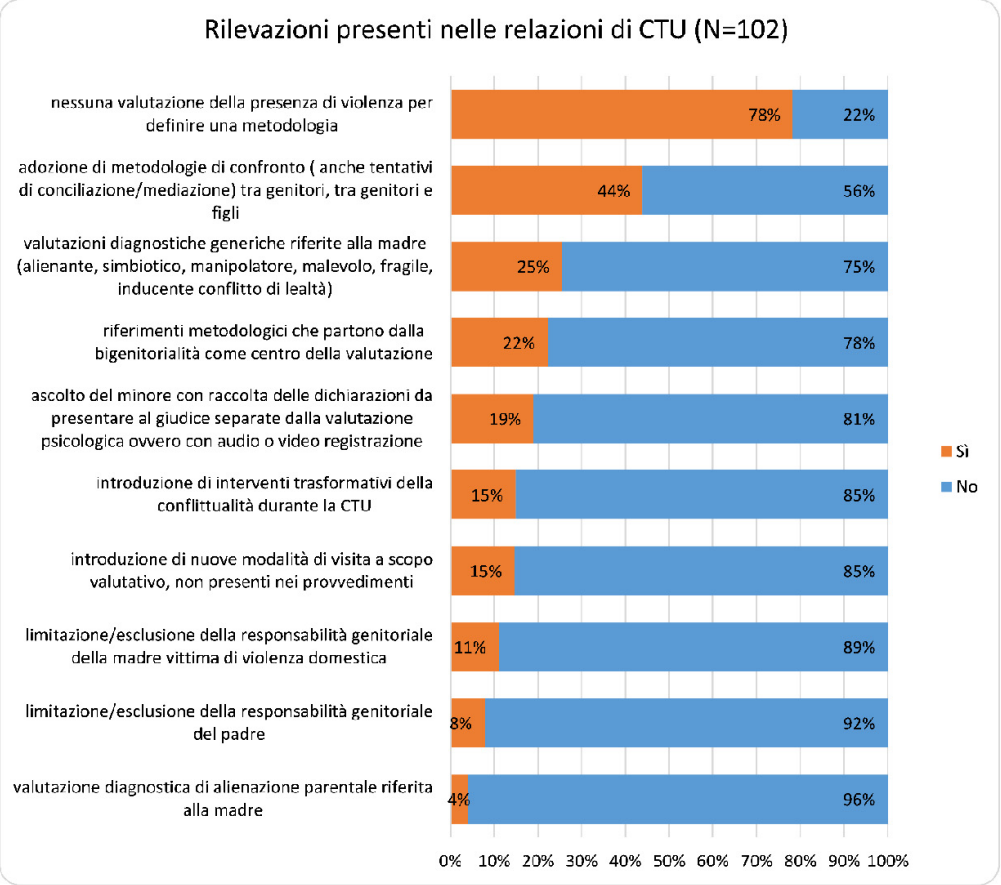
Anche per quanto riguarda il dato emergente dall'esame delle proposte effettuate dai consulenti nominati, emerge un elemento di forte preoccupazione: in 11 casi su 102 (11%), il consulente tecnico propone di limitare la responsabilità genitorialità materna delle donne vittime di violenza[61] e in 8 casi su 102 (il 7,8%) il consulente propone di limitare la genitorialità del padre.

Nel 14,4% dei casi (15 su 102), inoltre, la relazione consulenziale propone un "progetto esecutivo di cambio di affido" con spostamento dei minori presso l'altro genitore o presso una struttura protetta, anche in via transitoria[62].

[61]Di questi 11 casi, in 3 si propone un affido monogenitoriale paterno, in 4 un affido ai servizi sociali con alternanza dei genitori presso la casa familiare dove sono collocati minori ed in 4, si propone un affido ai servizi sociali con collocamento presso la madre.

[62]Tra questi, in 4 casi è stato proposto un cambio di domiciliazione dal padre alla madre con conservazione dell'affido condiviso; in 4 casi è stato proposto lo spostamento della domiciliazione dei minori presso il padre; in 3 casi è stato proposto il solo cambio di affido da "esclusivo" a "condiviso" ed in 3 casi è stata proposta una terapia familiare tesa alla "ristrutturazione della funzione cogenitoriale" proponendo il collocamento presso la madre "*solo se quest'ultima accetta la terapia familiare proposta ed il monitoraggio dei servizi*". Di fatto, in questa occasione, la donna viene costretta ad incontrare il proprio aggressore, e a subire un percorso terapeutico comune, per la paura di perdere nuovamente?i propri figli. Questo non può se non definirsi una grave forma di vittimizzazione secondaria.

Figura 9 *- Rilevazioni presenti nelle relazioni di CTU*



Tale cecità rispetto alla violenza ed ai suoi drammatici portati, è probabilmente conseguenza della mancata specializzazione dei consulenti tecnici - per i quali non esistono elenchi specifici di professionisti specializzati sull'argomento - per questo motivo ci si trova innanzi a stigmatizzazioni apodittiche che lasciano quantomeno perplessi. In una consulenza, ad esempio, si afferma infatti che non solo le percosse costituiscono maltrattamento ma anche le manipolazioni e le ritorsioni trasversali, e si accusa la madre vittima di violenza di provocare il coniuge per fargli perdere il controllo.

2.4 LE CRITICITA' DELLA DEFINIZIONE CONSENSUALE DEI PROCEDIMENTI

La maggioranza dei provvedimenti decisori successivi alle consulenze aderiscono all'elaborato peritale. Nel 61,5 % dei casi (63 su 102), infatti, il Tribunale accoglie le risultanze della consulenza tecnica trasfondendole nel proprio provvedimento mentre solo nell'11% dei casi se ne discosta motivando. Per i restanti casi il dato non è stato rilevato.

Si è riscontrato, pertanto, che quando, nel corso del giudizio, sono esperite consulenze tecniche, di fatto queste "decidono" della vicenda giudiziaria familiare; i giudici, infatti, recepiscono *tout court* le risultanze peritali, delegando così a soggetti terzi, seppur ausiliari, le decisioni.

Occorre comunque sottolineare che al momento della rilevazione dei dati (ovvero al giugno 2021) il 22,5% dei procedimenti oggetto dell'indagine statistica risultava essere ancora pendente.

Nelle 529 sentenze del campione oggetto di esame per le quali si era in presenza di una definizione del procedimento, e al netto dei fascicoli dichiarati improcedibili, il 56,8% di queste (301) recepisce il sopravvenuto accordo tra genitori. Appare pertanto allarmante che, malgrado le allegazioni di violenza, in più della metà dei casi il Tribunale abbia recepito l'accordo delle parti.

Questo è il risultato delle pressioni operate, a diverso titolo, sulle donne che, anche in casi di grave violenza, sono spinte a "consensualizzare" per la paura di perdere i figli, di vederli affidati all'altro genitore o a terzi o, nei casi più gravi, di subire il loro allontanamento in dispregio della sicurezza, della tranquillità e del benessere dei minori stessi.

La maggior parte delle consensualizzazioni (86%) infatti, tranne casi eccezionali, è legata ad affidi condivisi, a visite libere e al demandare agli accordi tra genitori la regolamentazione di svariati assetti familiari, il che, se è del tutto funzionale nelle separazioni senza violenza, in quelle in cui sussistono allegazioni di violenza, può costituire un grave rischio per le per le donne e per i bambini, mettendone in serio pericolo l'incolumità e la sicurezza.

Il totale delle sentenze definitive prevede, nel 63,8% dei casi (338 su 529), l'affidamento condiviso dei figli minori[63]; tra questi, nell'83,4% (282 casi) i minori sono collocati presso la madre, nel 7,8% (26 casi) i minori sono collocati presso il padre e nel 4,4% (15 casi) è previsto un affidamento paritetico. Solo nel 1,2% dei casi (pari a 6) l'affido dei minori è esclusivo paterno e, rispetto a questi casi, nel 50% sono previsti incontri liberi con la madre e, nel restante 50% gli incontri sono protetti.

Nei 68 casi (12,8%) di affido monogenitoriale materno, invece, sono previsti incontri protetti col padre nel 56,4% (38 casi su 68), nel 38,9% sono previsti incontri liberi e nel 4,8% gli incontri sono del tutto esclusi.

Solo nel 12,4%, malgrado la situazione di violenza, si riscontrano affidi super-esclusivi alla madre, e nel 52,8% di questi gli incontri con il padre sono protetti, nel 22,6% sono liberi e nel 18,5% sono totalmente esclusi.

Non si sono invece rinvenuti affidi super-esclusivi al padre.

Per quanto riguarda l'affido ai servizi sociali, questi incidono per il 2,4% dei casi, non risultano affidi ai servizi con collocamento dei minori presso il padre, mentre solo nel 0,8% dei casi, benché i minori siano stati affidati al servizio sociale è stato mantenuto il collocamento materno con incontri protetti per il padre.

In tutti i casi di affido ai servizi sociali con collocamento dei minori in struttura, che incidono nella misura dell'1,6% (8 casi su 529), sono state disposte visite protette per entrambi i genitori, che, in 4 di questi casi, sono stati anche sospesi dalla responsabilità genitoriale.

In 31 casi (il 5,9%), infine, non è previsto affido[64].

La decisione conclusiva ha previsto, inoltre, malgrado la presenza di violenza, nel 3,4% dei casi (18 su 529), rilievi di inadeguatezza, incapacità o rischio genitoriale della madre di cui: 8 con limitazione della responsabilità genitoriale, 4 senza limitazione e 6 con un invio ai servizi sociali per il monitoraggio ed il sostegno.

---

[63]In relazione al diritto alla bigenitorialità si segnala che, tra i fascicoli esaminati, in un caso, benché il Tribunale fosse stato posto a conoscenza di un parallelo procedimento minorile e benché fosse stato edotto del fatto che il Tribunale per i minorenni avesse disposto incontri protetti padre/minore, liberalizza detti incontri motivando che l'incontro libero fosse necessario per assicurare al minore i diritti di cui all'art 337 c.c.

[64]In questi casi siamo in presenza di figli divenuti maggiorenni nel corso del giudizio, di dichiarazioni di estinzione del procedimento, di dichiarazioni della cessata materia del contendere, di decesso del genitore, o infine di affidi cd. endofamiliari.

Di converso, nei 77 casi (14,5%) in cui la decisione conclusiva ha rilevato i medesimi profili di inadeguatezza, incapacità, o rischio genitoriale per i padri, questi sono stati limitati nella propria responsabilità parentale solo in 11 casi, mentre in 49 casi il paventato rischio genitoriale non ha prodotto effetti limitativi e tra questi in 3 casi sono stati delegati i servizi sociali per il monitoraggio ed il sostegno[65].

Tra i fascicoli esaminati, non risultano allo stato casi di prelievo forzoso. In tutti i fascicoli esaminati mancano altresì la nomina del curatore speciale e notizie circa l'eventuale prosecuzione del giudizio in altri gradi.

[65]In 17 casi il dato non è rilevato.

III. INDAGINE STATISTICA SUL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROCEDIMENTI MINORILI SULLA RESPONSABILITA' GENITORIALE

3.1. OGGETTO E METODO DELL'INDAGINE STATISTICA

3.1.1 Premessa metodologica

L'oggetto dell'indagine sui Tribunali per i minorenni è costituito dall'analisi dei procedimenti aventi ad oggetto domande relative alla disciplina della responsabilità genitoriale iscritti a ruolo nel mese di marzo del 2017 presso 12 Tribunali per i minorenni selezionati sulla base di criteri statistici[66], comprendenti i 4 più grandi uffici (per numero di procedimenti sopravvenuti) presenti in ogni ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud).

In Italia, il numero complessivo di tali procedimenti sopravvenuti nel 2017 è pari a 18.938, di cui 13.704 iscritti nei 12 Tribunali per i minorenni selezionati per la presente indagine (72,4%), 1.452 dei quali sopravvenuti nel mese di marzo.

La dimensione complessiva del campione dei procedimenti da analizzare è pari a 620 fascicoli, rappresentativi dei 1.452 iscritti al ruolo nel mese di marzo 2017[67]; la proporzione campionaria risulta quindi pari al 42,7%.

La finalità, analogamente all'indagine statistica sui Tribunali ordinari di cui al Capitolo II, è quella di valutare sia l'incidenza sul numero complessivo di procedimenti iscritti di quelli nei quali siano presenti episodi di violenza o di disfunzionalità genitoriali che portano al rifiuto del figlio minore di frequentare uno dei due genitori, sia l'accertamento di queste condotte nell'ambito dei procedimenti *de responsabilitate* in materia di limitazione della responsabilità genitoriale.

3.1.2. Oggetto dell'indagine

La Commissione, nell'intento di esaminare il fenomeno della vittimizzazione secondaria nei procedimenti minorili aventi ad oggetto domande relative alla limitazione o alla decadenza dalla responsabilità genitoriale, ha ritenuto indispensabile verificare la qualità statistica del dato emerso sul piano sociologico e segnalato da madri che, dopo aver subito violenza domestica, hanno subito limitazioni della propria responsabilità genitoriale.

Si è pertanto deciso di esaminare un campione in cieco di fascicoli giudiziari di procedimenti minorili sulla responsabilità genitoriale scegliendo il mese di marzo dell'anno 2017, mese coincidente parzialmente con il trimestre di valutazione del campione dei fascicoli acquisiti dai Tribunali ordinari.

---

[66] Si tratta dei Tribunali per i minorenni di Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Firenze, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Roma, Taranto e Torino che la Commissione desidera ringraziare per la straordinaria collaborazione prestata all'attività d'inchiesta, nonostante le restrizioni e le difficoltà conseguenti all'emergenza pandemica

[67] Poiché il campionamento statistico descritto rende i fascicoli campionati rappresentativi dell'intera popolazione assegnando a ciascuno di questi un certo "peso" (per esempio un certo fascicolo potrebbe pesare come 2,5 fascicoli della popolazione di riferimento), i numeri assoluti riportati in questa relazione sono frutto di approssimazione. In conseguenza di ciò, in alcuni passaggi si potrebbe riscontrare una lieve discrepanza tra numeri relativi (espressi in %) e numeri assoluti, specie quando questi ultimi sono particolarmente piccoli.

Una volta definito il campione, gli atti sono stati consultati direttamente - nei mesi da dicembre 2020 ad aprile 2021, in piena emergenza pandemica - presso le sedi dei Tribunali dei Minorenni del campione. Anche per questi procedimenti è stato elaborato un questionario informatico di rilevamento dei dati utili all'analisi statistica. Più nel dettaglio, di ogni singolo procedimento sono stati analizzati tutti gli atti processuali, a partire da tutti gli atti di parte dal primo provvedimento provvisorio fino alla decisione definitiva (se presente), dai verbali di causa e da tutti gli allegati, sia di parte sia acquisiti d'ufficio.

In particolare, l'analisi approfondita dei fascicoli ha avuto l'obiettivo di verificare la capacità di tutti gli attori coinvolti nei procedimenti *de responsabilitate* (magistrati togati o onorari, avvocati, consulenti e in particolare i servizi sociali) di riconoscere la violenza, di considerarla un discrimine ai fini della decisione sulla responsabilità genitoriale e della domiciliazione dei figli minori, di comprendere se è presente una specifica formazione in materia di violenza di genere, di accertare quanto venga rispettata in concreto la Convenzione di Istanbul.

I Tribunali per i minorenni - istituiti con Regio Decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404 - dal 2012 condividono la competenza sui procedimenti aventi ad oggetto domande di limitazione o decadenza dalla responsabilità genitoriale con i Tribunali ordinari[68]. Diversamente dai Tribunali ordinari, i Tribunali per i minorenni giudicano con collegi composti da magistrati ordinari e giudici onorari - questi ultimi scelti tra esperti in discipline psico-sociali - e si caratterizzano sia per il rito applicato (cosiddetto rito camerale disciplinato dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile) sia per la diversa funzione svolta dal pubblico ministero minorile.

---

[68] *Cfr.* articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile: «Sono di competenza del tribunale per i minorenni i procedimenti previsti dagli articoli 84, 90, 250, ultimo comma, 251, 317 bis, ultimo comma, 330, 332, 333, 334, 335 e 371, ultimo comma, del Codice Civile. Sono di competenza del tribunale ordinario i procedimenti previsti dagli articoli 330, 332, 333, 334 e 335 del Codice Civile, anche se instaurati su ricorso del pubblico ministero, quando è già pendente o è instaurato successivamente, tra le stesse parti, giudizio di separazione, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, ovvero giudizio ai sensi degli articoli 250, quarto comma, 268, 277, secondo comma, e 316 del codice civile, dell'articolo 710 del codice di procedura civile e dell'articolo 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898. In questi casi il tribunale per i minorenni, d'ufficio o su richiesta di parte, senza indugio e comunque entro il termine di quindici giorni dalla richiesta, adotta tutti gli opportuni provvedimenti temporanei e urgenti nell'interesse del minore e trasmette gli atti al tribunale ordinario, innanzi al quale il procedimento, previa riunione, continua. I provvedimenti adottati dal tribunale per i minorenni conservano la loro efficacia fino a quando sono confermati, modificati o revocati con provvedimento emesso dal tribunale ordinario. Il pubblico ministero della procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, nei casi di trasmissione degli atti dal tribunale per i minorenni al tribunale ordinario, provvede alla trasmissione dei propri atti al pubblico ministero della procura della Repubblica presso il tribunale ordinario.

Il tribunale per i minorenni è competente per il ricorso previsto dall'articolo 709 ter del codice di procedura civile quando è già pendente o è instaurato successivamente, tra le stesse parti, un procedimento previsto dagli articoli 330, 332, 333, 334 e 335 del Codice Civile. Nei casi in cui è già pendente o viene instaurato autonomo procedimento previsto dall'articolo 709 ter del codice di procedura civile davanti al tribunale ordinario, quest'ultimo, d'ufficio o a richiesta di parte, senza indugio e comunque non oltre quindici giorni dalla richiesta, adotta tutti gli opportuni provvedimenti temporanei e urgenti nell'interesse del minore e trasmette gli atti al tribunale per i minorenni, innanzi al quale il procedimento, previa riunione, continua. I provvedimenti adottati dal tribunale ordinario conservano la loro efficacia fino a quando sono confermati, modificati o revocati con provvedimento emesso dal tribunale per i minorenni.

Sono emessi dal tribunale ordinario i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria. Nei procedimenti in materia di affidamento e di mantenimento dei minori si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Fermo restando quanto previsto per le azioni di stato, il tribunale competente provvede in ogni caso in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, e i provvedimenti emessi sono immediatamente esecutivi, salvo che il giudice disponga diversamente. Quando il provvedimento è emesso dal tribunale per i minorenni, il reclamo si propone davanti alla sezione di corte di appello per i minorenni.»

Il Tribunale per i minorenni e quello ordinario, hanno caratteristiche e peculiarità tali da determinare risultanze statistiche diverse. Sia il Tribunale ordinario che il Tribunale per i minorenni hanno come obiettivo, nello svolgimento della rispettiva attività giurisdizionale, il preminente interesse del minore, ma diversi sono gli ambiti attribuiti alla rispettiva competenza.

Il Tribunale ordinario è competente per i procedimenti, istaurati su ricorso di parte, che hanno per oggetto domande di affidamento dei figli minori (nell'ambito di giudizi di separazione, divorzio, affidamento dei figli nati fuori del matrimonio e loro modifiche) oltre ad avere competenza per le domande relative alle limitazioni o alla decadenza dalla responsabilità genitoriale (*ex* artt. 330 e 333 c.c.) ma solo quando proposte nell'ambito dei procedimenti sopra indicati; il ruolo del Pubblico ministero è di interveniente necessario ed assurge al ruolo di parte solo, nei limitati casi, in cui sono proposte contestualmente domande *ex* artt. 330 e 333 c.c..

Il Tribunale per i minorenni è competente per i procedimenti aventi ad oggetto domande relative alla limitazioni o alla decadenza dalla responsabilità genitoriale, ed è chiamato a valutare se i genitori siano o meno in grado di adempiere adeguatamente ai propri doveri parentali o se, al contrario, le loro condotte possano essere fonte di rischio e/o di pregiudizio per il minore, potendo adottare, in caso di accertamento di tali condotte, provvedimenti cosiddetti *de responsabilitate,* (ex art. 330 e 333 c.c.); il ruolo del Pubblico ministero minorile è di parte in questi giudizi, che nel maggior numero dei casi sono istaurati proprio su ricorso dello stesso Pubblico ministero specializzato e non delle parti private (pure legittimate a proporli *ex* articolo 336 del codice civile).

Diversa è la composizione dei collegi giudicanti nei due Tribunali, composti interamente da magistrati nel Tribunale ordinario, composti da due magistrati e da due giudici onorari nel Tribunale per i minorenni. I giudici onorari sono scelti tra esperti in discipline psico sociali dotati di approfondita esperienza e di precisi requisiti normativamente previsti.

Il procedimento dinanzi al Tribunale per i minorenni si svolge sempre secondo il rito camerale[69] che, volto ad assicurare la celerità del procedimento, è di fatto privo di dettagliate norme processuali. Inoltre, il Tribunale per i minorenni si avvale in modo rilevante dell'opera ausiliaria dei servizi socio assistenziali, ai quali sono delegate attività valutative o di intervento a sostegno del minore e del nucleo familiare, in una continua relazione che rende i servizi gli interlocutori privilegiati del tribunale specializzato.

3.2. IL RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROCEDIMENTI *DE RESPONSABILITATE*

Data la richiamata differenza tra i Tribunali ordinari e quelli minorili, l'indagine, pur partendo dalla rilevazione di procedimenti in cui siano presenti allegazioni sia di violenza che di disfunzionalità, si è poi concentrata sulla verifica delle modalità di trattazione di questi procedimenti.

L'indagine evidenzia che, così come nei Tribunali ordinari, anche nei Tribunali per i minorenni la violenza non è affatto un fenomeno sporadico ed isolato.

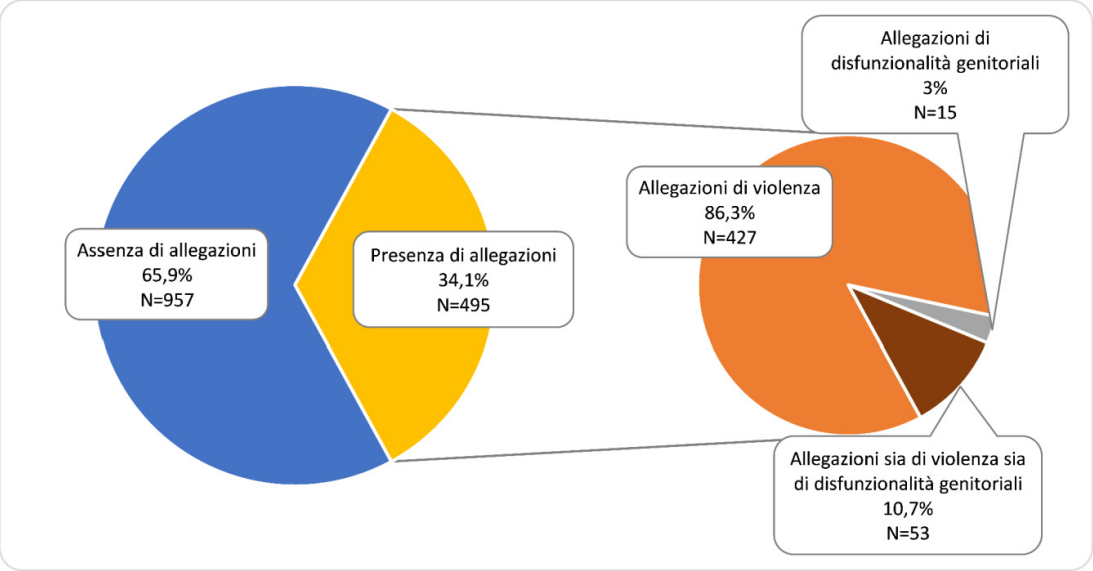
Dei 1.452 procedimenti iscritti al ruolo nel solo mese di marzo 2017, infatti, nel 34,1% (495 casi) sono presenti allegazioni di violenza domestica[70] o di disfunzionalità genitoriale di un genitore che portino

[69] Ai sensi degli articoli 336 del codice civile e 737 e seguenti del codice procedura civile.

[70] Da intendere come affermazioni di una delle parti, da sottoporre a verifica nel corso o all'esito del procedimento, di condotte di uno o di entrambi i genitori di violenza fisica, psicologica o economica, realizzata in danno dell'altro genitore o della prole.

al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore[71] (*cfr.* Figura 1). In particolare, nell' 86,3% di questi casi (427 su 495), si riscontra la presenza di sole allegazioni di violenza, nel 10,7% (53 su 495) sussiste la contemporanea presenza di allegazioni di violenza e di disfunzionalità, mentre la presenza di allegazioni di sola disfunzionalità genitoriale si rileva in maniera residuale nel 3% dei casi (15 su 495)[72].

