XVII LEGISLATURA

BOLLETTINO
DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

Commissioni riunite (VI Camera e 6ª Senato)	*Pag.*	3
Commissioni riunite (VIII e XIII)	»	4
Giustizia (II)	»	6
Bilancio, tesoro e programmazione (V)	»	34
Finanze (VI)	»	39
Cultura, scienza e istruzione (VII)	»	46
Ambiente, territorio e lavori pubblici (VIII)	»	86
Attività produttive, commercio e turismo (X)	»	104
Agricoltura (XIII)	»	110
Politiche dell'Unione europea (XIV)	»	122
Commissione parlamentare per la semplificazione	»	125
Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere	»	133

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista-Liberi e Uguali: MDP-LU; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD-Noi con l'Italia: AP-CpE-NCD; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile-Liberi e Uguali: SI-SEL-POS-LU; Noi con l'Italia-Scelta Civica per l'Italia-MAIE: NcI-SCpI-MAIE; Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Civici e Innovatori-Energie PER l'Italia: Misto-CI-EPI; Misto-Direzione Italia: Misto-DI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-UDC-IDEA: Misto-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIpI; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI) - Indipendenti: Misto-PSI-PLI-I.

COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA . . . . . *Pag.* 135

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI . . . . . » 136

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA . » 247

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO . . . . . » 354

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL RAPIMENTO E SULLA MORTE DI ALDO MORO . . . . . » 356

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI CASI DI MORTE E DI GRAVI MALATTIE CHE HANNO COLPITO IL PERSONALE ITALIANO IMPIEGATO IN MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO, NEI POLIGONI DI TIRO E NEI SITI DI DEPOSITO DI MUNIZIONI, IN RELAZIONE ALL'ESPOSIZIONE A PARTICOLARI FATTORI CHIMICI, TOSSICI E RADIOLOGICI DAL POSSIBILE EFFETTO PATOGENO E DA SOMMINISTRAZIONE DI VACCINI, CON PARTICOLARE ATTENZIONE AGLI EFFETTI DELL'UTILIZZO DI PROIETTILI ALL'URANIO IMPOVERITO E DELLA DISPERSIONE NELL'AMBIENTE DI NANOPARTICELLE DI MINERALI PESANTI PRODOTTE DALLE ESPLOSIONI DI MATERIALE BELLICO E A EVENTUALI INTERAZIONI . . . . . » 359

INDICE GENERALE . . . . . *Pag.* 360

COMMISSIONI RIUNITE

VI (Finanze) della Camera dei deputati e 6ª (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del dottor Mario Nava e del dottor Paolo Ciocca, nell'ambito dell'esame delle proposte di nomina rispettivamente a Presidente ed a componente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (Nomina n. 120 e Nomina n. 121) 3

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 17 gennaio 2018.

Audizione del dottor Mario Nava e del dottor Paolo Ciocca, nell'ambito dell'esame delle proposte di nomina rispettivamente a Presidente ed a componente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (Nomina n. 120 e Nomina n. 121).

L'audizione informale è stata svolta dalle 13.30 alle 15.10.

COMMISSIONI RIUNITE

VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e XIII (Agricoltura)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 4

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali in attuazione dell'articolo 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154. Atto n. 485 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 4

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.35.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Luca SANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Giuseppe Castiglione.

La seduta comincia alle 15.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali in attuazione dell'articolo 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154.
Atto n. 485.

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

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto in oggetto, rinviato nella seduta del 10 gennaio 2018.

Luca SANI, *presidente*, comunica che il gruppo M5S e il gruppo del PD hanno chiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche mediante trasmissione con impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda che nella seduta del 10 gennaio scorso il relatore per la XIII Commissione, onorevole Zanin, ha svolto la relazione introduttiva, anche a nome del collega Borghi, relatore per l'VIII Commissione. Ha poi avuto luogo il dibattito a carattere generale, nel corso del quale alcuni colleghi hanno avanzato la proposta di audire alcuni soggetti. L'Ufficio di presidenza congiunto delle Commissioni ha tuttavia deliberato di procedere, in luogo delle audizioni, alla raccolta di contributi scritti, chiesti ai soggetti individuati dal medesimo Ufficio di presidenza.