Figura 1 *- Nel procedimento sono presenti allegazioni di violenza o di disfunzionalità genitoriali di un genitore che portino al rifiuto del figlio minore di frequentare l'altro genitore? (N=1452)*



Infatti, l'introduzione nel nostro sistema normativo ad opera della legge di conversione n.119 del 2013 dell'articolo 609-*decies* del codice penale[73], che prevede che le Procure ordinarie provvedano a

[71] Da intendere come affermazione di una delle parti, da sottoporre a verifica nel corso o all'esito del procedimento, di condotte di un genitore potenzialmente pregiudizievoli per la prole, che abbiano come effetto il rifiuto del figlio di frequentare l'altro genitore.

[72] Da ciò discende che, del totale di 1452 casi, nel 29,4% (427) ci sono solo allegazioni di violenza, nel 1% (15) solo di disfunzionalità, nel 3,7% (53) di entrambe.

[73] Articolo 609-*decies* del codice penale: «Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 600, 600 bis, 600 ter, 600-*quinquies,* 601, 602, 609-*bis*, 609-*ter,* 609-*quinquies*, 609-*octies* e 609-*undecies* commessi in danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609 quater o per i delitti previsti dagli articoli 572 e 612-*bis*, se commessi in danno di un minorenne o da uno dei genitori di un minorenne in danno dell'altro genitore, il procuratore della Repubblica ne dà notizia al tribunale per i minorenni

Qualora riguardi taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 609-*ter* e 612-*bis*, commessi in danno di un minorenne o da uno dei genitori di un minorenne in danno dell'altro genitore, la comunicazione di cui al primo comma si considera effettuata anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 155 e seguenti, nonché 330 e 333 del codice civile

Nei casi previsti dal primo comma l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenne è assicurata, in ogni stato e grado di procedimento, dalla presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza e del supporto alle vittime dei reati di cui al primo comma e iscritti in apposito elenco dei soggetti legittimati a tale scopo, con il consenso del minorenne, e ammessi dall'autorità giudiziaria che procede.

In ogni caso al minorenne è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti locali.

Dei servizi indicati nel terzo comma si avvale altresì l'autorità giudiziaria in ogni stato e grado del procedimento.»

comunicare obbligatoriamente ai Tribunali per i minorenni le notizie di reato relative a maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.), allo *stalking* (art. 612-*bis* e seguenti c.p.) ed alla violenza sessuale (art. 609-*bis* e seguenti) c.p.) «anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 155 e seguenti, nonché 330 e 333 del codice civile»[74] ha comportato un incremento dei procedimenti presso i Tribunali minorili, aventi ad oggetto situazioni di violenza.

Questa circostanza è resa particolarmente evidente dal dato relativo alle allegazioni di violenza presenti nei ricorsi introduttivi, dove si evidenzia come la maggior parte dei ricorsi che presentano tali allegazioni è stata depositata dai Pubblici ministeri minorili e non dai genitori dei minori coinvolti[75].

Il particolare ruolo del Pubblico ministero minorile, diversamente dal ruolo del pubblico ministero nel Tribunale ordinario nel quale il procedimento resta ancorato al principio del "dispositivo", cioè ad un principio che lega l'iniziativa processuale alla volontà delle parti, rappresenta una delle peculiarità del processo minorile.

Il Pubblico ministero minorile, infatti, ai sensi dell'articolo 69 del codice di procedura civile agisce a tutela di interessi che trascendono quelli delle parti ed è la figura istituzionale alla quale i servizi socio-assistenziali, le scuole, i centri antiviolenza e, più in generale, tutti coloro che sono a conoscenza di una situazione di rischio per un minore, si rivolgono affinché sia attuato un intervento a tutela dello stesso.[76]

Orbene, nei procedimenti oggetto dell'indagine, nel 16,9% dei casi (84 su 495), sono presenti misure cautelari (*cfr.* Figura 2), di cui il 26,2% (22 su 84) civili e il 73,8% (62 su 84) penali. Nel 6,5%, i provvedimenti *de quo*, hanno riguardato entrambi i genitori (3 provvedimenti cautelari civili e 3 provvedimenti cautelari penali), e nel 91,3% (76 su 84) tali provvedimenti erano a carico del solo padre[77].

---

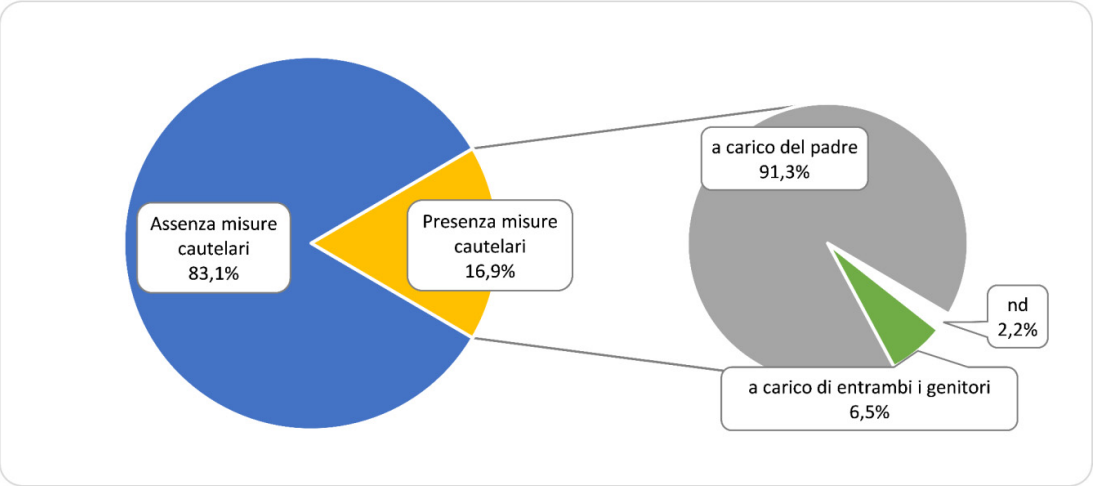
[74] È bene sottolineare come la formulazione della legge sia ambigua. Al momento dell'emanazione della l. 219/13, infatti già era in vigore (e da anni) la riforma del procedimento minorile (l. 149/02) che ha eliminato l'iniziativa officiosa del Tribunale per i minorenni conferendo al Pubblico ministero minorile il potere di agire a tutela dei minori del cui eventuale pregiudizio lo stesso fosse venuto a conoscenza. Per far fronte a questa ambiguità, sono nati molti protocolli di "comunicazione tra procure" che hanno ovviato il problema di comunicazioni non giunte al corretto destinatario.

[75] Anticipando un dato che si esporrà anche più avanti nel Capitolo, dall'analisi emerge che nei fascicoli con allegazioni di violenza rilevate negli atti introduttivi - pari all'86,9% dei fascicoli con presenza di allegazioni di violenza (417 su 480) - tali allegazioni siano rilevate prevalentemente nel ricorso introduttivo proposto dal Pubblico ministero minorile (86,9% dei casi), in parte (13,4%) nel ricorso introduttivo proposto dalla madre e quasi mai (0,8%) nel ricorso introduttivo proposto dal padre.

[76] Il Pubblico ministero minorile, pertanto, ricevuta la segnalazione ed i relativi eventuali allegati (referti di pronto soccorso, relazioni dei centri antiviolenza, ecc.), valutata la situazione e, previe eventuali sommarie indagini ove ritenute necessarie, se ritenuto, presenta ricorso al Tribunale per i minorenni. Con detto ricorso, al quale il Pubblico ministero minorile allega tutto quanto tramessogli con la segnalazione, chiede al Tribunale per i minorenni, l'apertura di un procedimento a tutela del minore ed avanza esso stesso al Tribunale – che potrà accoglierle o meno - specifiche richieste di emissione di provvedimenti atti a tutelare lo stesso (ad es. sospensione dalla responsabilità genitoriale, incontri protetti, collocamento in struttura ecc..). Tale premessa si rende necessaria in quanto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 609-*decies* c.p., nei casi in cui un minore sia esposto a situazioni di violenza, la Procura della Repubblica presso il Tribunale Penale, deve darne notizia al Pubblico ministero minorile, che pertanto, viene investito e reso edotto della necessità di un suo intervento valutativo ed eventualmente propulsivo, d'ufficio. Da ciò discende che, quando una donna denuncia la situazione di violenza in cui, direttamente e/o indirettamente sia coinvolto il minore, detta Comunicazione della Notizia di Reato (c.d. CNR) ed i relativi allegati (denuncia-querela, certificato di Pronto Soccorso ecc..) vengono trasmesse d'ufficio al Pubblico ministero minorile che, qualora ritenga sussistente un potenziale pericolo per il minore, potrà proporre ricorso *ex* articolo 336 c.c. al Tribunale per i minorenni con i relativi allegati. Tale precisazione si rende doverosa, in quanto chiarisce il motivo per il quale, dall'indagine espletata, emerge che il Tribunale per i minorenni - più frequentemente di quanto avviene nel Tribunale ordinario - abbia avuto conoscenza della pendenza di procedimenti penali nonché abbia acquisito i relativi atti e/o provvedimenti.

[77] Nel 75% (57 casi) si tratta di provvedimenti cautelari penali, nel 25 % (19 casi) di provvedimenti civili.

Figura 2 *- Sono presenti nel fascicolo misure cautelari? A carico di chi? (N=495)*



Le sentenze penali di condanna sono risultate presenti in un numero esiguo di procedimenti (*cfr.* Figura 3). Queste, infatti, sono risultate presenti nel 6,7% dei procedimenti con allegazioni di violenza (33 su 495), di queste il 15,3% (5 su 33) sono a carico della madre e, l'84,7% (28 su 33), sono a carico del padre.

Poche sono risultate essere le remissioni di querela nel corso del giudizio (*cfr.* Figura 4), rilevate solo nel 9,4% dei procedimenti (46 su 495) di cui in maggioranza (60,2% pari a 28 su 46) ad opera delle madri, residualmente (8,4% pari a 4 casi su 46) ad opera dei padri e nel 15,9% (7 casi su 46) ad opera di entrambi.[78]

[78]Nei restanti casi (15,5%) il dato non è stato rilevato.

Figura 3 *- Sono presenti nel fascicolo sentenze penali di condanna? A carico di chi? (N=495)*

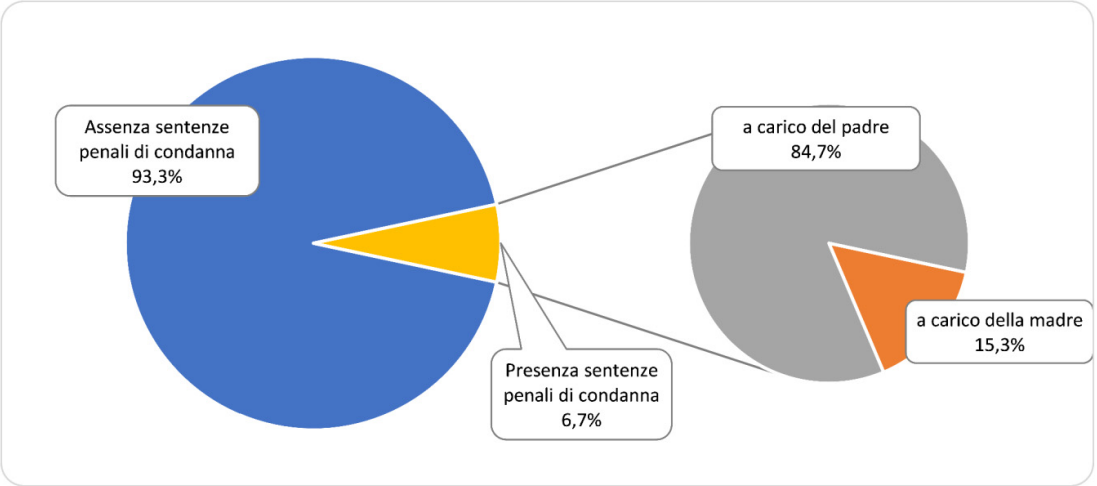
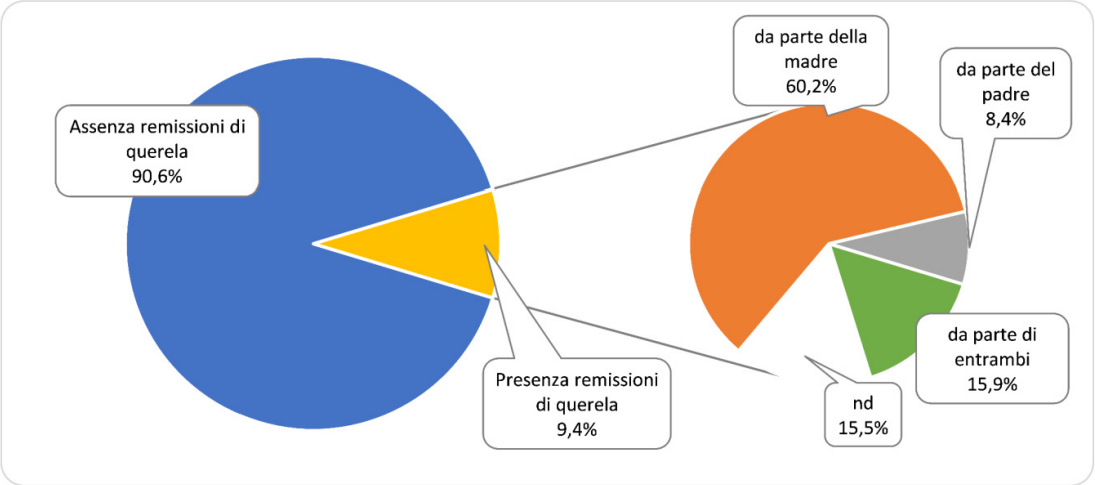


Figura 4 *- Risultano remissioni di querela nel corso del giudizio? Da parte di chi?*



3.2.1 In particolare: le allegazioni di violenza

Nel 86,9% dei casi in cui sono state rilevate allegazioni di violenza (417 su 480)[79], tali allegazioni risultano già dagli atti introduttivi (*cfr.* Figura 5) e, in particolare nel 86,9% (363 su 417) nel ricorso

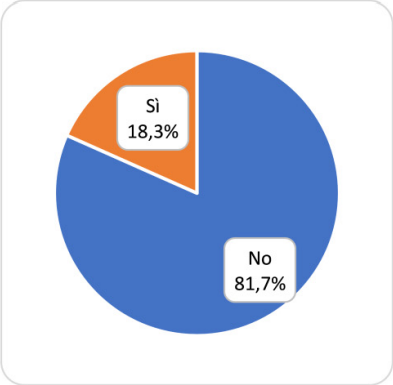
[79] Ovvero considerando i 480 casi - dei 495 oggetto di analisi - in cui sono rilevate allegazioni di violenza, e quindi escludendo i 15 casi di sola disfunzionalità genitoriale.

introduttivo del Pubblico ministero minorile, nel 13,4% (56 su 417), nel ricorso introduttivo della madre[80], nello 0,8% (4 su 417), nel ricorso introduttivo del padre.

Da rilevare che le allegazioni di violenza sono presenti anche nelle memorie di costituzione e, in particolare, nel 12,2% (51 su 417) nella memoria difensiva della madre[81], nel 1,4% (6 su 417) nella memoria difensiva del padre, e nel 1% (4 su 417) nella memoria difensiva di entrambi i genitori.

Nel 65,2% dei casi in cui sono state rilevate allegazioni di violenza (313 su 480), queste sono suffragate dal deposito in atti di documenti relativi alla stessa (referti, denunce ecc.) (*cfr.* Figura 6). Detta documentazione, nel 80,5% dei casi (pari a 252 su 313), è prodotta dal Pubblico ministero minorile, nel 20% (62 su 313) è prodotta dalle madri e, solo 2,7% dei casi (8 su 313) è prodotta dai padri[82].

Figura 5 *- Sono rilevate allegazioni di violenza negli atti introduttivi? (N=480)*

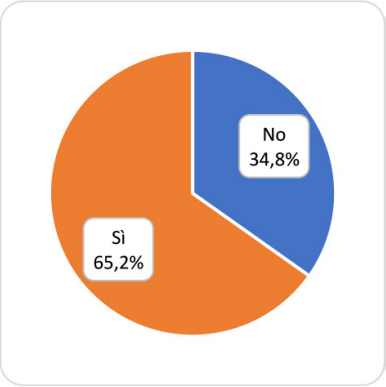


[80] Nel 2,6% dei casi (11 su 417) sia nel ricorso introduttivo del Pubblico ministero minorile sia della madre.

[81] Da notare che il 76% delle allegazioni presenti nelle comparse di costituzione delle madri (39 su 51), erano contemporaneamente rilevate anche nel ricorso introduttivo del Pubblico ministero minorile, ugual cosa per le allegazioni di violenza effettuate dai padri e da entrambi i genitori.

[82] Da notare che tra questi casi sono inclusi quelli in cui i documenti sono depositati da più di una parte contemporaneamente, in particolare: il 3,2% da Pubblico ministero minorile e madre, il 2,2% da Pubblico ministero minorile e padre, l'1,3% da madre e padre.

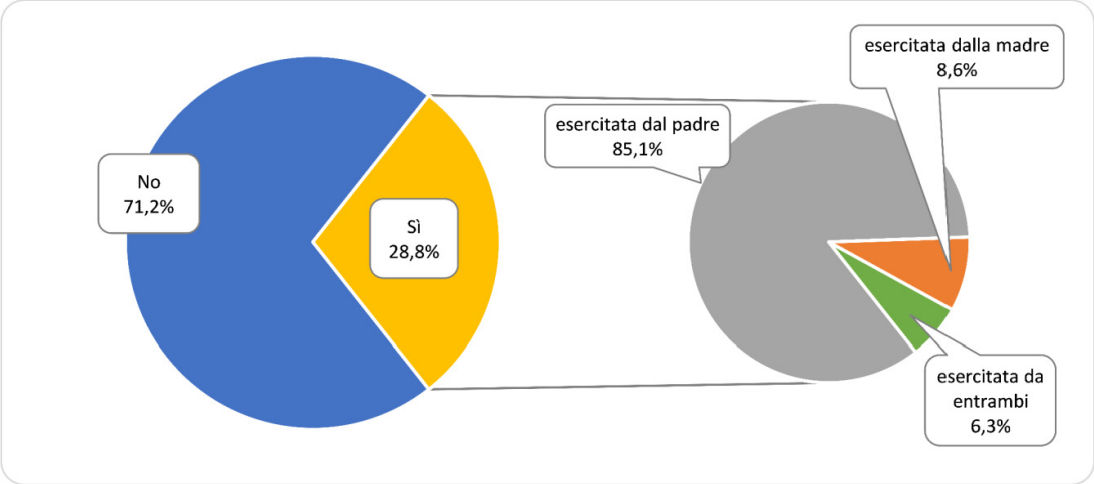
Figura 6 *- Sono depositati documenti relativi alla violenza (referti, denunce, ecc.)? (N=480)*



Nel 11% dei casi con allegazioni di violenza (53 su 480), inoltre, è allegata violenza reciproca tra le parti, e nel 28,8% dei casi con allegazioni di violenza e/o disfunzionalità genitoriale (142 su 495) è altresì allegata violenza in danno del minore (*cfr.* Figura 7). In relazione ai casi di violenza sui minori, si è rilevato che nel 85,1% dei casi (121 su 142), la violenza sarebbe esercitata dai padri, nel 8,6% (12 su 142) dalle madri, e nel 6,3% (9 su 142) da entrambi i genitori.

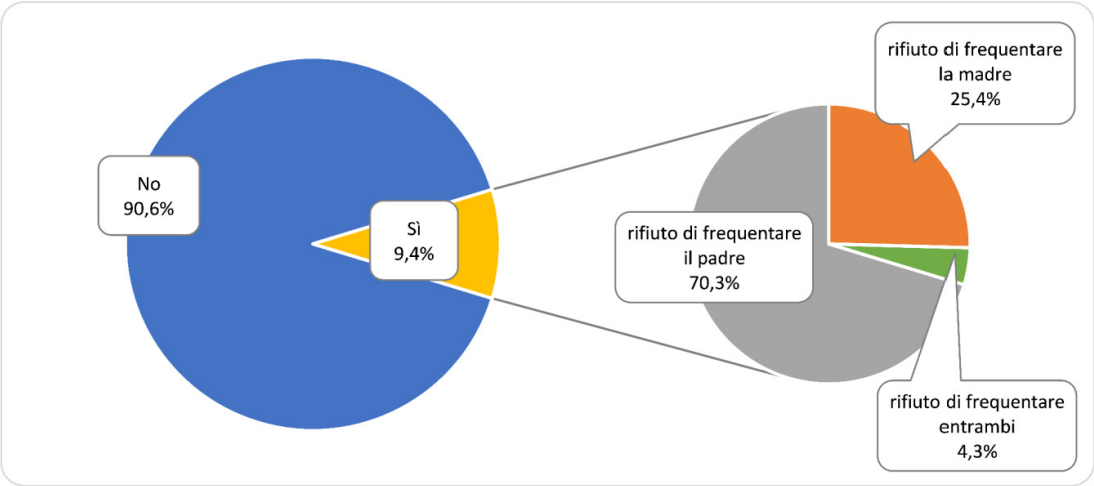
A quanto detto si aggiunga che, nel 9,4% dei casi con allegazioni di violenza e/o disfunzionalità genitoriale (47 su 495), negli atti introduttivi è segnalato il rifiuto del minore di frequentare uno dei genitori (cfr. Figura 8), e che, nel 70,3% di questi (33 su 47) tale rifiuto è relativo al padre e nel 25,4% (12 su 47) alla madre.[83]

Figura 7 *- È allegata violenza in danno del minore? Esercitata da quale parte? (N=480)*



[83] Dall'indagine emerge anche che nel 4,3% dei casi (2 su 47) il rifiuto è relativo alla frequentazione di entrambe le figure genitoriali.

Figura 8 *- È segnalato negli atti introduttivi il rifiuto del minore di frequentare uno dei genitori? Il rifiuto è relativo alla frequentazione di chi? (N=495)*



3.3. LE CRITICITA' DELLA FASE ISTRUTTORIA

L'accertamento del fatto, nel rito camerale, è compiuto con l'esercizio del potere attribuito al giudice di assumere informazioni *ex* articolo 738 del codice di procedura civile[84]. Il potere del giudice di assumere informazioni è diverso dal suo potere di sentire le parti, o, almeno, non si esaurisce in questo. Una cosa, infatti, è l'audizione degli interessati di cui il giudice può disporre quando la legge gliene conferisce la possibilità, altra, invece, è l'assunzione di informazioni, da collocare nell'attività propriamente istruttoria.

L'analisi dei fascicoli oggetto di indagine (495 casi con allegazioni di violenze e/o disfunzionalità genitoriale) evidenzia che, nel 89,7% dei casi (444 su 495), sono state assunte informazioni nel corso del procedimento, e che nel restante 10,3% questa specifica attività non è stata svolta dai Tribunali.

Le informazioni assunte, nel 58,5% dei casi (260 su 444), hanno riguardato l'acquisizione di atti di pubbliche amministrazioni (relazioni della scuola ecc.) e, laddove dette informazioni sono state assunte, quasi sempre (90,6%, pari a 402 casi su 444) le stesse erano "sommarie", il che vuol dire che quasi mai sono state assunte alla presenza dei difensori delle parti, ai quali è normalmente assicurato il cosiddetto contraddittorio differito, la possibilità cioè di articolare difese solo all'esito delle informazioni. .

Solo nel 38,5% dei casi (190 su 495), poi, sono stati acquisiti **atti dei procedimenti penali.** Tra questi, nell'87,5% (167 su 190) le acquisizioni sono state effettuate dal Pubblico ministero minorile, nel 15,7% (30 su 190) su iniziativa della madre, nel 5,7% (11 su 190) su iniziativa del padre e, nel 3,5% (7 su 190) su iniziativa dell'ufficio (ovvero del giudice)[85].

[84]Art 738 c.p.c.: «Il presidente nomina tra i componenti del collegio un relatore, che riferisce in camera di consiglio. Se deve essere sentito il pubblico ministero, gli atti sono a lui previamente comunicati ed egli stende le sue conclusioni in calce al provvedimento del presidente. Il giudice può assumere informazioni».

[85] In alcuni casi gli atti dei procedimenti penali sono acquisiti da più di una parte, tra i più frequenti: sia dal Pubblico ministero minorile che d'iniziativa della madre nel 6,8% (13 su 190), sia dal Pubblico ministero minorile che d'iniziativa del padre nel 4,7% (9 su 190), sia d'iniziativa della madre che del padre nel 3,1% (6 su 190).