Avverte che tali contributi, per il cui invio era stato fissato il termine delle 12 di ieri, martedì 16 gennaio, sono stati inviati a tutti i commissari e sono in distribuzione.

Avverte altresì che sono stati formalmente trasmessi il parere del Consiglio di Stato e quello della Conferenza unificata.

Fa quindi presente che in sede di Ufficio di presidenza congiunto, considerato l'elevato numero di contributi pervenuti, si è ritenuto opportuno rinviare il seguito dell'esame dello schema per svolgere gli opportuni approfondimenti ai fini della predisposizione della proposta di parere.

Mino TARICCO (PD) concorda, a nome del suo Gruppo, sul rinvio del seguito dell'esame concordata dall'Ufficio di presidenza congiunto.

Enrico BORGHI (PD), *relatore per la VIII Commissione,* evidenzia che, essendo stati trasmessi il parere del Consiglio di Stato e quello della Conferenza unificata, le Commissioni sarebbero nelle condizioni di poter esprimere il parere. Tuttavia, considerata anche la complessità dei numerosi contributi pervenuti, ritiene anch'egli opportuno rinviare il seguito dell'esame per valutarli con attenzione.

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

La seduta termina alle 15.05.

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere *a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t)* e *u)*, della legge 23 giugno 2017, n. 103. Atto n. 501 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio)* 6

Schema di decreto ministeriale concernente modifiche al regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense. Atto n. 499 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio)* 28

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 33

ERRATA CORRIGE 33

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.

La seduta comincia alle 12.35.

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere *a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t)* e *u)*, della legge 23 giugno 2017, n. 103.
Atto n. 501.

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

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare lo schema di decreto legislativo in titolo che attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante « Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario », nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario.

In particolare, evidenzia che, come si evince dalla relazione illustrativa, il provvedimento in discussione, che si avvale delle proposte elaborate dalle Commissioni ministeriali coordinate dal professor Glauco Giostra, dà attuazione alle disposizioni dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85 della legge di delega, con riguardo: alla semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (comma 85, lettera *a*); alla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia

con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, e, in particolare, per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale (comma 85, lettera *b*); alla revisione del procedimento di sorveglianza, in modo da garantire il diritto alla presenza dell'interessato e alla pubblicità dell'udienza (comma 85, lettera *c*); alla eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché alla revisione della disciplina sulla preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale (comma 85, lettera *e*); alla maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera *h*); alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa (comma 85, lettera *i*), nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria (comma 85, lettere *l*) ed *m*); al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere (comma 85, lettera *o*); la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna; la sorveglianza dinamica (comma 85, lettera *r*); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera *t*).

Evidenzia che l'obiettivo perseguito è quello di adeguare il sistema alla finalità rieducativa della pena e in particolare, alla individualizzazione del trattamento, secondo la linea indicata dall'articolo 27 della Costituzione. In questa prospettiva la delega impone, da un lato, la revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la Giustizia; dall'altro, l'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo.

Rammenta che il presente intervento normativo si muove, infatti, lungo la direzione già delineata dalla Corte EDU che ha individuato, nel sovraffollamento delle carceri italiane « un fattore di crisi strutturale del nostro sistema penitenziario ed una delle più significative e ricorrenti ipotesi di violazione da parte dell'Italia della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo » (sentenza Torreggiani). La predetta Corte ha ritenuto « non più differibile il riallineamento dell'asse normativo alle coordinate costituzionali della finalità rieducativa della pena: finalità con la quale è apparso inconciliabile un sistema di esecuzione penale, come l'attuale, incentrato su percorsi differenziati, sotto il profilo trattamentale e di accessibilità alle forme di esecuzione alternativa al carcere, in ragione del « tipo di autore », identificato unicamente sulla base del reato oggetto della condanna o della recidiva ».

Rileva che, come sottolineato nella relazione illustrativa, la riforma dell'ordinamento penitenziario si è, quindi, resa necessaria sia per rendere più attuale la disciplina in materia, sia per adeguare la stessa agli innovativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di legittimità, nonché delle Corti europee.