E' stato rilevato nell'esame dei procedimenti analizzati che, seppure il giudice minorile è a conoscenza della contemporanea pendenza di un procedimento ordinario (per esempio di separazione, divorzio, affidamento dei figli nati fuori del matrimonio), nel 76,4% (378 su 495) non vengono acquisiti gli atti del procedimento ordinario e, laddove, vengono acquisti (23,6% dei casi) le acquisizioni nel 41% (48 su 117) sono su iniziativa del Pubblico ministero minorile, nel 42,3% (49 su 117) sono su iniziativa della madre, nel 15,9% (19 su 117) sono su iniziativa del padre e, solo nel 18,1% (21 su 117) sono su iniziativa d'ufficio[86].

I dati palesano, quindi, come il nostro sistema manchi di un modello "integrato" di giustizia e come, ad oggi, le giurisdizioni non si adoperino per favorire lo scambio di informazioni ed il necessario coordinamento che deve esserci tra i diversi uffici giudiziari coinvolti, né tra questi e gli altri soggetti implicati (servizi sanitari, scolastici, enti del terzo settore, ecc.)[87].

3.3.1 Il ruolo dei servizi socio-assistenziali

Particolare rilievo assumono, nei procedimenti minorili civili, i servizi socio assistenziali che spesso, come già detto, si vedono attribuiti dai Tribunali per i minorenni una serie ampia di compiti di particolare rilevanza come il sostegno al minore o il monitoraggio del nucleo familiare. In tale ambito particolare rilievo assumono le "indagini" svolte da tali servizi nei procedimenti ex articolo 330 e 333 del codice civile, cosiddetti *de responsabilitate*. Queste, di fatto, hanno il fine di far conoscere il contesto socio-ambientale in cui il minore vive e di rilevare possibili elementi di rischio o di pregiudizio tali da indurre il giudice ad assumere provvedimenti di tutela nei suoi confronti.

L'indagine dei servizi diviene dunque lo strumento attraverso cui il Tribunale acquisisce informazioni in ordine alle condizioni familiari del minore, alla sua relazione con i genitori, alle sue condizioni abitative e al suo inserimento nel mondo scolastico e sociale. L'importanza del ruolo che i servizi assumono nei procedimenti civili minorili rende residuale il ricorso alle consulenze tecniche d'ufficio, a differenza di quanto accade nei procedimenti di competenza del Tribunale ordinario, dove maggiore è il ricorso alla nomina di consulenti tecnici.

---

[86] In alcuni casi gli atti del procedimento ordinario sono acquisiti da più di una parte, tra i più frequenti: sia d'iniziativa della madre che del padre nel 10,3% (12 su 117), sia dal Pubblico ministero minorile che d'iniziativa della madre nell'8,6% (10 su 117).

[87] La "Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica", approvata CSM con delibera del 9 maggio 2018 ha evidenziato la «necessità di attivare opportune collaborazioni con i servizi sanitari, sociali e con il terzo settore al fine sia di acquisire informazioni più complete, utili all'apprezzamento dei fatti in sede penale e all'attivazione di forme di sostegno morale e materiale in favore della persona offesa. Le iniziative da ultimo richiamate vanno nella direzione di adottare un approccio integrato alla protezione della vittima della violenza di genere, al cui interno il sistema giudiziario sia consapevole di rappresentare un attore fondamentale, ma non isolato nel contrasto al fenomeno. Tale approccio, richiesto dalla stessa Convenzione di Istanbul (es. artt. 1, 18, 20-26, 56) e dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, e sollecitato dal piano nazionale anti-violenza adottato ex art. 5, comma 1, D.L. 93/2013, conv. in L. 119/2013 (v. edd. 2015-2017 e 2017-2020), può sostanziarsi nella promozione e nella effettiva implementazione, da parte delle Procure e dei Tribunali, di forme di raccordo e collaborazione sia interne al sistema giudiziario (favorendo in particolare l'interazione tra il settore penale, quello civile e quello minorile), sia esterne, in particolare, con istituzioni pubbliche (forze dell'ordine, enti locali, strutture sanitarie, servizi sociali, centri anti-violenza) e con soggetti del terzo settore attivi nella protezione della vittima e nel recupero dei maltrattanti (centri anti-violenza privati, case rifugio, associazioni professionali)».

Nel 88,7% dei casi (439 su 495) infatti, il Tribunale per i minorenni delega le indagini ai servizi territoriali e, seppur in presenza di allegazioni di violenza, nel 68,2% di questi casi (299 su 439) la delega non fa alcun riferimento alla stessa.

Nel 95,3% dei casi (418 su 439) in cui il Tribunale ha delegato il servizio sociale ad esperire gli accertamenti, nella delega non è espressamente demandato l'ascolto del minore, che si riscontra solo nel 4,7% dei casi (21 casi su 439)[88].

Per quanto riguarda le risultanze delle indagini, seppur nel 70,5% dei casi (309 su 439) nelle relazioni dei servizi si fa riferimento alla violenza, nel 21,1% di questi (65 su 309) sono stati comunque svolti incontri che prevedevano un confronto diretto tra le parti. Deve essere evidenziato, quale dato di particolare rilevanza, come solo nel 37,4% dei casi la violenza viene valutata nell'elaborazione degli interventi. Pertanto, nella maggioranza dei procedimenti analizzati, malgrado il servizio sociale fosse stato a conoscenza della violenza e spesso della pendenza di procedimenti penali, non sono state adottate specifiche misure per tutelare le vittime della violenza tanto che, nei casi in cui sono stati svolti incontri in spazio neutro per le frequentazioni tra i minori e il genitore autore delle condotte violente (148 casi), nell'82% dei casi i servizi non hanno adottato cautele a tutela delle vittime.

L'analisi dei fascicoli relativi ai procedimenti minorili conferma pertanto che la violenza è invisibile agli occhi degli operatori e che, anche nei casi in cui essa viene rilevata, quest'ultimi non sono in grado di progettare interventi che ne contemplino il contrasto come componente fondamentale dell'intervento stesso. A ciò si aggiunga che, malgrado la presenza di allegazioni di violenza, sovente si riscontrano incontri congiunti tra genitori il che palesa come, in un certo qual modo, la donna vittima sia "costretta" a permanere - in assenza di qualsivoglia cautela della sua incolumità e del suo diritto di esprimersi liberamente e senza paura - nella stessa stanza col proprio aggressore.

Questa risultanza evidenzia come anche dagli operatori dei servizi sociali sia data prevalenza al principio della bigenitorialità applicato nell'ottica di diritto del genitore, anche se violento, e non di diritto del figlio, ponendo la violenza sullo sfondo della valutazione. La violenza, pertanto, seppur fonte di pregiudizio per il minore, viene considerata "accidentale", "superabile" e mai considerata come un ostacolo concreto e reale al progetto bigenitoriale, di per sé minato dall'indole violenta del genitore maltrattante. La rilevata tendenza degli operatori di negare la violenza[89] in nome della bigenitorialità, espone quindi le vittime - donne e minori - ad ulteriori sofferenze e pregiudizi nonché al concreto rischio

[88] Come si vedrà successivamente, gli ascolti sono per la maggior parte affidati ai giudici onorari del Tribunale minorile. Del totale degli ascolti, infatti, l'85,7% è affidato ad essi.

[89] Il GREVIO osserva che «sulla base delle informazioni disponibili, è difficile stabilire in che misura i bambini testimoni di violenze abbiano accesso ad adeguati servizi di protezione e sostegno in Italia. In ogni caso, il gruppo ha riscontrato che uno dei principali ostacoli che impedisce tale accesso è la mancata comprensione da parte delle figure professionali che operano nei servizi sociali della violenza basata sul genere e dei suoi effetti sui bambini. Il nocciolo del problema è la tendenza degli enti preposti, in particolare i servizi sociali, a minimizzare la violenza, sottovalutando il pericolo che essa rappresenta per la sicurezza e il benessere della madre e del bambino, e ad incolpare le vittime per il rapporto tormentato tra il padre violento e il bambino. In tali circostanze, molti bambini testimoni di violenze non ricevono il giusto sostegno. Come illustrato nel prosieguo del presente rapporto, nella sezione dedicata all'analisi delle misure adottate per attuare l'Articolo 31 della Convenzione, questa tendenza espone le madri ed i bambini ad un rischio di ri-traumatizzazione e di vittimizzazione secondaria, come nei casi in cui i bambini vengono separati dalle madri e collocati presso famiglie affidatarie o in case famiglia. Inoltre, le ONG di donne e le ricercatrici hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che molti assistenti sociali non ricevono adeguata formazione. Senza le competenze professionali necessarie, essi si sentono impreparati e "sopraffatti" dalla responsabilità di gestire situazioni di violenza e di consigliare la scelta migliore», così nel "Rapporto di valutazione di base Italia", 2019.

di subire la reiterazione delle condotte violente. Detta tendenza costituisce, innegabilmente, una forma di vittimizzazione secondaria[90].

3.3.2 Le consulenze tecniche d'ufficio

Come già ricordato, atteso che i Tribunali per i minorenni si avvalgono prevalentemente dell'intervento dei servizi socio-assistenziali, a differenza di quanto accade nei Tribunali ordinari la consulenza tecnica d'ufficio è residuale: infatti, questa è stata rilevata solo nel 2,3% dei casi (11 su 495). Nel 82,5% dei casi (9 casi su 11) i quesiti proposti non sono *standard*, nel 17,5% (2 su 11) i quesiti sono *standard* o assunti dall'Ufficio.

Coerentemente da quanto emerge dall'intera indagine, seppur in presenza di allegazioni di violenza, in nessuno dei casi esaminati è evidenziato, nei quesiti proposti, il riferimento alla violenza domestica, né tantomeno vengono dettate indicazioni per evitare incontri congiunti tra genitori. Nei pochi quesiti proposti dal Tribunale per i minorenni, non si riscontrano però - diversamente dai quesiti proposti dai Tribunali ordinari - specifici riferimenti alla PAS o al cosiddetto criterio dell'accesso.

Al momento della rilevazione atteso, probabilmente, l'insorgere dell'emergenza pandemica che ha determinato un rallentamento delle attività, su 11 consulenze disposte dai Tribunali per i Minorenni, 7 non erano ancora terminate, il che non ha consentito di analizzare gli elaborati peritali. Le 4 consulenze terminate e quindi analizzate, hanno consentito di appurare come non vi sia alcuna valutazione della presenza di violenza per definire una metodologia, mentre si riscontrano invece proposte di confronto e tentativi di mediazione/conciliazione, nonché, a scopo valutativo, nuove modalità di visita non presenti nei provvedimenti giudiziali e moniti finalizzati ad astensione dal proporre denunce o al ritiro delle stesse.

3.3.3 L'ascolto dei minori.

Come già rilevato nell'indagine relativa ai Tribunali ordinari nel Capitolo II l'ascolto del minore ha mostrato rilevanti criticità, sebbene esso rappresenti un momento importante di ogni procedimento che lo riguardi.

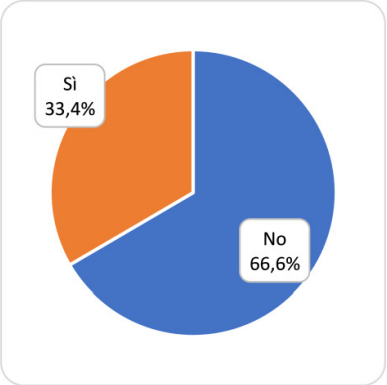
Nel 66,6% dei casi (329 su 495) l'ascolto non è stato disposto (*cfr.* Figura 9) e quando disposto (165 su 495) nel 73,8% dei casi è stato delegato al giudice onorario. Di fatto, il giudice togato ha proceduto ad un ascolto diretto del minore solo nel 14,3% dei casi e, residualmente, nel 1,7% in co-presenza col giudice onorario. Nel 13,4% dei casi (22 su 165), l'ascolto è stato espressamente delegato: in prevalenza al servizio sociale (20) e in 2 casi al consulente tecnico d'ufficio. Si è rilevato, peraltro, che solo nello 0,8% (4 casi su 495) vi è agli atti del procedimento la richiesta del minore di essere ascoltato: ciononostante, solo in 2 casi (50%) il Tribunale ha ritenuto di accogliere la richiesta.

---

[90]«Il Servizio Sociale territoriale può essere considerato l'elemento catalizzatore per promuovere il cambiamento sociale e culturale perché: - una famiglia dove la donna è oggetto di violenza propone ai figli un modello relazionale che facilmente verrà reiterato. Promuovere il cambiamento di questo tipo di cultura rientra tra i compiti e gli obiettivi del Servizio Sociale - l'assistente sociale del territorio più di altri/e operatori/trici ha la possibilità di contribuire a fare emergere il problema della violenza sulle donne - gli interventi di assistenza economica, o le segnalazioni di dispersione scolastica o le richieste di indagine dei Tribunali ed ogni altra attività del servizio, sono occasioni per entrare nelle famiglie, conoscerne lo stile di vita e stabilire con le donne una relazione di fiducia che può facilitare la comunicazione e fare emergere il problema della violenza esperita», così le "Linee Guida per l'intervento e la costruzione di rete tra i Servizi Sociali dei Comuni e i Centri Antiviolenza", a cura dell'associazione D.iR.E. (Donne in Rete contro la violenza) e dell'A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani), par. 7.4 p. 66.

Dette evidenze numeriche evidenziano come in numerosi procedimenti l'ascolto del minore non venga compiuto, impedendo in tal modo di dare voce alle opinioni della persona di minore età, con adozione di provvedimenti senza che tale fondamentale adempimento sia stato compiuto.

Figura 9 *- È stato disposto l'ascolto del minore? (N=495)*



Quanto sin qui detto è ulteriormente aggravato dal fatto che, nel 95,5% dei casi (472 su 495), non è stato nominato un curatore speciale del minore. Il minore, quindi, non ha avuto alcuna possibilità di essere rappresentato in giudizio, di beneficiare di una difesa tecnica adeguata, di essere informato, di essere ascoltato; quindi si trova a vedere eseguito un provvedimento, qualunque sia il merito dello stesso, che di fatto non conosce e che nessuno provvederà a spiegargli.[91]

3.3.4 Udienza di comparizione delle parti

Per quanto attiene poi l'udienza di comparizione delle parti, solo nel 13,4% (66 su 495), questa è stata celebrata innanzi al giudice togato, mentre nel 72,7% dei casi (360 su 495) è stata delegata al giudice onorario.

Nel 59,8% dei casi (296 su 495), all'udienza di comparizione delle parti si riscontrano dichiarazioni relative a fatti di violenza e, solo nel 14,3% dei casi nelle verbalizzazioni vi è un generico richiamo agli atti introduttivi (71 casi su 495).

Appare altresì rilevante che, benché in 417 casi vengano riportate allegazioni di violenza negli atti introduttivi, e nel 60,8% dei casi (301 su 495) nell'udienza di comparizione delle parti vi sia conoscenza

[91]Pacifico è ormai l'orientamento della Cassazione sui giudizi *de responsabilitate*: si tratta di giudizi che attengono a diritti di rango costituzionale che necessitano della partecipazione del minore rispetto al quale deve essere garantito il contraddittorio, previa eventuale nomina di un curatore speciale a pena di nullità. Si legga per tutte Corte di Cassazione, nella ordinanza n. 40490 dello scorso 16 dicembre 2021: «Nei giudizi che riguardano i minori e che abbiano ad oggetto provvedimenti limitativi o eliminativi della responsabilità genitoriale, ai sensi degli artt. 330 c.c. e segg., è necessario che il giudice di merito, in forza del combinato disposto dell'art. 78 c.p.c., un curatore speciale, il quale, a sua volta, procederà a munire il medesimo di un difensore, ai sensi dell'art. 336 c.c., comma 4; la violazione di tale opposizione determina la nullità del procedimento di secondo grado, ex art. 354 c.p.c., comma 1, con rimessione della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 383 c.p.c., comma 3, perché provveda all'integrazione del contraddittorio».

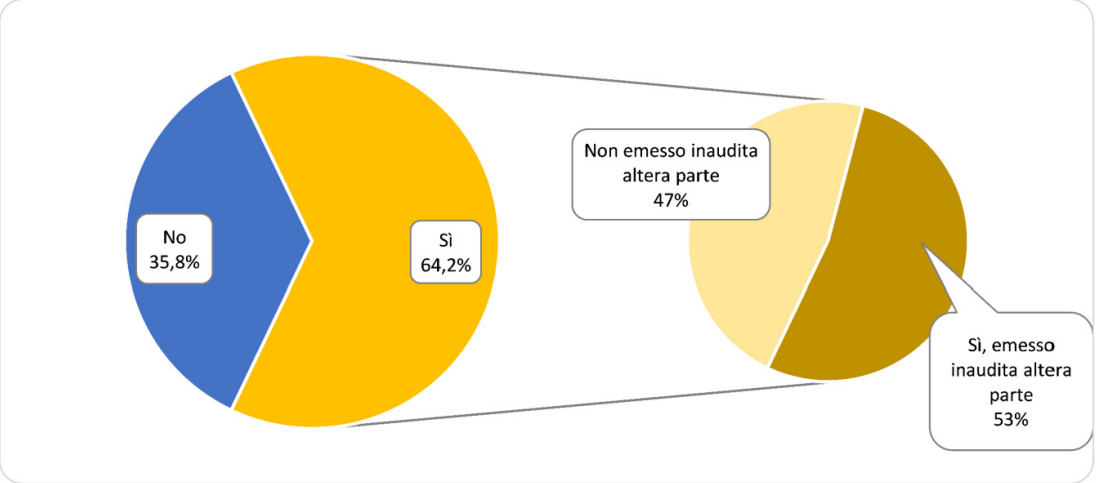
di atti o notizia dei procedimenti penali, nel 64,7% di questi (270 su 417) non viene effettuato alcun approfondimento sulle condotte di violenza.

3.4 IL PRIMO PROVVEDIMENTO PROVVISORIO

Una peculiarità rispetto ai procedimenti dinanzi ai Tribunali per i minorenni *ex* artt. 330 e 333 c.c. è rappresentata dal fatto che, in caso di urgente necessità, il Tribunale possa pronunciare *inaudita altera parte*, con decreto, provvedimenti temporanei nell'interesse del minore, sia prima dell'inizio sia nel corso del procedimento camerale.

Nel 64,2% dei casi (317 su 495) il Tribunale per i minorenni ha emesso un provvedimento provvisorio (cfr. Figura 10) che, nel 53% dei casi (168 su 317), è stato emesso inaudita altera parte. Tra questi, nel 85,6% dei casi (144 su 168), i provvedimenti inaudita altera parte vengono emessi in quanto si è in presenza di allegazioni di violenza.

Figura 10 *- È stato emesso un provvedimento provvisorio? Il provvedimento è stato emesso inaudita altera parte? (N=495)*



L'esame dei fascicoli ha poi riguardato il contenuto dei provvedimenti, partendo dal primo provvedimento provvisorio, sino a giungere alla decisione conclusiva.

3.4.1 Contenuti del primo provvedimento provvisorio.

Nel primo provvedimento provvisorio il Tribunale, nel 79,6% dei casi (253 su 317), interviene limitando la responsabilità genitoriale nel 59,7% (151 su 253) a carico di entrambi i genitori, nel 37,5% dei soli padri (95 su 253) e nel 2,8% (7 su 253) delle sole madri.

Dall'esame dei provvedimenti analizzati è emerso che, seppure l'articolo 38 disp. att. c.c. attribuisca al Tribunale per i minorenni la competenza alla emissione dei soli provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale (artt. 330 e 333 c.c.) in numerosi dei provvedimenti analizzati viene disciplinato l'affidamento dei minori. Nei primi provvedimenti provvisori emessi dal Tribunale per i

minorenni è stato disposto: nello 0,7% dei casi (2 su 317), un affido condiviso del minore con collocamento presso il padre; nel 1,5%, (5 su 317) un affido esclusivo al padre (con incontri liberi per la madre nella metà dei casi), e nel 5,5% dei casi (17 su 317), un affido esclusivo alla madre (con incontri con il padre, liberi nel 13,7%, protetti nel 54,7% ed esclusi nel 15,8%)[92].

Non sono stati previsti affidi cosiddetti super esclusivi, nel 2,5% dei casi (8 su 317) l'affidamento del minore è endo-familiare, ovvero a soggetti che hanno legami di parentela con le famiglie dei genitori (ad esempio, nonni o zii).

Numerosi sono gli affidi ai servizi sociali - riscontrati nel 55,2% dei casi (175 casi su 317) - misura che appare particolarmente punitiva per i genitori e fortemente rivittimizzante per le madri che hanno subito maltrattamenti. In questi casi, infatti, il genitore viene esautorato: saranno, invero, i servizi sociali a "gestire" la vita del bambino, prendendo per il minore tutte le decisioni ritenute più opportune, relegando i genitori al ruolo di "spettatori inermi" della vita del figlio del quale, se collocato poi in struttura, non saranno nemmeno informati. Di fatto, l'esercizio della responsabilità genitoriale viene demandato a soggetti terzi che non conoscono il minore e che non condividono, né hanno mai condiviso con lo stesso, la sua quotidianità.

In particolare, nel 24% dei casi (42 su 175), l'affidamento ai servizi sociali, è accompagnato da prescrizioni per i genitori (percorsi individuali, sostegno alla genitorialità etc.), nel 4% (7 su 175) conferma il collocamento del minore presso i due genitori, nel 31,4% (55 su 175) prevede il collocamento presso la sola madre[93] e mai, nei casi esaminati presso il solo padre.

Nel 21,7% dei casi (38 su 175), invece, è stato disposto l'affidamento ai servizi sociali con collocamento del minore presso terzi o strutture e, nel 28,6% (50 casi su 175) di questi, è stato consentito alla madre di seguire il figlio in struttura con incontri esclusi per il padre nel 27,2% (14 su 50) e protetti nel 50% (25 su 50)[94]. Nel 17, 1% dei casi (54 su 317) non è stato previsto affido.

3.4.2 La valutazione della capacità genitoriale

Rispetto alla valutazione della capacità genitoriale dei soggetti coinvolti nel processo minorile, nel 35,7% dei casi (113 su 317) il provvedimento provvisorio rileva inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale della madre - o diretto verso il minore o indiretto nel rapporto con l'altro genitore - e, nel 29% (33 su 113), a tale rilevazione viene associata anche una sospensione o una limitazione della responsabilità materna.

Nel 50% dei casi (159 su 317) invece, il provvedimento provvisorio rileva una inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale del padre che, nel 33,8% dei casi (54 su 159), viene seguita da una sospensione o una limitazione della responsabilità parentale.

Nel 5,7% (18 su 317) dei fascicoli con allegazioni di violenza, il provvedimento provvisorio dispone incontri protetti per la madre, nel 32,8% (104 su 317) incontri protetti per padre.

Nel 6,4% dei casi (20 su 317) gli incontri sono esclusi per entrambi i genitori

[92] Nei restanti casi (3) il dato non è stato rilevato.

[93] In questo caso in 24 casi su 55 (pari al 43,3%) gli incontri col padre sono liberi, in 25 casi (45,9%) sono protetti e solo in 2 casi (3,6%) gli incontri sono esclusi. In 4 casi il dato non è stato rilevato.

[94] Nei restanti casi (11) il dato relativo alla tipologia di incontro non è stato rilevato.

3.4.3. La nomina del tutore

Nel 9% dei casi (28 su 317) il primo provvedimento ha disposto la nomina di un tutore che, per legge, interviene quando entrambi i genitori vengono limitati nell'esercizio della propria responsabilità genitoriale. Nel 93,9% di questi casi (pari a 26 su 28) viene disposto il collocamento del minore presso terzi. Questi soggetti, da quanto si è potuto rilevare[95], sono principalmente i nonni ovvero, residualmente, strutture per minori. Solo nel 9,8% (3 su 28) di questi sono stati disposti incontri liberi, mentre nel 67,9% (19 su 28) sono stati disposti incontri protetti tra il minore e i genitori[96]. Questi ultimi sono stati statuiti principalmente a carico del padre (10 su 19) e, in via residuale a carico di entrambi, mentre non sono stati rilevati incontri protetti a carico della madre.

3.4.4 Le ulteriori prescrizioni dei provvedimenti provvisori

Il primo provvedimento provvisorio stabilisce ulteriori prescrizioni di interesse dell'inchiesta quando nei fascicoli sono presenti allegazioni di violenza. In particolare, nel 78,8% dei casi in (250 su 317) è stato disposto il monitoraggio del servizio sociale; nel 5,2% dei casi (17 su 317) le parti sono state invitate ad intraprendere percorsi di mediazioni ovvero, nel 2,1% dei casi (7 su 317), le parti sono state invitate a dismettere conflitti ed azioni penali.

Nel 55,1% dei casi (175 su 317) il Tribunale dà ulteriori indicazioni, tra le quali rilevano gli incarichi conferiti ai servizi sociali di effettuare indagini psico-sociali e/o di valutazione delle capacità genitoriali; di regolamentare gli incontri protetti; di effettuare interventi di sostegno psicologico ed educativo nei confronti dei minori e/o dei genitori. Sovente, si rilevano altresì incarichi al Servizi per le Tossicodipendenze (SERT) e Servizi per le Dipendenze patologiche (SERD) ed ai centri di salute mentale. Tra le prescrizioni disposte a carico dei genitori, si rilevano inoltre percorsi di sostegno psicoterapeutico a carico della madre per elaborare i vissuti del passato.[97]

Dall'ampio nomenclatore elencato in nota, emergono due elementi preponderanti. Da un lato, l'egemonia dei servizi sociali, delegati di fatto a compiere numerose attività - dall'organizzazione degli incontri protetti, alla valutazione delle competenze genitoriali, alla valutazione del minore - relegando a ruolo ancillare quello di supporto, di sostegno e, quando necessario, di monitoraggio; dall'altro, la mancata attuazione della Convenzione di Istanbul, con particolare riferimento al titolo V (e specificatamente agli articoli 31 e 48), con la conseguente preoccupante tendenza a confondere il conflitto con la violenza ed a porre quindi sullo stesso piano aggressori ed aggredite, in nome di un "reciproco rispetto", che potrebbe apparire lapalissiano se non ci si trovasse di fronte a casi di violenza.

D'altronde, seppur in presenza di documenti o atti dei procedimenti penali da cui emergono presumibili violenze domestiche, solo nel 36% dei casi (114 su 317) si nomina la violenza, nel 9,3% (30 su 317) la violenza si confonde col conflitto, mentre nel 13,5% (43 su 317) si fa riferimento in modo ambivalente ad entrambi i termini. Nel 41% dei casi, non si fa riferimento né a violenza né a conflitto.

---

[95] Tale informazione è stata rilevata in 17 casi su 28.

[96] Nei restanti 6 casi il dato non è stato rilevato.

[97] Si riscontrano altresì generiche prescrizioni al padre di astenersi da atteggiamenti aggressivi o violenti contro l'ex compagna pena l'adozione di provvedimenti ulteriormente limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale; divieti a carico della madre di allontanare i minori dalla struttura; divieto di espatrio; invio a percorsi di recupero per soggetti maltrattanti; percorsi d'integrazione culturale e sociale; percorsi di valutazione psicologica dei minori e della relazione del minore con ciascun genitore; attivazione di servizi di sostegno domiciliare con funzione di osservazione e controllo; valutazioni della personalità del genitore; prescrizione ad entrambi i genitori ad astenersi da condotte violente; prescrizione ad entrambi i genitori di astenersi da episodi di conflittualità in presenza dei minori e di essere reciprocamente rispettosi.

Solo nell 1% dei casi (3 su 317), nel primo provvedimento provvisorio, il Tribunale per i minorenni ha rilevato e dichiarato la propria incompetenza funzionale, in virtù della contemporanea pendenza di un procedimento innanzi al Tribunale ordinario.

3.5. I PROVVEDIMENTI PROVVISORI SUCCESSIVI

Nel 22% dei casi (109 su 495), nel corso dell'intero procedimento, sono stati emessi ulteriori provvedimenti provvisori. Per semplicità di valutazione è stato esaminato "l'ultimo provvedimento provvisorio", quello, cioè, che precede la decisione finale.

Si rileva che le osservazioni effettuate per il primo provvedimento provvisorio valgono anche per questo provvedimento, rispetto a cui non si riscontrano particolari scostamenti che facciano presupporre cambiamenti rilevanti della situazione.

Nel 89% dei casi (97 su 109) nell'ultimo provvedimento provvisorio si riscontrano provvedimenti limitativi: l'11,3% a carico della madre, nel 32% a carico del padre e nel 56,7% a carico di entrambi.

Richiamando quanto sopra detto sulla possibilità per i Tribunali minorili di disciplinare l'affidamento dei minori (possibilità non espressamente prevista dall'articolo 38 disp. att. c.c.), esaminando l'ultimo provvedimento provvisorio è emerso come solo nel 2,5% dei casi (3 su 109) è statao disposto l'affidamento condiviso del minore con collocamento presso la madre, e nel 4,3% (5 su 109) l'affido esclusivo alla madre. Non si riscontrano, invece, casi di affido esclusivo al padre e/o di collocamento del minore presso lo stesso. Non si riscontrano affidi super esclusivi ai genitori né a parenti e solo nel 1,8% (2 su 109) si riscontrano affidamenti a terzi diversi dai servizi sociali (cosiddetti etero-familiari[98]).

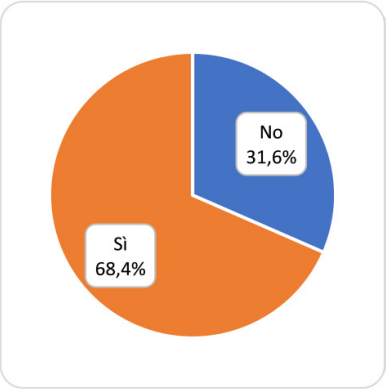
Nel 68,4% (75 su 109) si riscontrano, invece, affidamenti ai servizi sociali (*cfr.* Figura 11) a cui si affiancano: nel 17,3% (13 su 75) prescrizioni per i genitori; nel 9,3% (7 su 75) collocamento presso i due genitori; nel 33,3% (25 su 75) collocamento presso la sola madre – di cui nel 48% (12 su 25) con incontri liberi con il padre, nel 16% (4 su 25) con incontri protetti e nel 36% (9 su 25) con incontri esclusi.

Si rilevano altresì, nel 10,7% dei casi (8 su 75), affidi ai servizi con collocamento madre/minore in struttura, nella cui totalità dei casi, gli incontri col padre sono protetti.

Nel 44% (33 su 75) l'affido ai servizi prevede il collocamento del solo minore presso terzi o strutture.

[98] Per affidamento etero-familiare si intende un affidamento a un terzo che non ha legami di parentela con le famiglie dei genitori.

Figura 11 *- L'ultimo provvedimento provvisorio dispone affido ai servizi sociali? (N=109)*



Confrontando il primo e l'ultimo provvedimento provvisorio si rileva che: nel 56,3% dei casi (61 su 109) l'ultimo provvedimento provvisorio conferma l'affido ai servizi disposto dal primo provvedimento; nel 12,1% dei casi (13 su 109) l'ultimo provvedimento provvisorio dispone un affido ai servizi non statuito col primo provvedimento; nel 5,9% dei casi (7 su 109) l'ultimo provvedimento provvisorio non ha confermato l'affido ai servizi.

L'ultimo provvedimento provvisorio, inoltre, nel 49,3% dei casi (54 su 109) rileva inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale della madre - diretto verso il minore o, indiretto, nel rapporto con l'altro genitore – a cui nel 38% (20 su 54) segue una sospensione o limitazione della sua responsabilità genitoriale[99] ; nel 59,8% dei casi (65 su 109) detti profili di inadeguatezza sono rilevati a carico del padre con conseguente sospensione o limitazione della sua responsabilità genitoriale nel 46,4% (30 su 65)[100].

Confrontando il primo e l'ultimo provvedimento provvisorio si rileva che nell'ultimo provvedimento provvisorio vi è stato un incremento (dal 11,2% al 18,4%) delle valutazioni d'inadeguatezza paterna (dall'1,8% all'8%) di inadeguatezza materna ed un decremento (dal 58,6% al 41,4%) d'inadeguatezza di entrambi i genitori

Nel 2,1% (2 su 109) si riscontra inoltre un cambio di affido o di collocamento senza consenso della madre o del minore, inoltre nel 12,7% dei casi (14 su 109) sono disposti incontri protetti a carico della madre, nel 30,8% (34 su 109) a carico del padre e, nel 10,5% (11 su 109), gli incontri genitori/figli sono esclusi.

Nel 23% (25 su 109) dei casi è stata disposta la nomina di un tutore, nel 28,8% (7 su 25) con collocamento presso la madre, nel 71,2% (18 su 25) con collocamento presso terzi o strutture.

In questi casi gli incontri con i genitori sono liberi nel 57,6% dei casi (14 su 25), protetti per entrambi i genitori nel 28,8% (7 su 25) ed esclusi per il solo padre nel 6,8% (2 su 25).

Nel 71,1% dei casi (77 su 109) il Tribunale per i minorenni dispone il monitoraggio del servizio sociale, nel 3,3% (4 su 109) invita le parti a fare un percorso di mediazione e nel 2,1% (2 su 109) invita le parti a dismettere conflitti ed azioni penali.

Nel 39,1% dei casi (43 su 109) il Tribunale dà "altre indicazioni" tra cui, assumono particolare rilievo, il frequente incarico ai servizi sociali di effettuare interventi di valutazione delle competenze genitoriali, di sostegno psico–educativo, di calendarizzazione degli incontri con i genitori, nonché raccomandazioni e/o prescrizioni alle parti, quali, ad esempio quelle di evitare situazioni di conflitto, di

[99] Non disposta nel 18,6% (10 su 54)

[100] Non prevista invece nel 6,7% (4 su 65)

astenersi dagli episodi di conflittualità e di essere reciprocamente rispettosi ovvero, ammonimenti alla madre di non ostacolare il rapporto col padre.

In presenza di documenti o atti dei procedimenti penali da cui emergono presumibili violenze domestiche nel 26,3% (29 su 109), si fa riferimento alla violenza, nel 18,2% (20 su 109) al conflitto, e nel 3,9% (4 su 109) ad entrambe. Nel restante 51,6% dei casi non si fa riferimento né a violenza né a conflitto.

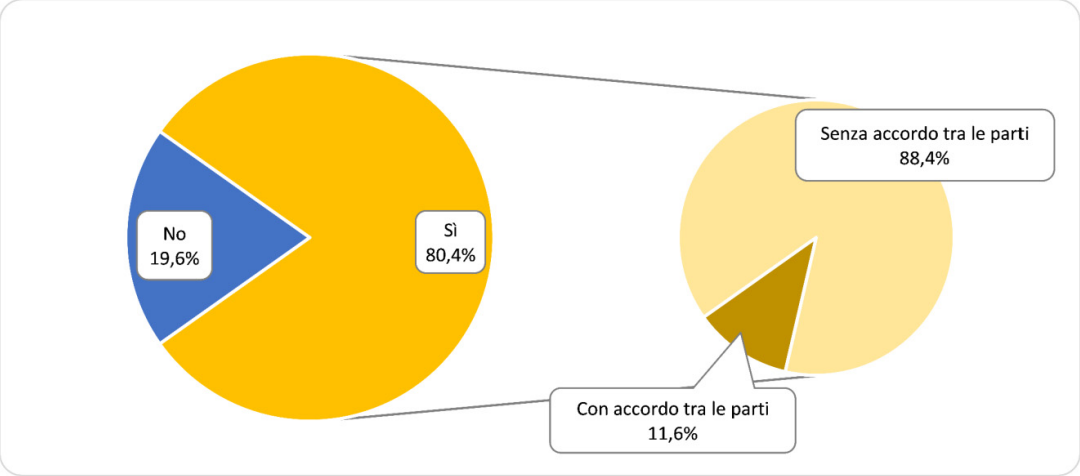
3.6. LA DECISIONE CONCLUSIVA

Nel 80,4% dei casi (398 su 495) è stata adottata una decisione conclusiva di cui nell'11,6% (46 su 398) recependo i contenuti di un accordo raggiunto tra le parti (*cfr.* Figura 12). Inoltre, nel 12,2% dei casi (48 su 398) il Tribunale per i minorenni ha dichiarato la propria incompetenza funzionale *ex* articolo 38 disp. att c.c. a favore del Tribunale ordinario.

L'indagine ha poi consentito di appurare, analizzando la durata dei procedimenti, che la giustizia minorile non è sempre stata sollecita nei propri interventi: infatti nel 38,8% dei casi (154 su 398) la decisione conclusiva è stata emessa entro 1 anno dal primo provvedimento provvisorio; nel 14,8% (59 su 398) entro 2 anni; nel 8,8% (35 su 398) entro 3 anni e nel 2,4% dei casi (10 su 398) oltre i 3 anni dal primo provvedimento provvisorio. Nei restanti casi (140 su 398) il dato non è rilevato.

Al momento della rilevazione, il 19,6% dei casi (97 su 495) era ancora pendente.

Figura 12 *- È stata adottata decisione conclusiva all'esito del giudizio (il procedimento è definitivo)? La decisione conclusiva è stata assunta a seguito di accordo delle parti? (N=398)*



Nello 0,5% dei casi (2 su 398) la decisione conclusiva, richiamando il mancato rispetto della bigenitorialità, prevede limitazioni a carico di entrambi i genitori, mentre nel 45,6% (181 su 398) non dispone nessuna misura limitativa.

Il provvedimento definitivo, nel 1,9% dei casi (7 su 398) dispone l'affidamento condiviso del minore con collocamento presso la madre, e nel 3,2% (13 su 398) l'affido esclusivo alla madre con

esclusione delle visite paterne nel 67,8% dei casi (9 su 13)[101]; nello 0,5% (2 su 398) l'affido alla madre è super esclusivo. Nel 1,5% dei casi (6 su 398) l'affido è endo-familiare[102].

Nel 19% (75 su 398), si conferma l'affidamento ai servizi sociali a cui si affiancano specifiche (*cfr.* Figura 13): prescrizioni per i genitori nel 12% (9 su 75); collocamento presso i due genitori nel 8% (6 su 75); collocamento presso la sola madre nel 54% (40 su 75) – di cui nel 27,5% (11 su 40) con incontri liberi con il padre, nel 37% (15 su 40) con incontri protetti e nel 5% (2 su 40) esclusi.[103]; collocamento presso il padre nel 2,7% (2 su 75) con incontri protetti per la madre; nel'11% (8 su 75) collocamento in struttura madre/minore di cui nel 22,7% (2 su 8) con incontri protetti con il padre nel 27,3% (2 su 8) con esclusione degli incontri.[104]

Nell'11% (8 su 75) l'affido ai servizi prevede il collocamento del solo minore presso terzi o strutture, incontri con la madre liberi nel 25% (2 su 8) protetti nel 75% (6 su 8)– incontri con il padre liberi 30% (3 su 10) protetti nel 40% (4 su 10)[105].

Nel 87% dei casi (50 su 57) la decisione conclusiva ha confermato l'affidamento del minore ai servizi sociali precedentemente disposto.

Ciò dimostra sia l'infruttuosità dei percorsi disposti dal Tribunale per i minorenni, e dall'altro conferma una disfunzionalità importante nei procedimenti minorili che rischiano di determinare a carico dei genitori ed in particolare delle madri che subiscono maltrattamenti e violenze stringenti limitazioni all'esercizio del proprio ruolo genitoriale rendendo «concreto il rischio di inadeguatezza della risposta giudiziaria, con conseguenti ulteriori effetti negativi per le vittime vulnerabili»[106].

---

[101] Nei restanti casi (4) il dato non è stato rilevato.

[102] Ovvero a soggetti che hanno legami di parentela con le famiglie dei genitori (ad esempio, nonni o zii).

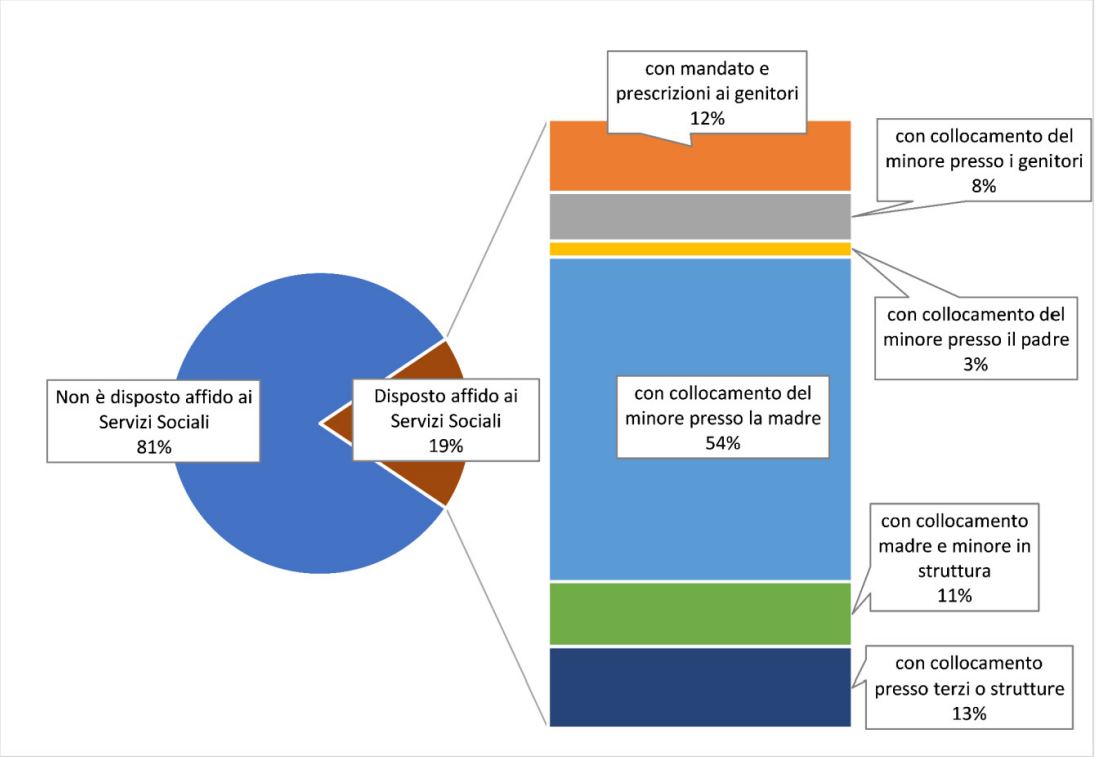
[103] Nei restanti casi (5) il dato non è stato rilevato

[104] Nei restanti casi (4) il dato non è stato rilevato

[105]Nei restanti casi (3) il dato non è stato rilevato

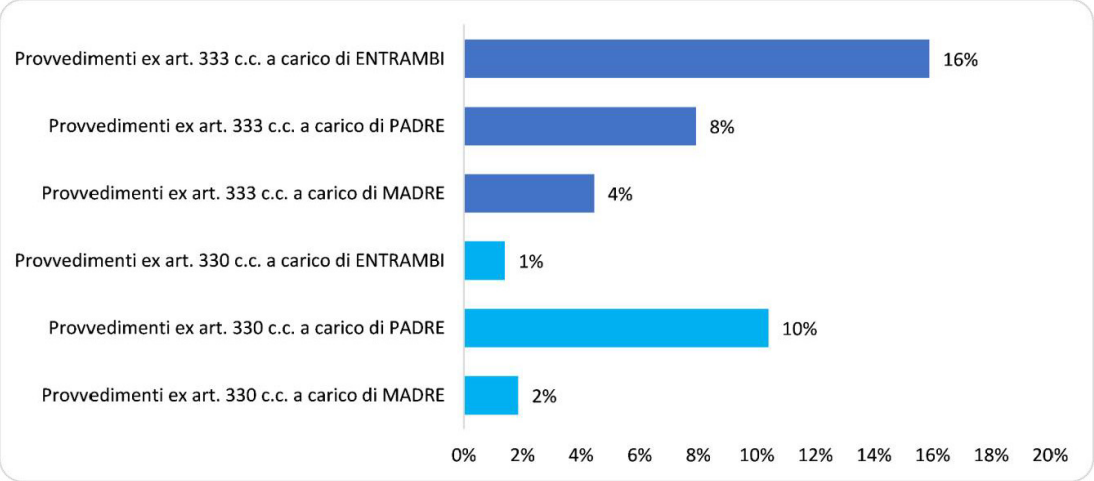
[106]"Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria" relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere, Doc. XXII-*bis*, n. 4, p. 5.

Figura 13 *- La decisione conclusiva ha disposto affido ai Servizi Sociali? (N=398)*



Il Tribunale ha emesso provvedimenti di decadenza**:** nel 1,9% (7 su 398) carico della madre, nel 10,4% (41 su 398) a carico del padre, 1,4% (6 su 398) a carico di entrambi, e di limitazione nel 4,5% (18 su 398) a carico della madre, nel 7,9% (32 su 398) a carico del padre, e nel 15,9% (63 su 398) a carico di entrambi (cfr. Figura 14).

Figura 14 *- La decisione conclusiva ha disposto: (N=398)*



Il provvedimento conclusivo, inoltre, nel 15,1% dei casi (60 su 398) rileva inadeguatezza, incapacità, rischio genitoriale della madre - diretto verso il minore o, indiretto, nel rapporto con l'altro genitore – a cui nel 38% (23 su 60) segue una sospensione o limitazione della responsabilità: nel 19,3% dei casi (77 su 398) detti profili di inadeguatezza sono rilevati a carico del padre con conseguente sospensione o limitazione della responsabilità nel 61% (47 su 77)

Nel 2% dei casi (8 su 398) sono disposti incontri protetti a carico della madre, nel 9% (37 su 398) a carico del padre, nel 1% (4 su 398) a carico di entrambi i genitori e, nel 3,3% (13 su 398), gli incontri genitori/figli sono esclusi.

Nel 2% dei casi (8 su 398), inoltre si riscontrano casi di nomina del tutore con collocamento del minore nel 37% (3 su 8) presso terzi e, nel 37% (3 su 8) presso strutture. In questo ultimo caso gli incontri con la madre sono esclusi nel 37% (3 su 8), mentre sono liberi con il padre nel 63% (5 su 8)[107].

Il Tribunale per i minorenni, inoltre, nel 37,4% dei casi (149 su 398) ha disposto il monitoraggio del Servizio Sociale, nel 4% (16 su 398) ha invitato le parti a fare un percorso di mediazione e nel 1% (5 su 398) ha invitato le stesse a dismettere conflitti ed azioni penali.

Nel 55,5% dei casi (221 su 398) il Tribunale dà "altre indicazioni". Non si riscontrano indicazioni di particolare rilevanza o che si discostino dalle rilevazioni effettuate precedentemente; si tratta, principalmente di indicazioni rivolte ai servizi sociali in relazione ad attività di monitoraggio, sostegno, implementazione della responsabilità genitoriale, organizzazione delle visite protette, invii a SERT/ SERD e a centri di igiene mentale.

Malgrado i fascicoli esaminati contengano allegazioni di violenza, anche nei provvedimenti definitivi, permangono inviti a dimettere la conflittualità e azioni penali, permane altresì l'invito ad un "reciproco rispetto".

Si rileva che nel 1,6% dei casi (8 su 495) il provvedimento conclusivo è stato reclamato e che, tra i provvedimenti reclamati, nel 75% (6 su 8) il procedimento di reclamo si è concluso con una conferma del provvedimento di 1° grado, mentre nel 25% (2 casi) è ancora pendente.

Per nessun provvedimento sono stati rilevati ricorsi alla Suprema Corte di Cassazione.

[107]Non sono previsti incontri liberi o protetti per le madri né incontri protetti o esclusi per il padre.

Nel corso del giudizio, nel 3% dei casi (15 su 495) sono state proposte denunce da una delle parti (o da entrambe); in tutti e 15 i casi vi è stata denuncia da parte della madre contro il padre (per maltrattamenti), e nel 27% (4 su 15) le denunce sono state sporte dal padre contro la madre (la metà di queste per sottrazione di minore).

Non sono rilevate denunce contro gli operatori dei servizi, contro i consulenti tecnici, né contro i giudici.

IV. ANALISI QUALITATIVA DI ALCUNI CASI EMBLEMATICI DI VITTIMIZZAZIONE

4.1. VIOLENZA SULLE MADRI E ACCUSE DI ALIENAZIONE PARENTALE: UNA INTRODUZIONE AL PROBLEMA

Come è stato accennato nei capitoli precedenti, nei procedimenti di affidamento di minori, in una minoranza di casi le denunce o allegazioni di violenza delle madri non sono riconosciute e vengono derubricate in semplice "conflitto familiare". Il tema si intreccia - nelle sue radici sociali e culturali - con l'applicazione in campo consulenziale della teoria della s*indrome di alienazione parentale* (di seguito PAS), o degli indicatori di disfunzionalità relazionale ad essa collegati, secondo cui uno dei due genitori induce il figlio al rifiuto dell'altro genitore. Spesso, infatti, nei procedimenti di affidamento di minori all'interno dei quali le madri hanno denunciato episodi di violenza domestica, i padri a loro volta, al rifiuto dei figli di incontrarli, accusano le madri di alienazione parentale e di violazione del principio di bigenitorialità.

Appare pertanto essenziale dare brevemente conto della storia e dello sviluppo della teoria della *Parental Alienation Syndrome* (cd. PAS) nel sistema italiano, ed in particolare nelle cause civili o minorili aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale.