Nel passare all'illustrazione dei contenuti dello schema di decreto in titolo, segnala che lo stesso si compone di 26 articoli, suddivisi in 6 capi dedicati, rispettivamente: *a)* alla riforma dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario (Capo I); *b)* alla semplificazione dei procedimenti (Capo II); *c)* alla eliminazione di automatismi e preclusioni nel trattamento penitenziario (Capo

III); *d)* alle misure alternative (Capo IV); *e)* al volontariato (Capo V); *f)* alla vita penitenziaria (Capo VI). Relativamente alla riforma dell'assistenza sanitaria (Capo I), rammento che l'articolo 1, comma 85, lettera *l)*, della legge di delega prevede, tra i principi e criteri direttivi di riforma dell'ordinamento penitenziario, la « revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alla luce del riordino della medicina penitenziaria disposto dal decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, tenendo conto della necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica negli istituti di pena ».

Fa presente che lo schema di decreto legislativo in discussione si propone, quindi, di dare attuazione al trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale, alla luce del decreto legislativo n. 230 del 1999. In tale ottica, occorre, infatti, assicurare l'adeguamento al nuovo regime di competenze in ambito sanitario e la valorizzazione dei servizi funzionali alle esigenze terapeutiche di detenuti e internati, affinché lo stato di privazione della libertà personale non incida su diritti fondamentali della persona che devono essere comunque garantiti (articolo 32 della Costituzione).

In riferimento all'articolo 1, segnala che lo stesso interviene sugli articoli 147 (Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena) e 148 del codice penale (Infermità psichica sopravvenuta al condannato). Tale proposta di riforma è finalizzata a razionalizzare la disciplina dei casi di infermità psichica sopravvenuta attraverso l'abrogazione della disciplina dell'articolo 148 del codice penale, che era specificatamente ad essa dedicata, e la corrispondente estensione del rinvio facoltativo della pena anche nei confronti di chi si trova in condizioni di grave infermità psichica (nuova formulazione dell'articolo 147, primo comma, n. 2), c.p.). In tal modo, attraverso l'equiparazione tra grave infermità fisica e psichica, si determina l'effetto positivo di garantire alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta l'accesso alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario, con soluzioni flessibili che permettono di adeguare le modalità di esecuzione della pena alle esigenze di cura della persona.

Evidenzia che l'articolo 2 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di assistenza sanitaria), al comma 2, introduce alcune aggiunte alle disposizioni dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 230 del 1999. Attraverso la prima (lettera *a)*), si afferma in modo chiaro il diritto di detenuti e internati a prestazioni sanitarie tempestive. Attraverso la seconda interpolazione (lettera *b)*) si valorizzano, invece, gli interventi di prevenzione, cura e sostegno in riferimento alla marginalità sociale. Il comma 1 del medesimo articolo 2 dello schema di decreto legislativo reca, invece, modifiche all'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354. Nello specifico, il novellato articolo 11 dell'ordinamento penitenziario stabilisce, al comma 1, che il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria. Si precisa, inoltre, al comma 2, che spetta al servizio sanitario l'organizzazione di un servizio medico e di un servizio farmaceutico rispondenti alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati. Il comma 3 richiama la disciplina del decreto legislativo n. 230 del 1999 sulla carta dei servizi sanitari, che deve essere adottata da ogni azienda sanitaria locale nel cui ambito è ubicato un istituto penitenziario e messa a disposizione dei detenuti e degli internati con idonei mezzi di pubblicità. Il comma 4 modifica la norma sulle autorizzazioni a cure e accertamenti sanitari che non possono essere garantiti dal Servizio sanitario all'interno degli istituti, disponendo che gli imputati sono trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi o di cura con provvedimento del giudice che procede. Se il giudice è in composizione collegiale, il provvedimento è adottato dal presidente. Il comma 5 stabilisce che l'autorità giudiziaria competente può disporre, quando non vi sia il pericolo di fuga, che i detenuti e gli internati trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura non siano sottoposti a piantonamento durante la de-