La PAS è stata teorizzata nel 1985, da Richard Gardner, che ha successivamente proposto specifici criteri diagnostici (indicatori) per l'identificazione di tale disfunzionalità relazionale nei minori. Tale teoria ha avuto ampia diffusione in diverse parti del mondo, ed anche in Italia, in quanto consentiva di comprendere ed inquadrare il rifiuto da parte del minore di incontrare e relazionarsi con uno dei due genitori in una cornice diagnostica che non si limitasse a rilevare l'incapacità genitoriale. Peraltro, al di là della possibilità di semplificare la comprensione della conflittualità familiare, la PAS non è mai stata riconosciuta come sindrome dai manuali diagnostici internazionali in materia (DSM -5) ed in particolare negli ultimi anni è stata negata a tale teoria qualsiasi validità scientifica[108]. Tuttavia gli indicatori teorizzati da Gardner hanno avuto un'ampia applicazione in sede legale, ad opera prevalentemente dei Consulenti tecnici di Ufficio, in particolare nei procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale particolarmente conflittuali e complessi.

L'evoluzione del sistema normativo italiano ha rilevato - e i temi oggetto della Relazione e in particolare del seguente capitolo ne sono una testimonianza - una tensione, difficile da bilanciare tra due - almeno apparentemente - opposti interessi: quello di assicurare una relazione affettiva stabile e priva di conflittualità tra il minore ed entrambi i genitori, in applicazione della legge sull'affidamento condiviso e quello di riconoscere i diritti dei minori e di proteggerli da qualsiasi forma di pericolo o violenza di carattere familiare e domestico in applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul[109]. I due interessi sono conciliabili - come prescritto peraltro da tutte le normative sovranazionali ed interne in materia - soltanto qualora non vi sia violenza domestica, altrimenti esigenza primaria diviene

[108] Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2021 sull'impatto della violenza da parte del partner e dei diritti di affidamento su donne e bambini [2019/2166(INI)] Impatto della violenza da parte del partner e dei diritti di affidamento su donne e bambini.

[109] *Cfr.* Capitolo I.

quella di protezione del minore attraverso scelte adottate nel suo "miglior interesse" (si tratta del cd. *best interest of the child*, su cui *infra* Capitolo I, paragrafo 1.3.2).

Quando nei procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale le allegazioni di violenza domestica delle madri non sono prese in considerazione, oppure sono minimizzate, le stesse si trovano spesso ad essere considerate a loro volta un ostacolo al rispetto del principio della bigenitorialità, ogni qual volta il minore rifiuti di frequentare il genitore violento. Anche alcune ricerche internazionali in materia[110] hanno dimostrato che le allegazioni di violenza delle madri in procedimenti civili di affidamento incrementano il rischio che possano perdere la custodia dei figli, specialmente quando i padri le accusano di alienazione parentale.

Il mancato riconoscimento della violenza domestica denunciata dalle madri genera infatti un corto circuito nel sistema di protezione, in un susseguirsi di procedimenti giurisdizionali in cui non di rado quelle stesse madri vengono allontanate dai figli e la loro responsabilità genitoriale viene limitata.

Si tratta in questi casi - seppure costituiscano un numero limitato - di percorsi giudiziari lunghi, difficili, estenuanti, in una *escalation* di provvedimenti che determinano dei veri e propri "cortocircuiti giudiziari" con l'effetto che le madri persone offese ed i loro figli diventano vittime due volte: dapprima della violenza e poi del suo mancato riconoscimento, così integrando una vera e propria forma di vittimizzazione secondaria. Per queste ragioni, fin dalla sua istituzione, la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, nell'ambito delle sue indagini, ha ritenuto necessario l'esame anche di queste ipotesi nella convinzione che esse possano rappresentare una vera e propria aporia del sistema nella misura in cui l'incapacità di accertare o fare emergere la violenza domestica che coinvolge anche i minori si traduca in una evidente violazione dei diritti fondamentali delle vittime di violenza.

4.2 I CASI EMBLEMATICI ACQUISITI DALLA COMMISSIONE.

Sono stati portati all'attenzione della Commissione 36 casi di procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale in cui le madri hanno denunciato di essere state vittime di violenza ovvero hanno denunciato i partner per abusi sui minori. Tale analisi non deriva da un campione statistico, ma si basa su diverse attività della Commissione, di audizione o di relazione con diversi centri antiviolenza.

La Commissione, pertanto, ha deliberato di acquisire gli atti giudiziari relativi a tali vicende processuali, che si sono rivelate di particolare complessità, con il coinvolgimento di diverse autorità giudiziarie (penali, civili e minorili) i cui atti la Commissione ha secretato ai sensi della normativa vigente e che per tale ragione non potranno essere citati *verbatim* nella presente Relazione.

Nell'ambito di questi 36 procedimenti, 25 donne sono state sottoposte, come epilogo delle loro vicende, ad un provvedimento con cui è stata limitata la loro responsabilità genitoriale ed i figli sono stati allontanati e collocati in luoghi alternativi all'abitazione nella quale vivevano, in applicazione di percorsi trattamentali che richiamano la cosiddetta PAS o teorie analoghe.

È bene ribadire che i casi esaminati non costituiscono un campione rappresentativo del fenomeno del riconoscimento della violenza di genere nei procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale. Tuttavia, forniscono elementi utili a

[110] Meier, J (2020), *U.S. child custody outcomes in cases involving parental alienation and abuse allegations: what do the data show*, Journal of Social Welfare and Family Law 42(3):1-14.

comprendere come in questi procedimenti gli operatori - giudici, consulenti e servizi sociali - operano in presenza di denunce o allegazioni di violenza[111].

L'analisi dei casi acquisiti dalla Commissione, che saranno definiti "emblematici" di forme di vittimizzazione secondaria, è di natura qualitativa, finalizzata cioè a rilevare eventuali disfunzioni del sistema giudiziario, a fare emergere le principali problematiche e rilevare se, ed in quale misura, il fenomeno della vittimizzazione secondaria, sul quale la Convenzione di Istanbul richiama l'attenzione degli Stati firmatari, sia preso in considerazione nel nostro Paese.

Questa parte della Relazione si coniuga con la parte quantitativa esposta nei Capitoli II e III che rappresenta invece le proporzioni del fenomeno su scala nazionale.

Nella ricerca qualitativa sui 36 casi si è proceduto secondo tre fasi. Nella prima fase sono state raccolte informazioni dirette e documentali (gli atti processuali) di ciascun caso, idonee alla costruzione di un profilo di ogni singola storia giudiziaria. Nella seconda fase si sono confrontate tra di loro le varie vicende giudiziarie rilevanti ai fini dell'individuazione di processi di vittimizzazione. Gli elementi presi in considerazione per valutare l'esistenza o meno di una vittimizzazione secondaria delle donne sono stati i seguenti: omessa rilevazione e valutazione della violenza domestica ivi compresa quella assistita; mancanza di un ascolto efficace dei minori e omessa valutazione e considerazione del concreto e reale superiore interesse del minore anche in relazione ad errata o distorta applicazione del cosiddetto "diritto alla bigenitorialità"; decisioni giudiziali che recepiscono acriticamente consulenze tecniche fondate su teorie che richiamano la PAS in assenza di accertamenti di fatto e conseguenti effetti sui minori e sulle donne, particolarmente nei casi di allegazione di violenza domestica; assenza di corretto coordinamento tra procedimento penale e giudizio civile o minorile; allontanamento forzoso di minori anche con ricorso alla forza pubblica.

Attraverso questa lettura degli atti processuali è stato possibile cogliere la storia corale di queste madri le cui vicende compongono un unico mosaico, denso di dati e pratiche psico-giuridiche, riconoscendo gli indicatori del processo di vittimizzazione secondaria.

In tutte le vicende esaminate emergono episodi di violenza denunciati e allegati da parte delle madri, non solo nel momento dell'interruzione della relazione ma anche in momenti successivi alla separazione o alla cessazione della convivenza. In alcuni casi nella fase iniziale viene disposto l'affidamento condiviso dei figli sulla base di accordo tra i genitori, e le successive denunce delle madri non sono valutate perché ritenute tardive e strumentali non considerando la discrasia tra i "tempi delle donne" ed i "tempi della giustizia". Molte donne fanno più fatica a denunciare che a interrompere la relazione e la convivenza e preferiscono chiedere agli avvocati di depositare in tempi rapidi un ricorso consensuale anziché intraprendere un percorso penale. Le denunce fanno paura, non sempre vengono viste come mezzi di tutela, le donne provano un senso di colpa nel denunciare, sono terrorizzate dal processo penale, ma anche dalle conseguenze che questo può avere sui propri compagni violenti, vivono drammaticamente l'ambivalenza che nasce dalla contemporanea presenza della necessità di proteggersi e dalla necessità di salvare (anche dentro di sé) quanto di "buono" c'è stato nella relazione evitando le conseguenze più gravi anche per i soggetti violenti che sono i padri dei loro figli.

---

[111] È utile dare conto della circostanza che ricerche analoghe a carattere qualitativo, su un numero limitati di casi, sono state fatte anche in altri paesi, come recentemente in Inghilterra, *cfr.* Barnett, A. (2020). *A genealogy of hostility: parental alienation in England and Wales.* Journal of Social Welfare and Family Law, 1–12, nella quale sono stati esaminati 40 casi di procedimenti giudiziari inclusivi dell'alienazione parentale. Le conclusioni della ricerca affermano chiaramente che «*PA is a concept that is proving more powerful than any other in silencing the voices of women and children resisting contact with abusive men. PA is not an 'equal' counterpart to domestic abuse, it is a means of obscuring domestic abuse, and should be recognized as such. We need to find 'other' ways of talking about children's welfare that recognize children's interlinked vulnerability, agency and relationships before any further harm is done to them*».

Sussistono numerosi indicatori comuni nelle storie giudiziarie analizzate, che consentono di sostenere che la violenza domestica - diretta o assistita - non viene riconosciuta nei procedimenti aventi ad oggetto domande di affidamento di figli minori o relative alla titolarità della responsabilità genitoriale con conseguente esposizione di madri e minori a vittimizzazione secondaria.

I casi esaminati rendono evidente la difficoltà del percorso giudiziale che donne che hanno denunciato varie forme di violenza domestica si trovano ad affrontare per l'affidamento dei figli; difficoltà che diventa, quando la violenza non viene correttamente riconosciuta e considerata, un ulteriore elemento di vittimizzazione.

La caratteristica comune a molti dei casi acquisiti dalla Commissione è la presenza, negli atti processuali, di consulenze tecniche d'ufficio che non riconoscono le ragioni delle madri a favore di quelle dei padri nell'affidamento dei figli.

Il dato socio anagrafico delle madri dei casi esaminati registra donne in maggioranza di nazionalità italiana (solo tre madri sono di altra nazionalità), con una formazione scolastica medio alta: in gran parte si tratta di donne laureate o diplomate, che presentano *curricula* lavorativi adeguati. La maggior parte delle madri presenta un profilo socialmente integrato e privo di pregresse patologie psichiche e disfunzionalità psicosociali. Le madri risiedono in tutte le zone d'Italia, a dimostrazione che il fenomeno riguarda l'intero territorio nazionale.

Al momento della redazione della Relazione, lo stato dei 36 casi è il seguente:

- in 25 casi in cui sono più evidenti gli indicatori della vittimizzazione secondaria si è già giunti ad un provvedimento di inidoneità genitoriale, in cui si assiste al capovolgimento della posizione delle madri, da affidatarie e collocatarie a madri con responsabilità genitoriale sospesa o decaduta, con allontanamento dei figli. Di questi ultimi casi si darà conto nei prossimi paragrafi.

- nei restanti casi vi sono consulenze tecniche che si pronunciano negativamente sulle capacità genitoriali delle madri ma che non hanno portato, al momento, a provvedimenti di allontanamento dei figli, anche se i casi sembrano purtroppo avviati ad avere la medesima conclusione in quanto anche in essi ricorrono molti degli indicatori della vittimizzazione secondaria sopra indicati.

4.3. I PROFILI COMUNI DELLE VICENDE GIUDIZIARIE PENALI

Per quanto riguarda i casi delle madri che hanno già subito un provvedimento di allontanamento del minore è da sottolineare come tali vicende abbiano avuto inizio con l'interruzione della relazione con il partner a causa di episodi di violenza.

Solo alcune delle madri si sono rivolte a centri antiviolenza per avviare un percorso di aiuto e di autonomia. La violenza denunciata, oltre a costituire oggetto di un percorso giudiziario parallelo in un procedimento penale, viene rappresentata all'inizio come causa della separazione o dell'allontanamento della donna dal domicilio comune con il partner.

Le denunce sono, in taluni casi, coeve al momento della separazione o della cessazione della relazione mentre in altri casi sono successive all'inizio del procedimento civile di separazione o di affidamento del figlio nato fuori del matrimonio, ma comunque temporalmente vicine a tale inizio. Le denunce coeve sono in prevalenza delle madri non coniugate e con un minor tempo trascorso nella relazione; le denunce successive riguardano in prevalenza donne coniugate con maggior tempo trascorso nella relazione di coppia, probabilmente in ragione della maggiore difficoltà e resistenza emotiva della madre coniugata a denunciare il padre dei suoi figli.

Nelle denunce sono talvolta comprese anche quelle per abusi sessuali e maltrattamenti sui minori: si tratta di abusi riferiti dai minori alle madri dopo la separazione o la cessazione della convivenza, ma

avvenuti prima, oppure di abusi riferiti sempre dai minori ma avvenuti durante le frequentazioni del padre nelle fasi successive alla separazione o alla cessazione della convivenza.

In tutti i casi, a seguito delle denunce, si aprono procedimenti penali di cui ad oggi la metà è ancora pendente e un'altra metà è stata archiviata[112].Un preoccupante elemento comune a tutti i casi, che sarà spiegato diffusamente nei paragrafi successivi, è che nelle denunce penali archiviate nei confronti dei padri le motivazioni fanno spesso riferimento alla valutazione effettuata nel procedimento civile o minorile dal consulente tecnico, il quale considera la violenza del padre come esito di una conflittualità scaturita dai comportamenti materni ostili all'affidamento condiviso. Al contrario, il procedimento penale dovrebbe rappresentare un campanello d'allarme idoneo ad una lettura tempestiva della violenza nel procedimento civile o minorile.

In questi casi il collegamento tra processo civile o minorile e processo penale è l'elemento che conduce ad una forma di vittimizzazione secondaria nel senso che nel processo civile o minorile sono acquisite valutazioni delle consulenze penali in tema di attendibilità e capacità a testimoniare (in particolare dei bambini), mentre nel processo penale sono acquisite le valutazioni di alienazione parentale proposte in sede civile che diventano sostegno per le richieste di archiviazione in sede penale.

In effetti si generano questi due effetti perversi: se la donna ha denunciato maltrattamenti ed abusi, anche nei confronti dei figli, ma queste denunce non sono suffragate da un giudizio di attendibilità delle persone offese – nel caso di specie i bambini o le madri – le madri vengono giudicate "alienanti" rispetto ai padri. Viceversa, se le donne vengono giudicate "alienanti" in sede di consulenza tecnica nel processo civile o minorile, in quanto alienanti non saranno ritenute attendibili in sede di processo penale con l'esito, quasi certo, dell'archiviazione della denuncia.

La particolare gravità della problematica evidenziata è stata oggetto anche di analisi da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, tanto che nella Risoluzione del 2021 indica la necessità di una specifica formazione in materia di violenza ed uno stretto coordinamento tra processo penale e civile nel caso di denunce di violenza[113].

Nei confronti di una metà delle madri dei casi esaminati sono presenti anche denunce dei padri che, nel corso della separazione, lamentano l'allontanamento dei figli o altri reati[114] e che fanno da contraltare alle denunce delle madri per i reati tipici della violenza di genere[115]. Più madri sono state ripetutamente denunciate per lo stesso reato ogni volta che il bambino si rifiutava di andare dal padre, configurandosi ciò come una vera e propria persecuzione.

---

[112] L'eccessivo ricorso alle archiviazioni in Italia per reati relativi a violenza domestica (circa il 50% delle denunce presentate) è stato oggetto di un monito del Comitato di ministri del Consiglio europeo, a seguito del caso Talpis vs. Italia, *cfr.* Council of Europe, Committee of Ministers, *1383rd meeting, 29 September – 1 October 2020 (DH) H46-12 Talpis v. Italy (Application No. 41237/14)* in cui si afferma che «*Proceedings were discontinued at pre-trial stage in over 50% of the cases*». È proprio l'elevato tasso di procedimenti per violenza domestica che in Italia termina in un "non luogo a procedere" già durante le indagini preliminari, a preoccupare il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. È quanto si legge ancora nella decisione dell'organo esecutivo di Strasburgo.

[113] Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica (delibera 9 maggio 2018) e Monitoraggio del 3 novembre 2021.

[114] Denunce per articolo 368 del codice penale; articolo 388 del codice penale; articolo 574 del codice penale; articolo 582 del codice penale.

[115] Denunce *ex* articoli 570, 572, 609-*bis* o anche 612-*bis* del codice penale.

4.4 I PROFILI COMUNI DELLE VICENDE GIUDIZIARIE CIVILI O MINORILI

In modo del tutto indipendente dal percorso penale si sviluppa il procedimento civile di separazione o di affidamento dei figli di genitori non coniugati ovvero minorile avente ad oggetto domande di limitazione o decadenza dalla responsabilità genitoriale. Nei casi esaminati solo alcuni, nella fase iniziale, sono consensuali, mentre nella maggioranza dei casi il procedimento ha inizio con giudizio non consensuale.

Il primo provvedimento del giudice nei casi di procedimenti non consensuali è di affidamento condiviso o di affidamento ai servizi sociali. In tutti i casi il collocamento del minore è comunque presso la madre. In alcune limitate situazioni vi è il collocamento iniziale madre-figlio in una struttura.

Questi primi provvedimenti, in prevalenza formalmente condivisi e con collocamento presso la madre, non riportano alcun riferimento alle vicende di maltrattamento e violenza denunciate: è ipotizzabile che la mancata lettura della violenza nelle fasi iniziali dei procedimenti sia la causa di tutti i ricorsi successivi e della forte giurisdizionalizzazione della vicenda familiare.

I ricorsi successivi avverso i primi provvedimenti sono in prevalenza azionati dai padri, in minore misura dalle madri che per lo più si difendono dalle accuse di ostruzionismo/alienazione in qualità di genitore collocatario.

La mancata lettura della violenza in questa prima fase è desumibile dalla mancanza di una istruttoria approfondita delle denunce e anche di un mancato ascolto diretto, da parte dei giudici, dei minori coinvolti. Prevale infatti l'ascolto delegato a consulenti e servizi. È appena il caso di rilevare che tali criticità corrispondono a quanto emerge dall'analisi statistica di cui ai Capitoli II e III.

La scarsa incisività dell'azione del Pubblico ministero nei procedimenti civili di separazione o affidamento dei figli nati fuori del matrimonio ha un ruolo e deve presumersi provocata dal mancato coordinamento tra procedimento penale e procedimento civile nei casi di violenza domestica e di genere. Parimenti assente il coordinamento tra il Pubblico Ministero ordinario e quello minorile; anche quando i ricorsi per l'adozione di misure limitative o ablative della responsabilità genitoriale sono promossi, *ex* articolo 336 c.c., su iniziativa del Pubblico ministero minorile dinanzi al Tribunale per i minorenni a tutela dei minori a seguito di denunce penali per abuso o per violenze domestiche (spesso nella forma della violenza assistita) sui minori stessi, tali denunce finiscono per non avere alcuna rilevanza nel procedimento minorile a causa del rilievo dato alle consulenze tecniche sulle competenze genitoriali o sulla capacità a testimoniare del minore.

Nei procedimenti civili e minorili emerge la tendenza a "de-giurisdizionalizzare" la decisione affidando valutazioni che dovrebbero essere proprie del giudice ai Consulenti tecnici d'ufficio o ai responsabili dei servizi sociali cui è demandata la redazione di relazioni, che dunque condizionano il processo con valutazioni a-giuridiche (si veda, ad esempio, l'applicazione della teoria della PAS o AP). Nei soli procedimenti civili rilevante è il ricorso a forme alternative di risoluzione delle controversie, con l'adozione di provvedimenti stereotipati (affidamento condiviso, collocazione presso un genitore, con disciplina delle frequentazioni presso il genitore non convivente), soluzioni che se positive nei procedimenti privi di violenza, provocano la reiterazione delle dinamiche della violenza di genere nelle relazioni caratterizzate da forme di prevaricazione di un partner sull'altro, con elevatissimo rischio che si riproducono comportamenti violenti anche nella fasi successive alla cessazione della convivenza, tutte le volte in cui i genitori, pur non più conviventi, dovranno adottare insieme decisioni per la gestione dei figli.

Nell'esame degli atti processuali dei 36 casi analizzati emerge altresì il ruolo non attivo dei difensori delle vittime di violenza che in molti procedimenti non hanno depositato documenti efficaci, non hanno proposto istanze probatorie ammissibili, in grado di sollecitare la formazione della prova sui fatti di violenza nell'ambito di tali procedimenti, non hanno utilizzato adeguatamente i poteri loro riconosciuti nell'ambito del processo civile. Analoga inerzia dei difensori spesso si rinviene nei procedimenti minorili, dove pur nell'assenza di procedimentalizzazione del rito, i difensori pur potendo sollecitare l'escussione di informatori in grado di riferire sui fatti di violenza e depositare documenti, nella maggior parte dei casi esaminati non hanno esercitato efficacemente i poteri di difesa loro riconosciuti.

Dalla combinazione delle criticità rilevate discende la mancanza di una istruttoria adeguata da parte del giudice civile o minorile sull'accertamento dei fatti di violenza denunciati. Il giudice non accertando la violenza attribuisce il rifiuto del minore alla condotta "alienante" della madre delegando a consulenti o ai Servizi sociali valutazioni fondate su presupposti errati, formulando quesiti e richieste per definire le competenze genitoriali, prescindendo dalla previa verifica dei fatti di violenza.

In tutti i casi si arriva cioè alla nomina del consulente tecnico, o a richiedere l'intervento del servizio sociale, quando l'affidamento condiviso fallisce ed il padre in generale ricorre contro il presunto ostruzionismo/alienazione materni per sostenere richieste di affidamento esclusivo con sospensione/decadenza dalla responsabilità genitoriale della madre.

La denuncia delle violenze da parte delle madri diventa un vero e proprio fattore di rischio di vittimizzazione secondaria in nome del valore primario del principio di bigenitorialità, applicato in maniera distorta, perché vi può essere bigenitorialità solo in presenza di genitori adeguati e non certo in presenza di genitori violenti.

4.5. LE CONSULENZE TECNICHE D'UFFICIO E RELAZIONI DEL SERVIZIO SOCIALE: ASPETTI GENERALI

In quasi tutti i casi esaminati sono state richieste le consulenze tecniche d'ufficio - a volte si è persino proceduto ad una seconda consulenza; nei restanti casi le relazioni acquisite nel giudizio sono state elaborate dai servizi sociali o dagli psicologi del consultorio.

Tali consulenze hanno rivestito un'importanza fondamentale per i casi esaminati: infatti, tutte le consulenze o le relazioni nei casi in cui è stato emesso un provvedimento di allontanamento dei minori dalla madre indicavano al giudice tale cambio di collocamento.

In via preliminare è da sottolineare che tutte le relazioni - siano esse dei consulenti tecnici che dei servizi socio-sanitari - utilizzano gli stessi metodi di indagine, anteponendo il tema della bigenitorialità a quello della violenza.

Come già rilevato in un'altra indagine svolta dalla Commissione[116], nella scelta da parte del giudice del consulente non risulta essere richiesta una specifica competenza sui temi della violenza di genere e domestica.

Il giudice nell'incaricare il consulente tecnico formula specifici quesiti indicando i temi che devono essere approfonditi. È tuttavia interessante rilevare come, nella maggior parte dei casi esaminati, i quesiti non contengano alcun riferimento a questioni inerenti la violenza domestica, che pure erano state allegate

[116] Doc. XXII-*bis* n. 4, Relazione "Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria", approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere nella seduta del 17 giugno 2021, in particolare le pagine da 9 a 16 e da 32 a 34 dove sono indicate le criticità connesse sia ai documenti elaborati dai consulenti sia alla loro formazione sul tema della violenza di genere.

agli atti del procedimento. Tali quesiti in alcuni casi sono generici, in altri molto dettagliati e, talvolta, hanno ad oggetto temi non pienamente conferenti all'accertamento delle competenze genitoriali, come, ad esempio, i profili di personalità o eventuali patologie delle quali non vi è alcuna traccia nella storia personale delle madri.