genza, salvo che questo sia ritenuto necessario per la tutela della loro incolumità personale. Il comma 6 interviene sulla disciplina sanzionatoria dell'allontanamento ingiustificato dal luogo di cura, con rinvio al delitto di evasione (articolo 385 del codice penale), allargando, conseguentemente, il campo di applicazione di tale fattispecie. Il comma 7 disciplina la prima visita all'atto dell'ingresso in carcere in modo che, fermo l'obbligo di referto all'autorità giudiziaria ai sensi della disciplina vigente, il medico annoti nella cartella clinica del detenuto, anche mediante documentazione fotografica, ogni informazione relativa a segni o indicazioni che facciano apparire che la persona possa aver subìto violenze o maltrattamenti e darne comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. Viene, altresì, riconosciuto il diritto di detenuti ed internati ad avere informazioni complete sul loro stato di salute, non solo all'atto di ingresso in istituto, ma anche durante e al termine del periodo di detenzione. Con riferimento alle prestazioni sanitarie, è inoltre assicurato, come ad ogni cittadino libero, il rispetto dei princìpi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, di integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica. Il comma 8 stabilisce che il servizio sanitario garantisca quotidianamente la visita degli ammalati e di coloro che ne facciano richiesta, segnali immediatamente la presenza di malattie che richiedano particolari indagini e cure specialistiche e controlli, inoltre, periodicamente l'idoneità dei soggetti ai lavori cui sono addetti. Il comma 9 dispone che ai detenuti e agli internati è garantita la necessaria continuità con gli eventuali trattamenti in corso all'esterno o all'interno dell'istituto da cui siano stati trasferiti. Il comma 10 prevede che ai detenuti e agli internati, i quali all'atto di ingresso in carcere abbiano in corso un programma terapeutico di transizione sessuale (legge 14 aprile 1982, n. 164), debba essere assicurata la possibilità di proseguire tale percorso, anche attraverso il necessario supporto psicologico. Il comma 11 prevede che, in caso di sospetto di malattie contagiose, i detenuti e gli internati siano immediatamente isolati e il direttore dell'istituto, immediatamente informato, ne dia immediata comunicazione al magistrato di sorveglianza. Inoltre, il comma 12, riproducendo il contenuto dell'articolo 17, commi 6 e 7, del regolamento (che sono contestualmente abrogati), estende l'ambito dei trattamenti sanitari che detenuti e internati possono richiedere a proprie spese: potranno, infatti, essere richiesti non solo la visita dell'esercente una professione sanitaria di loro fiducia, ma anche trattamenti medici, chirurgici e terapeutici da effettuarsi da parte di sanitari e tecnici di fiducia nelle infermerie o nei reparti clinici e chirurgici all'interno degli istituti. L'autorizzazione è data dal direttore dell'istituto, analogamente a quanto già oggi previsto, salvo che per gli imputati sino alla pronuncia della sentenza di primo grado, per i quali la competenza è del giudice che procede. Infine, si interviene individuando la competenza non più nel medico provinciale, ma nel direttore generale dell'azienda unità sanitaria.

Rammenta che lo stesso articolo 2 dello schema di decreto legislativo introduce l'articolo 11-*bis* dell'ordinamento penitenziario (Accertamento delle infermità psichiche), che riproduce il contenuto della disciplina dell'articolo 112 del regolamento (decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000) – che viene contestualmente abrogato –, prevedendo che l'accertamento delle condizioni psichiche di imputati, condannati e internati, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di differimento o sospensione dell'esecuzione della pena, di applicazione provvisoria di una misura di sicurezza, di sospensione o trasformazione di una misura di sicurezza, e di sospensione del processo, sia disposto dal giudice che procede o dal magistrato di sorveglianza. L'accertamento è espletato presso le sezioni di cui all'articolo 65 (sezioni per detenuti con infermità), ma il giudice può disporre che l'accertamento sia svolto presso idonee strutture del com-