I quesiti nella maggior parte si concentrano su: profili di personalità dei genitori con (in alcuni casi) evidenze psicopatologiche; idoneità/capacità genitoriale; relazione/ genitori figli; stato psicofisico del minore; qualità della relazione genitori-figli; capacità dei genitori di tutelare il rapporto dei figli con l'altro genitore e la di lui/lei famiglia (criterio dell'accesso e valutazione della bigenitorialità). Nulla viene previsto a proposito degli episodi di violenza domestica segnalati, mentre in pochi casi vi è una richiesta espressa di ascolto delegato del minore.

In tutti i casi si chiede al consulente di: leggere gli atti, ascoltare i diretti interessati ed altre voci del contesto, avanzare proposte e soluzioni per gestire l'elevata conflittualità e riportare il minore nell'alveo di un affidamento e di una genitorialità condivisi.

Già nella formulazione dei quesiti - prima ancora che nella relazione della consulenza tecnica d'ufficio - emerge chiaramente che la violenza segnalata dalle madri viene riportata al concetto più generale di elevata conflittualità tra i genitori, e considerata un ostacolo al rapporto stabile del minore con il padre.

L'interesse emergente dai quesiti, cioè, è proprio la salvaguardia del principio della bigenitorialità come diritto primario e cuore del *best interest* del minore. Questa rappresentazione della realtà è invece contraria sia alle Convenzioni Internazionali che richiamano l'interesse superiore del minore, sia alla Convenzione di Istanbul in quanto la tutela del minore dalla violenza - di ogni genere, anche soltanto psicologica - è un principio che deve sempre essere anteposto a quello della bigenitorialità.

4.5.1 Il ruolo dei servizi sociali

I giudici e i consulenti tecnici si avvalgono delle relazioni dei servizi sociali. Nei quesiti si richiede da parte del giudice che il consulente valuti, se presenti in atti, le relazioni dei servizi sociali medesimi.

I servizi condividono, nella maggioranza dei casi, il punto di vista comune di partenza, ovvero il rispetto della bigenitorialità, e poche volte trasferiscono al giudice e ai consulenti una rilevazione in ordine al maltrattamento assistito, nei casi in cui le donne parlino o denuncino la violenza domestica e i minori riferiscano di episodi di violenza.

Anche le rilevazioni sulle competenze materne sono filtrate attraverso quest'unico criterio di valutazione, ovvero la disponibilità delle donne a favorire il rapporto dei figli con il padre, imputando loro l'insuccesso di questa missione, nel caso in cui i figli si ostinino a non voler incontrare i padri. In genere, nelle relazioni dei servizi sociali viene per lo più rappresentato l'ostruzionismo della madre contro un padre desideroso invece di entrare a pieno titolo nella vita del figlio, anche se in precedenza la sua presenza presso quel figlio non era stata né assicurata né ricercata; infine, il rifiuto del minore è, come nelle consulenze, collegato a comportamenti d'induzione materna.

Eppure i Servizi Sociali potrebbero svolgere un ruolo fondamentale nel raccontare proprio quella storia antecedente alla separazione che manca nei fascicoli processuali: la qualità e quantità delle cure materne, le condizioni dei minori con riferimento sia allo sviluppo psico-biologico, desunto dai bilanci pediatrici, sia alla vita relazionale scolastica, sportiva, ecc., andando a colmare il vuoto che esiste nelle consulenze tecniche focalizzate sul "qui e ora", rispetto alla storia pregressa del minore e alla storia familiare.

I Servizi Sociali, una volta stabilito il tipo di affidamento e il collocamento dei minori, hanno poi un ampio potere nel gestire il diritto di visita del genitore non collocatario (le madri nei casi esaminati, di cui si darà conto nel paragrafo successivo). Nei casi esaminati tale compito è gestito in maniera afflittiva con il prolungamento ad oltranza di visite protette per le madri, senza lo sviluppo di un progetto per l'evoluzione di tali visite verso forme libere. Le madri dei casi esaminati, infatti, lamentano un potere dei servizi sociali che si esercita su di loro in modo vessatorio.

4.5.2. Le consulenze tecniche d'ufficio, con particolare riferimento alla valutazione delle madri e all'ascolto del minore.

La mancanza di un previo accertamento della violenza domestica, pur se allegata, fa emergere il primo elemento riscontrabile in modo sistematico e diffuso in tutte le consulenze tecniche d'ufficio: la sostituzione della dinamica della violenza con la dinamica conflittuale, sostituzione che cancella la differenza tra presunto autore della violenza e presunta vittima e che attribuisce alla madre la responsabilità dei comportamenti di rifiuto del minore verso il padre.

I racconti di violenza delle donne sono sempre negati, sottovalutati, considerati strumentali o non attendibili, anche dai giudici che non compiono accertamenti sulle dichiarazioni delle donne prima di disporre la consulenza. In aggiunta, se la donna persiste nel riproporre il tema della violenza, viene considerata rigida, immatura, incapace di modificare il proprio punto di vista.

La mancata lettura dell'impatto della violenza domestica sulle madri e sui minori rappresenta la più evidente criticità di tutte le consulenze tecniche e di tutte le relazioni dei servizi socio sanitari esaminate. I riferiti di violenza da parte delle donne e degli stessi minori che rifiutano il contatto con il padre vengono reinterpretati, da un lato, come dinamica intersoggettiva (litigi e conflitti), in cui si attribuisce anche alla vittima la responsabilità dei comportamenti violenti; dall'altro come dinamica intrasoggettiva. Da questo secondo punto di vista, si concentra l'attenzione sulla vocazione simbiotica della madre nei confronti del figlio, sull'incapacità della donna che, non riuscendo a discostarsi da una vicenda passata che riguarda la coppia, non è capace di assumere il ruolo adulto nei confronti del minore per garantire il suo diritto alla bigenitorialità; sia ancora sull' incapacità per la madre di accettare la perdita del partner nella separazione, coltivando perciò sentimenti di rabbia spesso inespressi.

Il richiamo costante ad una situazione di conflittualità, sia da parte dei giudici, sia dei consulenti o dei responsabili dei servizi socio sanitari, ha anche un impatto sul minore. Nelle consulenze e nelle relazioni anche per il minore il trauma richiamato riguarda esclusivamente la separazione tra i genitori e la conflittualità che inizia con la medesima, e da ultimo il trauma da esclusione del padre dalla sua vita (anche se è il minore stesso ad esprimere un rifiuto verso il padre). Nessuna di queste consulenze o relazioni esplora un'ipotesi alternativa, come ad esempio il trauma da violenza diretta e da violenza assistita. Eppure, il maltrattamento assistito, correlato alla violenza sulle donne/madri ha carattere epidemico e colpisce una donna su tre, secondo i dati dell'OMS[117], ed occupa, secondo rilevazioni nazionali e internazionali, il posto statisticamente più rilevante e il peso più gravoso (secondo o pari solo all'incuria) in termini di deficit del "bene salute" per i minori[118].

---

[117] Si veda, al riguardo: WHO, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non partner sexual violence*, World Health Organization 2013; FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), Violence against women: an EU-wide survey, Results at a glance. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2014

[118] II indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia, Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza – CISMAI – Fondazione Terre des Hommes Italia, 2021.

Va peraltro sottolineato che, in alcuni dei casi esaminati, le denunce delle madri sono considerate come elementi che accrescono la conflittualità. In sostanza, le consulenze o le relazioni dei servizi si concentrano sui vissuti psicologici delle donne (rabbia, rancore) senza correlarli con le esperienze riferite di violenza, venendo così meno a ciò che è la base dell'appropriatezza clinica ovvero la valutazione, sul piano anamnestico, della possibile eziologia di un disagio/problema psico-fisico. Inoltre, in alcuni casi, le madri vengono dissuase dal procedere con querele, e viene incentivato l'orientamento alla ritrattazione delle stesse per "bonificare" il contesto relazionale.

Nelle consulenze o nelle relazioni dei servizi, infatti, manca in genere la considerazione del fatto che per la donna non si tratta di "elaborare una normale vicenda separativa" ma di proteggere sé stessa ed i propri figli da condotte violente e maltrattanti. La mancata valutazione di questo elemento si traduce nella colpevolizzazione della madre che impedisce l'accesso del padre al minore, senza che sia verificata la possibilità che tale condotta sia posta in essere nell'intento di difendere il figlio dalla violenza del partner.

Altro elemento, univoco nelle consulenze o nelle relazioni, è il riferimento al "rischio evolutivo", mai meglio precisato, prodotto dalla carenza/esclusione del rapporto con la figura paterna. In alcuni casi si giunge a parlare di un disturbo di personalità futuro, eventualità che non può avere basi scientifiche certe.

La conseguenza della combinazione tra conflittualità e presunta vocazione simbiotica della madre con il figlio è il mancato riconoscimento delle situazioni di violenza. La violenza viene negata in radice, nonostante vi siano atti e dichiarazioni delle donne che ne affermano l'esistenza; le consulenze o le relazioni pongono infatti in evidenza come il *best interest* del minore sia sempre ostacolato da due fattori: il conflitto separativo in cui non sono rappresentati né vittime né carnefici; e l'importanza della funzione paterna.

Al contrario, appare indispensabile che, quali che siano gli approcci teorici dei consulenti sulla genitorialità, sulla specificità dei ruoli genitoriali, sull'idea di famiglia nucleare o allargata, dovrebbe essere obiettivo comune la valutazione, nella concretezza delle situazioni, dell'impatto che la violenza domestica contro le donne ha sui minori.

Disporre consulenze ovvero accertamenti dei servizi socio sanitari senza aver previamente accertato la sussistenza o meno della violenza, ha come conseguenze che l'accertamento tecnico o la valutazione delle parti sia compiuta nella dimensione del cosiddetto "*hic et nunc*" (il "qui ed ora") dimensione in cui sono proprio gli uomini ad essere avvantaggiati, presentandosi al meglio (non portando con sé segni di disagio provenienti dalla violenza subita) e assumendo un atteggiamento che si pone in contrasto con la loro storia di maltrattanti, disponibile e inclusivo nei confronti della madre gravata, al contrario, da un passato recente di abusi e di violenze. Infine, anche nella valutazione della storia personale pesa l'atteggiamento rilevato nelle osservazioni dirette; infatti, nel confronto tra le due versioni contrapposte della storia di coppia - laddove il consulente o il responsabile dei servizi sanitari non sia sostenuto da un'attenta lettura dei fatti o dalla previa assunzione nel corso del giudizio ad opera del giudice di testimoni privilegiati che possano riferire sulla relazione prima della separazione - accade che la parola dell'uomo e la sua versione contino di più della parola e della versione data dalla donna, ricca di *pathos* per la violenza subita e di aspettative risarcitorie per non essere stata tutelata.

Ultimo elemento per illuminare il contesto generale delle consulenze e delle relazioni dei servizi socio sanitari è il tipo di ascolto che viene offerto al minore[119]. I consulenti, in alcuni dei casi esaminati, sono espressamene delegati dal giudice all'ascolto del minore; per gli altri casi, l'ascolto avviene in un contesto finalizzato a dare una valutazione dello stato psicologico del bambino. In quasi nessuno dei casi esaminati i consulenti o i responsabili del servizio hanno veicolato al giudice le opinioni del minore sulle decisioni che lo riguardavano[120].

Quando il bambino dice con chiarezza che vuole stare con la madre e manifesta le sue ragioni o le sue paure, il consulente adotta una sua lettura interpretativa di quel punto di vista. Per di più nelle consulenze tecniche d'ufficio spesso si ritiene che le parole del minore non siano autentiche e genuine, ma veicolino piuttosto le parole o le aspettative della madre, ovvero che il bambino sia manipolato o alienato e quindi la sua opinione non sia attendibile.

Si tratta di consulenze o di relazioni "*violence blind*", in cui cioè la violenza è negata a priori o considerata in modo acritico poco impattante sulla salute dei bambini, in contrasto con quanto la ricerca internazionale afferma circa la larga diffusione della violenza assistita, e dei suoi effetti negativi per la salute dei bambini che vi sono esposti.

Il giudizio sull"inattendibilità delle parole del minore è guidato dal pregiudizio sull'alienazione, esplicitamente o implicitamente riferito ad una diagnosi di PAS. La PAS, pur non riconosciuta dal mondo scientifico come sindrome, compare esplicitamente solo in casi limitati nelle consulenze esaminate; più diffusamente compaiono invece gli indicatori che ad essa si riferiscono più o meno direttamente (ad esempio: condizionamento, alienazione, conflitto di lealtà, ostruzionismo, mancato accesso al padre, ecc.). E così, pur non utilizzando espressamente la parola "sindrome", talune consulenze consigliano comunque al giudice il cambio di collocazione del bambino secondo uno schema che ricorre in modo analogo nel programma terapeutico elaborato da Gardner.

Si tratta, nella maggioranza dei casi, dell'applicazione del "*Transitional Site Program*"[121], ripreso, pur partendo dall'affermazione che l'alienazione parentale non costituisce una sindrome, anche da alcuni psicologi forensi. Tale pratica è contraria all'interesse del minore in quanto non valuta gli effetti traumatici

---

[119] Al riguardo, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 13274/19 ha chiarito le modalità di ascolto del minore: «Sia pure con riguardo all'ascolto del minore infradodicenne, capace di discernimento, questa Corte ha di recente chiarito (Cass. 12957/2018) che «in tema di separazione personale tra coniugi, ove si assumano provvedimenti in ordine alla convivenza dei figli con uno dei genitori, l'audizione del minore infradodicenne, capace di discernimento, costituisce adempimento previsto a pena di nullità, in relazione al quale incombe sul giudice un obbligo di specifica e circostanziata motivazione - tanto più necessaria quanto più l'età del minore si approssima a quella dei dodici anni, oltre la quale subentra l'obbligo legale dell'ascolto - non solo se ritenga il minore infradodicenne incapace di discernimento ovvero l'esame manifestamente superfluo o in contrasto con l'interesse del minore, ma anche qualora il giudice opti, in luogo dell'ascolto diretto, per un ascolto effettuato nel corso di indagini peritali o demandato ad un esperto al di fuori di detto incarico, atteso che l'ascolto diretto del giudice dà spazio alla partecipazione attiva del minore al procedimento che lo riguarda, mentre la consulenza è indagine che prende in considerazione una serie di fattori quali, in primo luogo, la personalità, la capacità di accudimento e di educazione dei genitori, la relazione in essere con il figlio».

[120] La necessità dell'ascolto del minore da parte del giudice è ribadita dall'articolo 1, comma 23, lettera b, della legge 206/21: "Qualora un figlio minore rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori, prevedere che il giudice, personalmente, sentito il minore e assunta ogni informazione ritenuta necessaria, accerta con urgenza le cause del rifiuto ed assume i provvedimenti nel superiore interesse del minore, considerando ai fini della determinazione dell'affidamento dei figli e degli incontri con i figli eventuali episodi di violenza."

[121] R. Gardner, *Recommendations for Dealing with Parents Who Induce a Parental Alienation Syndrome in Their Children, Journal of Divorce & Remarriage*, Volume 28(3/4), 1998, p. 1-21.

di una sottrazione improvvisa del bambino non solo dal rapporto con la madre (genitore di riferimento fino a quel momento) ma dalla relazione con un intero ambiente sociale e scolastico.

4.5.3 I giudizi sulle madri e sui padri e sulle loro competenze genitoriali nelle consulenze tecniche d'ufficio

Gli orientamenti riscontrati nelle consulenze tecniche rivelano una disparità di giudizi tra madri e padri, derivante dall'osservazione del *"qui e ora"* e soprattutto dalla prevalenza assegnata al criterio dell'accesso per quanto riguarda le determinazioni sull'affidamento.

In particolare le valutazioni delle consulenze tecniche d'ufficio sulle madri hanno rilevato i seguenti giudizi: ostativa/alienante; condizionante; patologica; disfunzionale; simbiotica/fusionale; vittimistica/non riflessiva; accusata di violazione della bigenitorialità/non accesso.

Nelle consulenze emergono altresì in alcuni casi i giudizi di una patologia in atto e i giudizi di una disfunzionalità grave, su cui si sono basati i provvedimenti urgenti di allontanamento e prelievo del minore, senza che poi le successive smentite di queste valutazioni diagnostiche, operate dai servizi sanitari come quelli di salute mentale e neuropsichiatria, portassero ad una revisione del provvedimento: agli atti si trovano infatti i certificati del Servizio Sanitario Nazionale che attestano la mancanza di patologia nelle donne, giudicate invece patologiche dai consulenti e senza riscontri per altro con la loro storia anamnestica.

I giudizi sull'inadeguatezza materna ruotano nella maggioranza dei casi intono a tre tipologie di comportamenti attribuiti alle madri:

- comportamenti genitoriali escludenti il padre che si esprimono con i giudizi di madre simbiotica, fusionale, alienante, condizionante, ostativa, malevola;
- comportamenti che violano il diritto del minore, considerato primario, alla bigenitorialità, e che la psicologia forense individua nel non rispetto del "criterio dell'accesso", ovvero nell'incapacità di garantire la relazione padre-figlio;
- assenza di una funzione cosiddetta riflessiva, che si traduce nella madre vittima di violenza nel giudizio di incapacità a superare la storia di violenza, di cui la donna riferisce di essere stata vittima nella relazione di coppia, e a distinguerla dalla funzione genitoriale. Nelle consulenze, per assicurare la funzione genitoriale viene giudicato opportuno riprendere e condividere la relazione con il partner indicato dalla donna come violento nell'interesse del figlio e del suo diritto (prioritario) ad avere rapporti con entrambi i genitori.

Nelle consulenze tecniche d'ufficio, inoltre, le competenze genitoriali delle madri sono declinate in modo dicotomico ovvero: competenza nella cura diretta dei figli e incompetenza nella cura relazionale e nel supporto alla relazione con il padre. L'inadeguatezza materna, cioè, è tutta centrata sulla presunta sottrazione del minore alla relazione paterna, senza che sia valutato il fatto che il minore stesso, a causa degli episodi di violenza denunciati dalla madre, voglia allontanarsi dalla relazione paterna come normale processo autodifensivo.

Un giudizio simile non si trova invece mai nella valutazione delle competenze paterne. Dal quadro fin qui analizzato, pertanto, emerge chiaramente che una donna vittima di violenza, con il metodo di valutazione adottato da queste consulenze, non ha mai la possibilità di essere valutata come genitore competente, visto che ella tende correttamente a sottrarsi e a sottrarre il minore al rapporto violento con il padre.

I pregiudizi sul padre sono di segno contrario a quelli sulla madre e cioè sono essenzialmente positivi a priori, a prescindere da fatti e da circostanze. Nelle consulenze esaminate non sono stati trovati giudizi di inadeguatezza paterna. Solo in pochi casi i padri sono stato indicati come inadeguati (insieme alle madri) in una prima fase, ma poi riabilitati con attribuzione di un affidamento esclusivo del minore, o addirittura indicati nelle consulenze tecniche come migliori affidatari.

I padri hanno quindi sempre un trattamento privilegiato. Il giudizio sulle loro capacità di cura, non sempre adeguate, viene superato dal fatto che non hanno mai potuto esercitare la funzione di cura per responsabilità di una madre che ha accentrato le cure del figlio su di sé.

Il loro profilo genitoriale positivo si ricava solo dalle osservazioni che il consulente svolge durante gli incontri, a cui questi padri si presentano solitamente sempre come uomini feriti e addolorati dal comportamento delle compagne e dal rifiuto dei figli, da loro imputato alle condotte alienanti delle madri.

La genitorialità paterna, quindi, è giudicata positivamente senza una valutazione delle capacità reali di cura del minore e a prescindere dalla storia familiare: i padri si mostrano in questi incontri empatici verso i minori e dimostrano, anche attraverso la presentazione di molti ricorsi[122], di voler rientrare in contatto con i figli. Solo sulla base di questi elementi sono stati spesso emessi provvedimenti che attribuiscono loro la responsabilità genitoriale esclusiva sui minori o il cambio di collocamento. Va peraltro sottolineato che, tranne in un caso, sono sempre e solo i padri a chiedere il collocamento dei figli in struttura, per ottenere infine il collocamento presso di loro.

Il richiamo costante dei consulenti alla centralità della funzione paterna, come mezzo per garantire al minore l'autonomia rischia di perpetuare pregiudizi culturali sui ruoli sociali stereotipati maschili e femminili.

4.5.4 La valutazione e l'ascolto del minore.

Tutte le consulenze hanno una parte dedicata al minore e alla valutazione del suo stato psico-fisico. La consulenza per la parte che riguarda i minori si svolge attraverso colloqui e test dedicati, ma soprattutto con colloqui congiunti per verificare la relazione dei figli con ciascuno dei due genitori.

Nella maggior parte dei casi, dagli atti non sono riscontrabili riferimenti specifici a patologie conclamate dei minori (il riferimento a patologie è invece più frequente nei casi di denunce materne di abusi sessuali sui minori). Piuttosto sono più frequentemente indicati i "rischi evolutivi" che i consulenti legano alla mancata frequentazione del padre e alla visione minacciosa della figura paterna che si assume veicolata dalla madre.

In tali consulenze il rischio evolutivo viene individuato nel fatto che i minori preferiscono il rapporto con la madre, che hanno difficoltà a trascorrere tempi paritari o prolungati con il padre o che rifiutano il padre senza presentare problematiche in altre aree relazionali.

Le consulenze tecniche, in conclusione, tendono a ignorare la violenza assistita nella ricerca delle cause del disagio del bambino riconducendo il rischio di una crescita distorta al solo comportamento materno e attribuendo alla figura materna il "progressivo allontanamento" del minore dal padre. La "progressione" è proprio l'elemento con cui molti consulenti cercano di dimostrare e rendere palpabile il "lavorio pernicioso delle madri" ipotizzando così la loro inadeguatezza e la loro incapacità a favorire

[122] Deve tuttavia essere sottolineato che, nei casi esaminati, quando è la madre a proporre numerosi ricorsi, tale comportamento è invece valutato sfavorevolmente.

l'accesso al padre, anche perché ancora immerse nel clima di rabbia che caratterizza molte separazione, e ad "andare oltre" consentendo al figlio una "normale" relazione col padre.

Altro tema centrale nell'esame delle consulenze è il tipo di ascolto che il consulente offre al minore sia quando è espressamente delegato dal giudice, sia quando non espressamente delegato. Negli atti esaminati solo in alcuni casi vi è stata una specifica delega, e in pochissimi casi il minore è stato anche ascoltato direttamente dal giudice

Se il bambino racconta la violenza assistita o diretta, questa non è mai presa in considerazione dal consulente che sovrappone una sua interpretazione ai riferiti del minore, valutando le sue dichiarazioni come "insufficienti", "non genuine", "distoniche rispetto alle emozioni" ecc. Non viene mai in primo piano un'interpretazione che prenda in esame l'esistenza di traumi e meccanismi di difesa collegati alla violenza assistita o diretta; l'unico trauma che viene considerato è appunto quello separativo e da conflittualità genitoriale. Sul piano metodologico sarebbe invece opportuno prendere in esame più cause e metterle a confronto dialettico, per valutare poi quella che ha un peso maggiore nella vita del minore. A questo riguardo il contesto scientifico è unanime nell'affermare che il maltrattamento assistito rappresenta uno dei due abusi più frequentemente patiti dai minori (l'altro è l'incuria) e uno dei fattori prevalenti di danno alla salute.

Nelle consulenze esaminate anche la simbiosi o la fusione con il vissuto materno vengono invocate in modo astratto e privo di riferimento alla vita quotidiana dei minori, solitamente ben integrati socialmente e sul piano scolastico nonché in altre attività dove mostrano la loro presenza autonoma e differenziata dalla madre. Come già rilevato, quindi, le consulenze non riportano al giudice quanto riferito espressamente dal minore, quanto piuttosto la rappresentazione del loro stato psicologico, avulso da una dettagliata anamnesi e dalla specifica storia relazionale con le figure genitoriali.

Nelle consulenze l'ascolto dei minori e l'ascolto delle madri è un ascolto "sordo" al tema della paura e degli effetti psicologici della violenza domestica. Il racconto della violenza è considerato di poco peso per la salute e soprattutto viene indicato come frutto di costruzione ad opera delle madri, non tanto calunniatrici, quanto ansiose o centrate su di sé, sulla propria storia e sull'esperienza soggettiva della relazione con il partner. Anche quando il minore, sia in modo verbale che comportamentale (ad es. scappando via da una stanza) esprima paura o rifiuto ad incontrare il padre, questa paura non ha mai credito presso il consulente.

Infine, in alcune delle consulenze esaminate non vengono veicolate le opinioni dei minori circa la preferenza sulla loro collocazione oppure, se veicolate, sono considerate conseguenza del processo di alienazione portato avanti dalla madre. Il rischio degli orientamenti delle consulenze esaminate è quello di non tenere conto delle preferenze dei minori e della loro capacità di autodeterminazione, questione che nel futuro potrebbe essere dannosa per la loro salute. In sintesi, ignorano un principio fondamentale, ovvero quale sia il superiore interesse del minore.