petente dipartimento di salute mentale. Si modifica, inoltre, l'articolo 65 dell'ordinamento penitenziario, prevedendo l'istituzione di « sezioni per detenuti con infermità »: l'obiettivo perseguito è quello di garantire un regime penitenziario capace di coniugare l'esecuzione di una pena in carcere con il necessario supporto terapeutico e riabilitativo, specie nei confronti dei soggetti in condizioni di infermità psichica o in stato di cronica intossicazione da alcool o sostanze stupefacenti. A tali speciali sezioni devono essere destinati i condannati ai quali sia stata riconosciuta la capacità diminuita ai sensi degli articoli 89 e 95 del codice penale, nonché i soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche; esse devono essere strutturate in modo da favorire il trattamento terapeutico e il superamento delle suddette condizioni. Alle sezioni sono affidati, altresì, i condannati per i quali non sia stato possibile disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione, ricorrendo la situazione di concreto pericolo della commissione di delitti, secondo quanto disposto dall'articolo 147, quarto comma, del codice penale, o non sia applicabile una misura alternativa alla detenzione prevista dal nuovo articolo 47-*sexies*. Il comma 2 del novellato articolo 65 prevede che tali sezioni siano ad esclusiva gestione sanitaria: in proposito, la relazione illustrativa precisa si tratta di una indicazione che privilegia le esigenze terapeutiche nella gestione interna, da affidare in via esclusiva al personale del dipartimento di salute mentale, analogamente a quanto avviene nelle Rems e avveniva nell'ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere e che una sperimentazione in tal senso è stata avviata nell'istituto penitenziario di Lecce. Anche per i soggetti con infermità psichica sopravvenuta l'esecuzione della pena dovrà avvenire nelle apposite sezioni dell'articolo in esame. Se le condizioni di salute del detenuto migliorano, è possibile ripristinare l'ingresso nelle sezioni ordinarie. Conseguentemente agli interventi effettuati sull'articolo 11 dell'ordinamento penitenziario, si è resa necessaria la abrogazione dell'articolo 240 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale realizzata con l'articolo 3 dello schema di decreto legislativo, in quanto non più attuale.

Quanto alle disposizioni relative alla semplificazione dei procedimenti (Capo II), segnala che l'articolo 4 modifica alcuni articoli dell'ordinamento penitenziario, segnatamente gli articoli 18-*ter*, 30, 35-*bis*, 47, 69-*bis*, e 78. In particolare: in riferimento all'articolo 18-*ter*, l'intervento risponde alla duplice esigenza di coordinamento con l'intervento sull'articolo 11 – in base al principio che la competenza della magistratura di sorveglianza, e dell'autorità penitenziaria delegata, si individua con riferimento ai soggetti condannati a titolo definitivo – e di razionalizzazione di carattere sistematico. Ragioni pratiche e di opportunità inducono a mantenere in capo all'autorità giudiziaria procedente – meglio in grado di ponderare le esigenze preventive del caso concreto – il controllo su ulteriori attività e misure potenzialmente pregiudizievoli per gli esiti processuali, fruibili da chi è ristretto in carcere sulla base di un'ordinanza cautelare; relativamente all'articolo 30, le modifiche sono dirette a coordinare, per quanto concerne gli imputati, le regole di competenza in tema di concessione dei permessi c.d. di necessità alle corrispondenti regole proposte in tema di ricoveri in luoghi esterni di cura; relativamente all'articolo 35-*bis*, l'innovazione è riconducibile all'obiettivo di semplificazione indicato dal legislatore delegante (articolo 1 comma 85, lettera *a)* e mira ad eliminare l'appello al tribunale di sorveglianza sul reclamo avverso la decisione dell'amministrazione. Sempre nell'ottica della semplificazione si mira a consentire all'amministrazione penitenziaria di stare in giudizio personalmente, alleggerendo parimenti il gravoso contenzioso dell'Avvocatura dello Stato: ciò tenuto conto del peculiare oggetto dei giudizi instaurati con i reclami dei detenuti; quanto all'articolo 47, ove la modifica del comma 8 semplifica la procedura attualmente vigente con riguardo alle autorizzazioni di deroga temporanea alle prescrizioni della misura alternativa. Si ge-

neralizza la competenza del direttore dell'UEPE ad autorizzare limitate deroghe alle prescrizioni della misura alternativa anche al di fuori dei casi di urgenza. La relazione illustrativa sottolinea che l'intervento recepisce una « buona prassi » già sperimentata presso alcuni uffici di sorveglianza e segnalata in una recente risoluzione del Consiglio superiore della magistratura, mirando a conseguire, senza operare alcun stravolgimento dell'assetto organizzativo vigente, alcuni importanti risultati sul piano dell'efficienza del sistema. La medesima relazione evidenzia altresì come la semplificazione procedurale proposta possa realizzare non trascurabili risparmi gestionali; in riferimento all'articolo 69-*bis*, la modifica risponde a una duplice esigenza di semplificazione, da un lato, eliminando il passaggio relativo alla richiesta del parere del pubblico ministero, dall'altro, sopprimendo formalmente il comma 5, disposizione quest'ultima priva di applicazione pratica, che ha consumato la sua utilità nella fase di transizione dalla precedente all'attuale procedura; per quanto concerne l'articolo 78, gli interventi di novella riguardano i commi primo e quarto. La modifica del primo comma persegue l'obiettivo di razionalizzare le competenze amministrative inerenti alle attività trattamentali svolte in favore della popolazione detenuta, semplificando le scansioni procedurali con la concentrazione in capo all'amministrazione penitenziaria della competenza relativa al procedimento amministrativo in materia di autorizzazioni agli assistenti volontari. La modifica del comma quarto, comporta il rinvio all'articolo 17 dell'ordinamento penitenziario.