4.6. IL MANCATO RICONOSCIMENTO DELLA VIOLENZA NEI PROVVEDIMENTI GIUDIZIARI

Come ricordato in precedenza in molti dei casi esaminati i minori sono stati allontanati dalle madri. Questi allontanamenti sono stati attuati quando i procedimenti si trovavano in fasi processuali diverse: primo grado, giudizio di appello, in alcuni casi sono ancora pendenti ricorsi dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione.

Nei provvedimenti giudiziari esaminati le relazioni dei consulenti sono ampiamente utilizzate nelle motivazioni a sostegno delle decisioni di allontanare i bambini dalla madre, vuoi in struttura protetta (intermedia), vuoi direttamente presso il padre.

La ragione fondamentale dell'allontanamento è individuata nel rischio che i minori correrebbero nell'attualità e nel futuro, derivante dalla non frequentazione abituale dei padri, considerati come figura centrale nello sviluppo dei minori. Spesso la teorica centralità della figura paterna nello sviluppo del minore prescinde purtroppo da una seria valutazione sull'impatto delle violenze denunciate dalla donna.

La decisione del giudice rischia quindi di configurarsi come mera adesione all'indicazione del percorso trattamentale rappresentato dalle consulenze tecniche secondo le tappe seguenti:

- distacco immediato del minore dalla madre e da tutto il suo contesto di vita (scuola, amici, sport, ecc.), azionato dai servizi sociali, talvolta anche con il ricorso alla forza pubblica, laddove si ritenga che la madre non sia collaborativa;
- collocazione intermedia presso una struttura, quando il rifiuto del minore di stare con il padre è drastico e non risolvibile nell'immediato;
- divieto alla madre di avvicinarsi al minore per un periodo di tempo preordinato e poi ripresa graduale dei rapporti, solo se ella mostra di avere cambiato atteggiamento (secondo relazioni dei servizi sociali o sanitari) e di essere disponibile ad agire nell'alveo della bigenitorialità;
- trattamento specialistico disposto per il minore, in struttura o presso il padre. Del trattamento sul minore non si evincono sempre gli obiettivi e gli eventuali esiti ma, presuntivamente, si tratta di un trattamento di decondizionamento e ricondizionamento alla nuova realtà di vita con il padre, che da rifiutata deve divenire accettata.

In ogni caso l'epilogo dei provvedimenti giurisdizionali, partendo da una denunciata mono-genitorialità materna è l'approdo ad una mono-genitorialità paterna; in nessun caso comunque, né prima né dopo, si raggiunge l'obiettivo di una effettiva bigenitorialità che rimane alla fine sullo sfondo.

Nei casi esaminati, infatti, i provvedimenti giudiziari, provvisori o definitivi, in primo o in secondo grado, hanno tutti stabilito un cambio di collocamento dei minori, in origine collocati presso la madre.

Seguendo le indicazioni delle consulenze tecniche d'ufficio - senza che siano stati mai accolti le obiezioni ed i reclami avverso l'appropriatezza di queste relazioni- i provvedimenti giurisdizionali concludono tutti per un cambio di collocamento del minore dalla madre: in taluni casi con un collocamento presso il padre, in alcuni casi con un breve passaggio in struttura, per poi essere comunque assegnati al padre; in altri casi è stato previsto il collocamento in struttura con previsione di un successivo collocamento presso il padre

Nei provvedimenti giudiziari si trovano inoltre le seguenti indicazioni:

- interventi di stampo psicologico (supporto psicologico individuale, alla genitorialità) per entrambi i genitori;
- sostegno alla genitorialità per i padri inteso come supporto alla ripresa di frequentazione dei figli;
-interventi di supporto psicologico/psicoterapie individuali alle madri finalizzati in genere a modificare i comportamenti personali che hanno indotto i giudici ad emettere provvedimenti sanzionatori nei confronti della loro relazione con i figli;
- interventi di psicoterapia/supporto psicologico per la maggior parte dei minori a fronte dei traumi indotti dal cambio di contesto di vita e per riavvicinarli al padre che rifiutano;
- provvedimenti che prevedono nella maggioranza dei casi la presa in carico dei servizi socio-sanitari (anche senza affidamento) per monitorare la situazione;

- richieste tassative di visite psichiatriche per alcune madri, mentre tale richiesta non ha mai riguardato i padri.

In conclusione, i giudici nella maggioranza dei casi si sono attenuti alle indicazioni delle consulenze tecniche e di quelle dei servizi e quando le hanno assunte parzialmente, tuttavia non ne hanno mai messo in discussione l'impianto.

Si rileva quindi una differenza sostanziale tra i percorsi indicati per i padri e quelli indicati per le madri: quelli indicati per i padri non riflettono quasi mai il problema di modifiche di tratti personali, vissuti ecc., ma essenzialmente sono diretti al sostegno nel nuovo corso del rapporto con i figli; per le madri, invece, si interviene sempre sul piano della modifica degli atteggiamenti finalizzata al superamento di modi di essere considerati distonici rispetto alla bigenitorialità[123].

Anche i provvedimenti dei giudici, così come le relazioni delle consulenze tecniche d'ufficio, non indagano in via prioritaria la violenza segnalata dalle madri, ma si riferiscono esclusivamente alla conflittualità relazionale della coppia che normalmente colpisce il minore, per opera della madre sulla quale ricade il provvedimento punitivo dell'allontanamento.

4.6.1. Le denunce di abusi sessuali sui minori

Una particolare attenzione meritano i casi in cui sono state presentate denunce per sospetto abuso sui minori.

Questi casi sono particolarmente complessi e delicati anche sul piano della procedura giudiziaria. Le denunce di abuso sono spesso archiviate per una ritenuta incapacità a testimoniare del minore a seguito di consulenze ad hoc disposte nel procedimento penale ovvero a seguito di analoghe valutazioni contenute nelle consulenze tecniche svolte nei giudizi civili ed acquisite nel procedimento penale (spesso in questi casi le consulenze parlano di alienazione).

Tali consulenze veicolano in taluni casi pregiudizi sulla insussistenza dell'abuso e sulla suggestionabilità del minore soggetto a manipolazione materna. È proprio l'archiviazione di queste denunce che spesso induce le madri ad essere ancora più protettive nei confronti dei minori alle cui parole credono incondizionatamente. Colpisce pertanto il fatto che le denunce delle madri per abusi sui figli abbiano avuto scarsa considerazione per la presunta inattendibilità delle dichiarazioni dei bambini:

Infatti non vi è dubbio che laddove siano presentate denunce a carico del genitore per sospetto abuso sui figli le indagini dovrebbero essere non solo tempestive, ma anche altamente specialistiche e comunque dovrebbero essere svolte garantendo un efficace coordinamento tra procedimento civile e procedimento penale, anche al fine specifico di proteggere il minore dal rischio di ulteriore violenza. L'importanza del coordinamento tra il processo civile e penale è stata sottolineata anche dalla recente legge delega di riforma del processo civile[124].

---

[123] Si pensi al caso di una madre sottoposta a 3 diversi percorsi di supporto psicoterapeutico in strutture diverse, perché non avrebbe mai mostrato accettazione del provvedimento di allontanamento del figlio, non riuscendo ancora a condividere il provvedimento del Tribunale e le disposizioni dei Servizi che mantengono dopo più di tre anni inalterate le visite super protette.

[124] La legge delega di riforma del processo civile interviene anche su questo su questi punti, si veda l'articolo 1, comma 23, lettera b), della legge n. 206 del 2021.

4.6.2 I prelievi forzosi

Un tema molto delicato è quello del prelevamento attraverso il ricorso all'uso della forza pubblica per eseguire il cambio di collocamento del minore. Infatti, nei provvedimenti di allontanamento vi è quasi sempre l'espressa previsione del ricorso alla forza pubblica in ausilio ai servizi sociali e spesso anche ai servizi sanitari, chiamati a sostenere il minore nell'impatto, comunque considerato traumatico, di un prelievo forzoso contro la sua volontà. Alcuni di questi casi di allontanamento sono stati oggetto di attenzione mediatica, con immagini inequivocabili di bambini piangenti, strappati dal loro ambiente.

Solo in pochi casi il cambio di collocamento è stato attuato con modalità non traumatiche e grazie alla collaborazione tra la madre ed i servizi. In questi casi i provvedimenti comunque hanno previsto condizioni meno vessatorie per la madre che ha mantenuto, dopo il cambio di collocamento, un diritto di visita più o meno libero, seppure fortemente disciplinato.

Nella maggioranza dei casi, invece è stato previsto il cambio di collocamento con l'ausilio della forza pubblica, condizione altamente traumatica per tutti i soggetti coinvolti.

In qualche caso il prelievo del minore è stato effettuato addirittura mentre egli si trova in ospedale per le cure con potenziale pregiudizio del diritto del minore alla tutela della salute.

4.6.3 Le visite protette

Quando la violenza domestica e di genere non viene riconosciuta all'interno dei procedimenti aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale, il processo di vittimizzazione secondaria prosegue anche dopo la conclusione dei procedimenti giudiziari. Il principio di bigenitorialità posto a fondamento del recupero della funzione paterna nel rapporto con il minore, attuato il cambio di collocamento del minore dalla madre al padre, viene infatti negato alla madre che continua ad essere considerata ostativa e conflittuale anche dopo la separazione dal figlio.

In adesione ad un percorso trattamentale che richiama quello proposto da Gardner nella sua teoria dell'alienazione parentale, alcune di queste madri si sono anche viste negare il rapporto con i figli per i periodi iniziali del cambio di collocamento, periodi che in taluni casi sono di pochi mesi (fino a 9 mesi) ma possono arrivare anche a più anni (in un caso persino oltre i 9 anni).

Nei casi in cui si mantiene l'affidamento condiviso nel cambio di collocazione del minore, le madri, pur usufruendo di visite libere regolamentate, sono sotto ricatto dell'ex partner che spesso, nei fatti, si considera l'affidatario in via esclusiva, prendendo le decisioni senza consultare la madre e senza che i servizi sociali intervengano.

Nella maggioranza dei casi esaminati le madri, una volta allontanate dai figli, si vedono trattate in modo discriminatorio rispetto a quanto fatto all'interno del procedimento fino a quel momento per i padri; infatti la genitorialità condivisa a favore delle madri è negata e la situazione, caratterizzata da monogenitorialità paterna, sembra ripristinare il principio della patria potestà, superato dalla riforma del 1975.

Queste madri, una volta perso il collocamento del minore presso di loro, si vedono negare (pur non avendo commesso reati, non avendo mai maltrattato i figli e non avendo misure cautelari di un divieto di accesso al minore) anche il diritto di visita libero.

Nella maggioranza dei casi di cambio di collocamento dalla madre al padre, la madre è penalizzata da visite protette, se non super protette, che durano anche molti anni (di norma, dai 2 a 6 anni, e in qualche caso anche di più).

La visita protetta o super protetta significa vedere il figlio una volta alla settimana o ogni 15 giorni o una volta al mese, al chiuso in una stanza con una guardiania di uno o più operatori che sorvegliano gli scambi sia verbali sia affettivi.

Anche le visite protette di entrambi i genitori in struttura hanno modalità e finalità diverse: per il padre si tratta di potenziare il rapporto con il figlio in attesa di un trasferimento nella casa paterna; per la madre si tratta di subire un controllo nel rapporto con il minore rispetto all'orientamento emerso nel procedimento giurisdizionale, definito ostruzionista e denigratorio verso il padre.

In un caso, poi, il provvedimento di cambio di collocamento ha permesso la sottrazione internazionale di un minore da parte del padre, senza che gli allarmi di pericolo lanciati dalla madre abbiano ricevuto l'ascolto necessario.

In conclusione, le visite protette possono durare anche molti anni, facendo perdere alle madri un prezioso tempo di vita dell'infanzia dei loro figli. Le visite protette prolungate gettano un'ombra sul rapporto madre-figli.

Il monitoraggio delle visite protette e il potere di modulare le modalità degli incontri sono affidati ai Servizi sociali e sanitari. Sono le relazioni tecniche di questi servizi a stabilire fino a che punto la madre possa essere considerata "riabilitata" all'esercizio pieno della funzione materna. Pur non essendo queste madri imputate di alcun reato, nei fatti sono soggette ad una sorta di "riabilitazione" non disciplinata da alcuna norma e per ciò stesso affidata alla sensibilità individuale degli operatori dei servizi e alla loro formazione. In mancanza di comportamenti delle madri considerati positivamente da parte dei servizi sociali, in mancanza cioè di una "riabilitazione" della madre, i tribunali reiterano i provvedimenti che limitano il loro diritto di visita, ovvero, pur in assenza di un aggravamento della situazione, aggiungono ulteriori limitazioni come la sospensione o la decadenza dalla responsabilità genitoriale materna, ovvero l'affidamento super esclusivo al padre.

La "riabilitazione" delle donne consiste nel loro superare il "complesso della vittima", il non considerarsi più tale, relegando la violenza ad un passato che non deve avere più un'incidenza nella loro vita. Ancora, la donna deve mostrare di guardare il padre con uno sguardo nuovo non più sospettoso, ma amichevole e partecipativo; se invece permane nel suo atteggiamento rivendicativo, se reitera le denunce, sarà considerata sempre conflittuale e quindi inadatta al ruolo genitoriale e mantenuta nel regime delle visite super protette. Nei fatti, le donne sono costrette a negare le violenze subite o denunciate per non restare intrappolate per anni in un rapporto innaturale con i figli.

È opportuno aggiungere che le madri il cui comportamento è sottoposto alla supervisione dei Servizi, sono soggette ad un trattamento particolare che incide sul loro diritto alla libertà personale e alla libertà di espressione. Esse ad esempio negli incontri protetti hanno molte limitazioni non solo riguardanti lo spazio ristretto in cui si incontrano con i figli, sotto gli occhi di uno o più educatori, ma anche in relazione alla loro libertà di parola e di comunicazione con i figli. Non possono ad esempio liberamente portare foto del passato, della vita precedente da cui i minori devono distaccarsi; né i bambini possono vedere gli amici del passato. Tutta la precedente vita con la madre deve essere "resettata" per consentire al padre di accedere al proprio diritto alla genitorialità senza contestazioni del minore.

4.6.4 Le mancate indagini sui traumi e sui trattamenti psicologici dei bambini dopo il cambio di collocamento

Questo campo di indagine è quello che ha meno dati di riferimento e riguarda sia i traumi subiti dai bambini all'atto dell'allontanamento, sia i traumi successivi all'impatto con la nuova vita dopo il

cambio di collocamento. Le relazioni succinte dei servizi, infatti, parlano in modo quasi sempre stereotipato di un momento iniziale di sofferenza del minore a cui subito fa seguito il superamento di questa sofferenza, con la rappresentazione di un minore tranquillo e contento nella nuova collocazione, sia essa la struttura, sia la nuova casa del padre.

Dai casi esaminati attraverso i fascicoli processuali non è possibile riscontrare con certezza i trattamenti a cui sono sottoposti i minori dopo il cambio di collocamento, né la metodologia adottata nel caso in cui tali trattamenti vengano effettuati. Il contesto generale sopra rappresentato, tuttavia, sembra far riferimento, anche per i minori, a percorsi di decondizionamento che ricalcano quanto indicato dai sostenitori delle diverse teorie psicologiche che si rifanno alla PAS.

Non emerge, invece, l'esistenza di trattamenti specifici di carattere psicologico sui minori, finalizzati ad approfondire il contesto di violenza denunciato dalle madri. Quando è possibile accertare lo svolgimento di tali trattamenti essi sono finalizzati quasi esclusivamente a ricostruire il legame con il genitore considerato alienato, modificando i vissuti e le percezioni iniziali del minore nei confronti del padre connotati da paura e senso di minaccia e d'insicurezza.

4.7. I COSTI ECONOMICI DELLA BATTAGLIA GIUDIZIARIA DELLE MADRI

L'ultimo elemento su cui richiamare l'attenzione in ordine al problema della vittimizzazione secondaria riguarda l'impoverimento della condizione economica delle madri, costrette a sostenere un carico economico eccezionale per proteggere loro ed i propri figli nelle sedi giudiziarie.

Oltre alla presenza di un rapporto squilibrato dal punto di vista economico con i loro ex partner, che nella maggior parte dei casi godono di introiti maggiori, le madri devono sostenere il costo dei professionisti che supportano l'azione giudiziaria (avvocati, psicologi, consulenti di parte) a partire da risorse non elevate. Inoltre, risultando spesso soccombenti in molti procedimenti, le madri devono sostenere anche gli oneri maggiori per le spese processuali quando non ne è prevista la compensazione.

In alcuni casi le madri, oltre a vedersi contestata la lite temeraria, vengono censurate per l'esposizione mediatica delle loro vicende; per alcune madri, le accuse da loro rivolte ai consulenti tecnici, ai curatori e ai tutori nonché ai giudici, hanno comportato delle contro denunce con esborsi economici notevoli.

Peraltro tale atteggiamento può essere uno degli effetti della violenza e della traumatizzazione, aggravato dalle risposte negative del sistema giudiziario.

Ai costi giudiziari si aggiungono poi anche i costi per assolvere alle prescrizioni dei Tribunali, che riguardano i percorsi in strutture private di supporto genitoriale e di psicoterapie per i minori, là dove non siano disponibili le strutture pubbliche.

Anche sotto questo profilo appare opportuno un approfondimento, posto che per i procedimenti civili o minorili le donne che denunciano violenza ma hanno un minimo reddito stipendiale non hanno diritto al patrocinio a spese dello Stato. Oltre al mancato riconoscimento della violenza, le madri vittime di violenza si trovano pure a sostenere il danno economico della loro condizione.

4.8 LE CRITICITA' EVIDENZIATE DALL'ESAME DEI CASI EMBLEMATICI

Nei casi "emblematici" emergono in sintesi alcuni elementi comuni che vale la pena sottolineare anche alla luce delle criticità evidenziate dall'analisi statistica.

Tali criticità, peraltro, sono quelle che possono fornire elementi di conoscenza affinché il Parlamento possa dare piena attuazione alla Convenzione di Istanbul anche sul tema della vittimizzazione secondaria, nell'intento di proteggere le donne dalla violenza.

La violenza denunciata dalle madri - su di loro o sui minori - non viene riconosciuta nei procedimenti civili o minorili aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale, in cui difficilmente riesce a fare ingresso la valutazione della violenza denunciata anche in sede penale. Alle denunce della madre - con contestuale richiesta di affidamento esclusivo - si contrappongono le richieste di affidamento esclusivo dei padri, motivate dall'ostruzionismo materno all'accesso ai figli e dall'accusa di alienazione parentale.

La violenza non viene riconosciuta neppure quando la madre denuncia abusi sui minori. È proprio in questo ambito che si consuma la vittimizzazione più drastica delle donne e dei minori: i procedimenti relativi a questi abusi vengono infatti archiviati, con la motivazione che il minore sia inattendibile e la madre alienante, quindi sostanzialmente per le difficoltà di accertamento dei fatti denunciati con il conseguente rischio di determinare il collocamento del minore proprio presso il padre.

In questo contesto si inseriscono le consulenze tecniche d'ufficio, che presentano varie criticità. In primo luogo, spesso i consulenti non vengono scelti in albi con un una specifica formazione sui temi della violenza di genere[125]. In secondo luogo, nelle consulenze tecniche - per le ragioni già evidenziate - non si ricostruisce mai la storia della violenza, ma ci si focalizza sulla dimensione del presente nel momento in cui la consulenza e gli incontri con le parti sono svolti: conseguentemente, la violenza ed i suoi traumi difficilmente vengono riconosciuti. Inoltre, in molte delle consulenze esaminate - anche perché è stata riscontrata la presenza dei medesimi consulenti per casi molto diversi - trova applicazione la molto discussa teoria dell'alienazione parentale, secondo la quale la funzione del padre è imprescindibile per il minore in nome della bigenitorialità. Quando la violenza non viene riconosciuta, la posizione delle madri che tendono a proteggere sé stesse ed i loro figli viene letta secondo lo schema delle madri alienanti o malevole, che impediscono ai padri il rapporto con i figli.

Inoltre, solo raramente in queste consulenze i minori vengono ascoltati dal giudice e, quando lo sono dai consulenti, raramente vengono creduti, attribuendo alle loro dichiarazioni la manipolazione materna che vuole allontanarli dai padri.

Le consulenze tecniche d'ufficio - quando definiscono il rapporto madre - figlio nel quadro dell'alienazione parentale - individuano come strumento di risoluzione della conflittualità con il padre il distacco del minore dalla madre. Queste indicazioni ripropongono nei fatti il trattamento suggerito dalle teorie di Gardner attraverso modalità attuative che prevedono il distacco improvviso dal genitore alienante; un periodo di transizione in struttura; il passaggio dell'affidamento al genitore alienato.

Il giudice civile o minorile raramente si distacca nelle proprie decisioni sull'affidamento dalle indicazioni delle consulenze tecniche. Anche la presenza del pubblico ministero, di un curatore o di un tutore non costituisce quasi mai, nei casi esaminati, una voce dissonante rispetto alle conclusioni ed indicazioni del consulente.

---

[125] Anche negli Stati Uniti la recente Legge VAWA (*Re-Authorization of the Violence Against Women Act*) del 16 marzo 2022 recepisce all'interno del titolo XV il principio secondo il quale è necessaria una specifica formazione nei casi di violenza domestica o assistita: «*expert evidence from a court-appointed or outside professional relating to the alleged abuse may be admitted only if the professional possesses demonstrated expertise and clinical experience in working with victims of domestic violence or child abuse, including child sexual abuse, that is not solely of a forensic nature*». Tale principio è stato affermato nella cosiddetta *Kayden's Law*, inclusa nel VAWA, che comprende una serie di misure di protezione dei minori nei casi di violenza, misure normative scaturite dall'omicidio della minore Kayden Mancuso, avvenuto per mano del padre - più volte denunciato - durante una delle visite autorizzate.

I minori cambiano spesso collocazione dalla madre al padre, a volte con un periodo temporaneo in struttura per essere preparati al cambio di collocamento, e le madri subiscono solitamente una forte pressione dei servizi sociali in visite protette che si protraggano anche per anni.

In questo contesto l'ulteriore trauma che i bambini possono subire è quello del prelievo forzoso presso la madre con l'intervento della forza pubblica.

Rimane aperto il tema del ruolo dei Servizi sociali e dei loro poteri in ordine alla valutazione dei progressi di decondizionamento del bambino ed alla disciplina delle modalità degli incontri del minore con la madre. Nel cambio di collocamento, infatti, la maggioranza delle madri perdono il loro diritto all'accesso libero al figlio.

In sintesi, si sottolinea la presenza dei seguenti elementi trasversali che ricorrono in tutta la casistica esaminata e che si intrecciano con i dati statistici della ricerca sulla vittimizzazione secondaria:

- non emerge una specifica formazione e specializzazione degli operatori che a vario titolo si occupano di affidamenti;
- la mancanza di tale formazione impedisce il riconoscimento della violenza domestica e del maltrattamento assistito, che non entrano nei procedimenti giudiziari aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale;
- il principio di bigenitorialità è considerato nei procedimenti prioritario anche quando sono presenti allegazioni di violenza in danno delle madri o dei minori, e tale da giustificare il rifiuto del padre da parte dei minori attraverso la teoria dell'alienazione parentale in capo alla madre, con la conseguenza di ripristinare la supremazia della genitorialità paterna su quella materna;
-le denunce formali e informali di violenza delle madri diventano, nella casistica esaminata, un preciso fattore di rischio per la loro vittimizzazione secondaria in nome del valore primario che si dà alla bigenitorialità ed ai comportamenti afferenti ad una genitorialità amichevole e cooperativa.

V. CONCLUSIONI: CRITICITA' E RACCOMANDAZIONI

5.1. LE CRITICITA' EMERSE DALL'INCHIESTA

Le indagini svolte presso i Tribunali ordinari e presso i Tribunali per i minorenni hanno evidenziato la presenza delle criticità già segnalate dagli osservatori internazionali come il GREVIO e, sul piano nazionale, dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Nella maggior parte dei procedimenti analizzati, sia presso il Tribunali ordinari che per i minorenni, non emerge una specifica attenzione al tema della violenza domestica, anche in presenza di allegazioni di parte in merito all'esistenza di condotte violente, e in alcuni casi persino in presenza di provvedimenti emessi nell'ambito di procedimenti penali (misure cautelari che dispongono ordini di allontanamento o divieti di avvicinamento; ordinanze di rinvio a giudizio; sentenze penali di condanna emesse in primo grado). Nessuna specifica istruttoria viene compiuta per verificare se, in concreto, le condotte violente descritte dalla donna negli atti di causa o riferite nel corso delle udienze, siano state poste in essere. Solo in pochi casi si realizzano forme di coordinamento tra le autorità giudiziarie.

Nei procedimenti presso i Tribunali ordinari, analizzati all'esito della ricerca, nessuna cautela viene adottata per evitare forme di vittimizzazione secondaria nel corso del procedimento: le parti compaiono davanti al giudice contemporaneamente per il tentativo di conciliazione. In molti dei procedimenti analizzati, pure in presenza di allegazioni di violenza domestica, quando negli atti depositati dalla vittima della violenza vengono descritte condotte di aggressione, minaccia, violenze fisiche, il difensore della stessa parte nelle conclusioni fa istanza affinché venga disposto l'affidamento condiviso dei minori. In alcuni procedimenti è la stessa madre, che pur affermando di essere stata destinataria di condotte violente, conferma che il marito seppure violento "è un buon padre".

È frequente la cosiddetta "consensualizzazione" del procedimento, con recepimento da parte del giudice, di accordi conclusi dalle parti, nei quali la violenza domestica non viene considerata, e vengono omologate condizioni di affidamento standardizzate (affidamento condiviso, collocazione del minore presso la madre, ordinarie frequentazioni padre-figlio senza specifiche limitazioni o cautele).

La presenza del Pubblico ministero è quasi sempre formale, con interventi e conclusioni che anche in presenza di allegazioni di violenza domestica non fanno alcun riferimento a queste condotte. Residuale, e presente solo in alcuni Tribunali con Sezioni specializzate, è il coordinamento tra le autorità penali e civili. Quasi del tutto assente lo scambio di informazione tra i Tribunali ordinari e quelli per i minorenni.

Dalle rilevazioni statistiche emerge altresì che, anche in assenza di consensualizzazione, i giudici adottano provvedimenti standardizzati in presenza di condotte violente: nella maggior parte dei casi viene disposto l'affidamento condiviso dei figli con collocamento presso la madre e la disciplina delle frequentazioni paterne senza che siano adottate particolari cautele.

Seppure nei procedimenti analizzati nel campione le consulenze tecniche e le richieste rivolte dal giudice ai servizi socio assistenziali per redigere relazioni sono disposte in un numero limitato dei casi, nel quesito sottoposto al consulente tecnico e nella richiesta inoltrata ai servizi il giudice non inserisce specifici riferimenti alla violenza, né prescrive che vengano adottate specifiche cautele a difesa della vittima di violenza o dei minori.

L'ascolto del minore viene disposto in un numero limitato di casi, ed inoltre in questo già limitato sottoinsieme è ancora più ridotto il numero di casi in cui l'ascolto viene eseguito direttamente dal giudice

procedente. In molte ipotesi l'ascolto è delegato al consulente tecnico o ai responsabili del servizio socio assistenziale, che tendenzialmente non procedono (se non in casi residuali) alla sua registrazione o alla sua analitica verbalizzazione, e si limitano a riportare stralci, estrapolati dal contesto, di quanto riferito dal minore.

Nei procedimenti presso i Tribunali per i minorenni, analizzati all'esito della ricerca campionaria, emerge la costante ed attiva presenza del Pubblico ministero minorile che, nella quasi totalità dei casi, è la parte che propone d'ufficio *ex* articolo 336 del codice civile l'azione per la decadenza o per la limitazione della responsabilità genitoriale, proprio in conseguenza di procedimenti penali instaurati nei confronti del genitore violento.

Ma anche nei Tribunali specializzati come quello per i minorenni nessuna cautela viene adottata per evitare la contemporanea presenza in udienza dell'autore della violenza e della vittima, e totalmente deficitario è il coordinamento con i Tribunali ordinari civili, in caso di contemporanea pendenza di procedimenti che abbiamo ad oggetto domande di affidamento dei medesimi minori (per esempio separazioni, divorzi, procedimenti di affidamento dei figli nati fuori del matrimonio) o di procedimenti penali (non vengono acquisiti gli atti dei procedimenti penali pendenti nei confronti dell'autore delle violenze, pur se ostensibili).

L'ascolto del minore è spesso delegato ai responsabili dei servizi socio assistenziali e quando svolto direttamente dal giudice è delegato al giudice onorario. Anche all'esito dei procedimenti di competenza dei Tribunali per i minorenni, residuale è l'adozione di misure limitative della responsabilità genitoriale motivate sulla violenza domestica cosiddetta assistita, cioè agita da un genitore in danno dell'altro alla presenza del minore; in alcuni casi, pure in presenza di condotte violente, le limitazioni della responsabilità genitoriale sono fondate su diverse motivazioni quali, per esempio, la tossicodipendenza del genitore violento, la dipendenza dall'alcool, o la presenza di altri precedenti penali.

In alcuni casi, soprattutto nelle fasi iniziali dei procedimenti, vengono adottate misure limitative della responsabilità genitoriale in danno di entrambi i genitori, sia l'autore della violenza che la vittima, limitazioni motivate sulla incapacità della vittima di proteggere il minore dall'esposizione alla violenza, con conseguente attribuzione dell'esercizio della responsabilità genitoriale ai servizi sociali o in alcuni casi ad un tutore.

Nell'esame dei casi specifici, ferma la particolarità di ciascuno, emerge come tratto comune il mancato accertamento della violenza nelle fasi preliminari del procedimento e nelle fasi successive, una forte delega di attività ai consulenti e ai responsabili del servizio sociale, la mancata attenzione a quanto riferito dal minore nel corso dell'ascolto in ragione dell'affermato condizionamento del figlio da parte della madre. In alcuni casi, viene persino disposta l'adozione di provvedimenti molto invasivi, quali il collocamento dei minori in strutture terze, anche con l'utilizzo della forza pubblica per l'esecuzione dei provvedimenti, in mancanza di adeguata ponderazione rischi/benefici. Infine, è da sottolineare come nei casi specifici la madre vittima di violenza sia sempre penalizzata nei provvedimenti relativi all'affidamento e alla responsabilità genitoriale, con la previsione di regimi di visita ai propri figli fortemente punitivi.

Le criticità evidenziate impongono l'adozione di provvedimenti normativi e di buone prassi, ma soprattutto rendono necessaria la specializzazione di tutti gli operatori. E' altresì indispensabile riservare una specifica attenzione ai procedimenti civili e minorili che presentino allegazioni di violenza affinché il giudice, prima di adottare provvedimenti di affidamento dei minori o che limitino la responsabilità genitoriale, accerti la sussistenza o meno della violenza domestica.

5.2. BUONE PRASSI, PROSPETTIVE DI RIFORMA E RACCOMANDAZIONI

Come già evidenziato, il fenomeno della vittimizzazione secondaria delle madri vittime di violenza è sempre più al centro al dibattito sociale e politico. Rispetto al 2017, anno di iscrizione a ruolo dei procedimenti oggetto delle indagini campionarie, emergono indici che fanno rilevare come stia emergendo una più spiccata attenzione verso la repressione della violenza domestica ed una sempre maggiore considerazione per il tema della vittimizzazione secondaria.

Alcuni uffici giudiziari hanno attivato buone prassi redigendo protocolli per lo scambio delle informazioni, e per la trasmissione dei provvedimenti, attivando modalità di trattazione dei procedimenti con allegazioni di violenza che garantiscano maggiormente le vittime (corsie preferenziali con tempi di fissazione della prima udienza più rapidi, cautele per evitare forme di vittimizzazione secondaria nel corso delle udienze, anche con ricorso a udienza in collegamento da remoto, espresso riferimento all'articolo 31 della Convenzione di Istanbul nei provvedimenti di affidamento dei figli minori)[126].

Più di recente, la questione è stata affrontata nella legge 26 novembre 2021, n. 206, recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata" che, all'articolo 1, comma 23, lett. b) determina specifici principi di delega per contrastare la vittimizzazione secondaria. In particolare, la norma citata dispone che: «nei procedimenti di cui alla lettera a), prevedere che in presenza di allegazioni di violenza domestica o di genere siano assicurate: su richiesta, adeguate misure di salvaguardia e protezione, avvalendosi delle misure di cui all'articolo 342-*bis* del codice civile; le necessarie modalità di coordinamento con altre autorità giudiziarie, anche inquirenti; l'abbreviazione dei termini processuali nonché specifiche disposizioni processuali e sostanziali per evitare la vittimizzazione secondaria». È inoltre prevista l'esclusione della mediazione e del tentativo di conciliazione, in presenza di allegazioni di violenza [*cfr*. criterio di delega di cui art. 1, comma 23, lett. f), m) e n)].

In una prospettiva di riforma, anzitutto occorre cambiare l'approccio culturale nei confronti della violenza contro le donne, attraverso l'individuazione di strumenti che consentano di riconoscere la violenza domestica ed assistita precocemente. Prima ancora di valutazioni e accertamenti psicologici, tutti gli operatori coinvolti a vario titolo nel ciclo della violenza devono "riappropriarsi dei fatti", interrogandosi ed accertando, ad esempio, le ragioni per cui un minore rifiuta di incontrare un genitore. Tale accertamento, peraltro, non può essere compiuto dopo anni, ma deve avvenire tempestivamente, già nell'udienza presidenziale o nella prima udienza di comparizione. Se questo accertamento non viene richiesto dagli avvocati occorre che i giudici procedano d'ufficio, e sempre procedendo all'ascolto del minore direttamente o, se troppo piccolo, in presenza di un ausiliario.

Se ciò non bastasse, in presenza di allegazioni di violenza o di allegazioni in ordine a condotte disfunzionali del genitore rifiutato, è necessario che i giudici tornino alle prove "classiche": sentire come informatori o testi i familiari, i vicini di casa, gli insegnati.

---

[126] *Cfr*: Linee Guida Operative, adottate dagli uffici giudiziari del Circondario di Roma, per la protezione e tutela delle vittime di violenza domestica nel percorso di cooperazione tra Tribunale e Procura ordinaria, Tribunale e Procura minorile, Centri antiviolenza operanti nel Circondario di Roma, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, approvate il 9 maggio 2019; Progetto Pilota per la rilevazione e la trattazione dei procedimenti di famiglia che presentino allegazioni di violenza domestica del Tribunale di Terni, applicato dal novembre 2020.

In ogni caso, se risultano pendenti procedimenti penali occorre acquisire gli atti utili (sommarie informazioni testimoniali, registrazioni delle deposizioni dei testi nel dibattimento penale) e non solo gli atti indicati nell'articolo 64-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (sentenze, ordinanze che hanno disposto misure cautelari, archiviazioni).

Insomma occorre ricostruire attraverso i fatti il preciso contesto delle dinamiche di quella famiglia, accertare quali erano i comportamenti dei genitori con il figlio durante la convivenza, prima dell'intervento del magistrato. Infatti, l'esperienza porta alla seguente riflessione: un genitore violento non è mai un buon genitore mentre se un genitore ha costruito un buon rapporto con il figlio nessuno potrà ragionevolmente "alienarlo".

É infatti da chiedersi perché invece di indagare cosa di sbagliato ha fatto il genitore "alienato" ci si concentri su quello che avrebbe fatto o che dovrebbe fare il genitore "alienante". Se il genitore "alienante" afferma che quello "alienato" è violento è necessario verificare se è vero, se afferma che è tossicodipendente è necessario verificare se è vero, se afferma che è assente e anaffettivo è necessario verificare se è vero: solo dopo aver compiuto questi accertamenti il giudice potrà prendere la decisione. Se il bambino è in grado di esprimersi (non necessariamente dodicenne ma anche molto più piccolo) non si può prescindere da quello che dirà del rapporto con il genitore rifiutato: e questo nell'immediatezza della separazione o della cessazione della convivenza. I bambini guardano, ascoltano, sono esseri pensanti in grado di valutare le condotte dei genitori. Sono piccoli, non stupidi. Vogliono essere amati e rispettati per quello che sono, non per quello che il genitore vorrebbe che fossero.

Quindi, accertare i fatti per capire le ragioni del rifiuto, ascoltare il bambino per sentire le sue ragioni: tutto questo nell'immediatezza dell'istaurazione del giudizio e con interventi rapidissimi. Nei procedimenti di affidamento e sulla responsabilità genitoriale non ci sono solo le parti processuali (i genitori) e una parte sostanziale (il minore), c'è una terza parte che gioca un ruolo ancora più importante: il tempo. Se il giudice non è rapido nel comprendere cosa è accaduto in quella famiglia, per capire chi ha fatto cosa, chi ha tenuto condotte disfunzionali, il rischio è che si decida su sensazioni o su vaghe valutazioni come quelle di "relazione simbiotica" o "rapporto fusionale" suggerite dai consulenti tecnici; diversamente, occorre accertare perché quel bambino si è legato ad un genitore ed ha deciso di rifiutare l'altro. È chiaro che il bambino preferirà il genitore che lo ha accudito, che è stato presente quando ha chiesto aiuto, che lo ha accolto e non denigrato. Premesso che nel nostro ordinamento il reato di plagio è stato espunto dalla Corte Costituzionale perché sostanzialmente "imponderabile", non appare ragionevole reintrodurlo nella sostanza nei giudizi di famiglia attraverso la teoria del condizionamento.

Nei casi di allegazioni di violenza o di rifiuto di un genitore si deve intervenire assicurando una corsia preferenziale a questi procedimenti. Si tratta di procedimenti nei quali deve svolgere un ruolo significativo anche il Pubblico ministero che, proprio quale parte pubblica, deve intervenire per garantire che siano concretamente ed al meglio rispettati i diritti del minore, particolarmente di quello che vive in un contesto familiare nel quale si agisce la violenza.

La Commissione pertanto, in relazione alle criticità e alle buone prassi richiamate, raccomanda a tutti gli attori istituzionali coinvolti, a partire dal Parlamento, le seguenti linee di intervento per combattere il fenomeno della vittimizzazione secondaria.

5.2.1 Formazione specialistica in materia di violenza domestica e assistita.

Come già evidenziato nei precedenti Documenti approvati dalla Commissione, appare fondamentale incrementare la formazione di tutti gli operatori sul tema della violenza domestica. A tal fine, anche alla luce della criticità sopra esposta, occorre prevedere:

- specializzazione obbligatoria di tutti gli attori istituzionali coinvolti (forze dell'ordine, magistrati, avvocati, consulenti, operatori dei servizi sociali) con corsi di formazione obbligatoria sugli indici di riconoscimento della violenza domestica e sulla normativa nazionale e sovranazionale in materia;
- formazione di liste di operatori e professionisti specializzati, in ogni settore, sul tema della violenza domestica, cui attingere in presenza di allegazioni di violenza;
- percorsi di formazione condivisa tra magistratura (inquirente e giudicante; ordinaria e minorile), forze dell'ordine, avvocatura, servizi sociali, servizi sanitari, centri e associazioni anti violenza, anche per la diffusione di conoscenze condivise per l'individuazione degli indici di violenza domestica.

5.2.2. Applicazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul sulla custodia dei figli: disciplina dell'affidamento, diritti di visita e sicurezza

Come è stato osservato in particolare nei casi emblematici, quando la violenza non viene riconosciuta spesso le madri ed i loro figli restano esposti al rischio di una reiterazione della violenza stessa poiché vengono assunte decisioni sui diritti di custodia e visita a favore del genitore violento, in violazione dell'articolo 31 della Convenzione di Istanbul ai sensi del quale al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, devono essere presi in considerazione gli episodi di violenza.

Al riguardo, possono ipotizzarsi i seguenti interventi normativi:

- modifica dell'articolo 337-*ter* del codice civile specificando che il "diritto alla bigenitorialità" opera solo in presenza di genitori dotati di idonee capacità genitoriali, da ritenersi non sussistenti a carico del genitore autore di violenza domestica ed assistita, nel presupposto che il *best interest* del minore sia garantito pienamente assicurando al minore tutela dalla violenza domestica ed assistita;
- modifica dell'articolo 337-*quater* del codice civile, che disciplina l'affidamento esclusivo dei minori ad un genitore, introducendo una presunzione di disfunzionalità genitoriale a carico del genitore violento, prevedendo che in presenza di indici di violenza domestica il giudice debba disporre l'affidamento esclusivo del figlio minore al genitore vittima di violenza, salvo che ciò non sia attuabile per altri motivi accertati;
- modifica degli articoli 330 e 333 del codice civile, che disciplinano rispettivamente la decadenza dalla responsabilità genitoriale e le condotte del genitore pregiudizievoli per il figlio, prevedendo che in presenza di indici di violenza domestica l'accertamento di fatti di violenza domestica (da compiere anche in via incidentale nell'ambito del procedimento civile o minorile) costituisca condotta pregiudizievole compiuta dal genitore autore della violenza in danno del minore, salva prova contraria;
- prevedere che in presenza di accertamento, anche in via incidentale e provvisorio, di condotte di violenza domestica vengano adottate idonee misure a tutela dei minori e del genitore che abbia subito violenza per le frequentazioni con il genitore che abbia agito violenza. Tale modifica normativa appare vieppiù indispensabile alla luce dei più recenti fatti di cronaca in cui minori sono stati uccisi da genitori durante incontri (liberi o protetti) nonostante fosse stata

ripetutamente segnalata la pericolosità e la violenza esercitata da parte del genitore omicida. Si segnala al riguardo che il tema è oggetto di un disegno di legge d'iniziativa di alcuni componenti della Commissione (AS 2417/XVIII), assegnato alla 2ª Commissione permanente[127].

5.2.3. Allegazioni di violenza: attività istruttoria e ascolto diretto del minore

In caso di valutazione dell'affidamento del minore una tempestiva e approfondita istruttoria, che non può prescindere dall'ascolto diretto del minore, consente un riconoscimento precoce della violenza domestica che entra a far parte delle valutazioni ai fini del miglior affidamento del minore stesso.

Per raggiungere tale obiettivo è essenziale modificare le norme che disciplinano i procedimenti di affidamento dei minori e aventi ad oggetto la titolarità della responsabilità genitoriale, prevedendo che in presenza di allegazioni di violenza domestica:

- il Pubblico ministero debba (e non possa) intervenire già nella fase iniziale del procedimento anche presentando domande e documenti *ex* articolo 72 del codice di procedura civile;
- il giudice procedente in qualunque fase del procedimento, e comunque prima dell'adozione di provvedimenti provvisori, debba (e non possa) acquisire, anche d'ufficio, elementi di prova (per esempio sommarie informazioni, documenti dalla Pubblica Amministrazione, atti di altri procedimenti penali, civili o minorili) per verificare la fondatezza delle allegazioni;
- il giudice nella prima udienza di comparizione debba (e non possa) compiere approfondito interrogatorio libero delle parti sulle allegazioni di violenza, con puntale verbalizzazione delle rispettive dichiarazioni;
- il giudice debba (e non possa) procedere personalmente all'ascolto del minore, anche alla presenza di ausiliari, procedendo alla videoregistrazione, nei casi di allegazioni di violenza o quando il minore sia presuntivamente vittima di violenza assistita, salvo che ciò sia contrario al suo interesse, con espressa impossibilità di motivare il "non ascolto" con presunti condizionamenti psicologici ad opera di uno dei genitori;
- il minore venga ascoltato in ogni fase della procedura di affidamento, anche successivamente al cambio di collocamento, con particolare attenzione all'ascolto dopo l'uscita dalle strutture che lo ospitavano;
- il giudice, qualora disponga di farsi assistere dal consulente tecnico d'ufficio, ai sensi dell'articolo 61 del codice di procedura civile, deve nominare un professionista specializzato nella materia della violenza domestica indicando nel provvedimento motivato di nomina specifici riferimenti alla presenza di indici di violenza domestica e assistita, prevedendo che nel corso dell'indagine peritale siano esclusi modalità ed atti che possano causare vittimizzazione secondaria per le donne e i minori;
- divieto di ogni tentativo di mediazione o di conciliazione in presenza di allegazioni di violenza domestica.

Con particolare riferimento alle consulenze, occorrerebbe inoltre prevedere l'elaborazione di richieste e di quesiti uniformi da utilizzare nel conferimento di incarichi ai servizi socio assistenziali e ai consulenti tecnici d'ufficio, che siano specificamente redatti con riguardo alle ipotesi di violenza domestica e assistita, e con esclusione, in questi specifici casi, del riferimento al cosiddetto "criterio dell'accesso" come elemento di valutazione della competenza genitoriale.

[127] http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/54480.htm

5.2.4. Accertamenti tecnici: esclusione di teorie non riconosciute ed accettate dalla comunità scientifica

Tra le maggiori criticità rilevate vi è quella di un'attenta istruttoria di carattere specialistico per verificare l'esistenza di violenza domestica nei casi di separazione con affidamento ovvero nei procedimenti che disciplinano la responsabilità genitoriale. Purtroppo, dall'inchiesta e in particolare dall'esame dei casi emblematici, è emerso che troppo spesso la violenza domestica è confusa con la conflittualità di coppia e che pertanto le madri vittime di violenza che proteggono i propri figli dal genitore maltrattante vengono accusate di essere "alienanti".

Appare pertanto necessaria l'esclusione per la valutazione delle capacità genitoriali di riferimenti a costrutti ascientifici e a diagnosi non asseverate, ovvero non desunte da un valido percorso diagnostico definito e condiviso dalla comunità scientifica e comunque non direttamente incidenti sulla capacità genitoriale, con espressa esclusione di ogni riferimento ed utilizzazione della cosiddetta sindrome di alienazione parentale (PAS) o alienazione parentale (AP) ovvero costrutti analoghi.

Corollario di tale raccomandazione è l'esclusione di ogni forma di percorso o trattamento ispirati a tecniche di decondizionamento/condizionamento nei confronti di minori.

5.2.5 Provvedimenti di allontanamento coattivo dei minori

In particolare nell'esame dei casi emblematici si sono riscontrati prelievi coattivi con il ricorso alla forza pubblica. Poiché tale procedura si rivela molto traumatica per i bambini e le loro madri, che spesso rifiutano l'altro genitore, è indispensabile introdurre delle norme e delle prassi che riducano l'impatto di tali procedure. Come confermato da una recente ordinanza della Corte di Cassazione, infatti, tali modalità di prelievo potrebbero causare rilevanti ed imprevedibili traumi per le modalità autoritative che il minore non può non introiettare: tali procedure pongono problemi «anche in ordine alla compatibilità con la tutela della dignità della persona»[128].

Al riguardo, appaiono necessari i seguenti interventi:

- introdurre disposizioni che disciplinino l'esecuzione dei provvedimenti di affidamento e collocamento dei minori con espresso divieto di disporre il prelievo forzoso dei minori al di fuori delle ipotesi di rischio di attuale e grave pericolo per l'incolumità fisica del minore stesso (esempio: abbandono del minore in situazione di imminente pericolo per la vita e la salute);
- disciplinare le modalità di esecuzione dei provvedimenti relativi ai minori con esclusione di interventi traumatici. Tali interventi, da vietare nella generalità dei casi, risultano vieppiù traumatici se effettuati in strutture particolarmente sensibili per la dignità e la salute del minore come la scuola o gli ospedali;
- introdurre disposizioni che prevedano, in presenza di allegazioni di violenza, la possibilità di proporre opposizioni avverso provvedimenti che dispongano modifiche del collocamento del minore, da decidere in tempi rapidi e predeterminati;
- prevedere nei casi di disposizioni giudiziarie aventi ad oggetto la salute del minore, la delega al servizio sanitario nazionale finalizzata a stabilire preventivamente il percorso diagnostico-terapeutico idoneo per quel minore, per i casi che necessitano di interventi coercitivi;

[128] Cass. I sez. Civile Ord. n. 9691/22 del 24 marzo 2022.

- istituire con urgenza una commissione interministeriale (Ministero della giustizia e Ministero della salute) che esamini l'attuale condizione di tutti i minori allontanati coattivamente dalla loro abitazione, valutandone le conseguenze e gli effetti sui minori stessi e sul genitore dal quale sono stati forzatamente allontanati.

5.2.6. Sostegno alle donne vittime di violenza

Un'ulteriore forma di vittimizzazione secondaria delle donne vittime di violenza è rappresentato dai costi economici per sostenere sia le spese legali e di separazione, sia la ricostruzione di una esistenza libera dalla violenza ed indipendente.

Al riguardo, occorre in primo luogo modificare le norme che disciplinano il patrocinio a spese delle Stato, prevedendo che nei procedimenti civili o minorili aventi ad oggetto l'affidamento di figli minori o la titolarità della responsabilità genitoriale, in presenza di allegazioni di violenza, siano ampliati i requisiti di accesso, in analogia a quanto previsto per i procedimenti penali; in secondo luogo è necessario ampliare il supporto alle donne vittime di violenza nei piani di sostegno previsti per le donne nei vari settori della vita quotidiana (lavoro, casa, cura dei figli, servizi).

€ 15,00