Rileva che l'articolo 5 dello schema di decreto legislativo contempla alcune modifiche al codice di procedura penale, segnatamente agli articoli 656, 667, 677, 678 e 680. In riferimento all'articolo 656 (Esecuzione delle pene detentive), le innovazioni principali rispondono all'esigenza, evidenziata dalla legge di delega, di una complessiva rivisitazione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, anche alla luce di una decisa rimodulazione, in chiave ablativa, degli automatismi preclusivi alla loro fruizione. Si incide sull'avvio della fase dell'esecuzione, con riferimento all'ambito di operatività del meccanismo sospensivo della stessa. L'intervento è realizzato tenendo conto del rinnovato perimetro preclusivo di accesso alle misure alternative, proposto con la modifica dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Considerato tale rinnovato ambito di operatività, si provvede ad innalzare a quattro anni il limite massimo di pena per la domanda di misura alternativa alla detenzione secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 85, lettera c, della legge delega, eliminando la sfasatura che si è venuta a creare dopo le modifiche all'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, comma 3-*bis*, in materia di affidamenti in prova ai servizi sociali, a seguito del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10. Quanto, poi, all'articolo 667 (Dubbio sull'identità fisica della persona detenuta), la modifica attiene al comma 4. Al riguardo, rammento che nel comma in esame è tratteggiato un tipico procedimento « bifasico », che nel suo primo segmento è molto agile, con concentrazione delle garanzie nella seconda fase: quella in cui, davanti al giudice (monocratico o collegiale) che ha già deciso *de plano*, si celebra, eventualmente, l'opposizione con le forme previste dall'articolo 666 del codice di procedura penale. La relazione illustrativa sottolinea come la modifica renda meno povera di garanzie la prima fase, facendosi carico della preoccupazione che, oltre al condannato, sia posto in grado di presentare l'opposizione anche il difensore, compreso quello che opera come difensore di ufficio. In ordine all'articolo 677 (Competenza per territorio), la relazione illustrativa evidenzia che la modifica al comma 2-*bis* e l'introduzione di un comma successivo, in attuazione del criterio direttivo di cui alla lettera *b)* dell'articolo 1, comma 85, della legge n. 103 del 2017, mirano ad evitare « strozzature », soprattutto se di carattere esclusivamente o prevalentemente formale, che ostacolino, anche in misura rilevante,

l'accesso dei condannati alle misure extramurarie. È prevista, pertanto, da un lato, l'eliminazione della clausola in cui si sancisce la inammissibilità e, dall'altro, l'introduzione di un nuovo comma 2-*ter*, che devolve al giudice di sorveglianza (magistrato e tribunale) la valutazione della gravità « sostanziale » delle inosservanze addebitabili al richiedente.

Fa presente che plurime e incisive sono le modifiche apportate all'articolo 678 (Procedimento di sorveglianza). In particolare: al comma 1, si dispone che il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alle misure di sicurezza e alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato o di tendenza a delinquere, e il tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua competenza, se non diversamente previsto, procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'articolo 666. Quando vi è motivo di dubitare dell'identità fisica di una persona, procedono comunque a norma dell'articolo 667, comma 4; al comma 1-*bis*, si prevede che il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alla rateizzazione e alla conversione delle pene pecuniarie, alla remissione del debito e alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata, e il tribunale di sorveglianza, nelle materie relative alle richieste di riabilitazione, alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova, anche in casi particolari, alla dichiarazione di estinzione del reato conseguente alla liberazione condizionale e al differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti dal primo comma, numeri 1) e 2), dell'articolo 146 del codice penale, procedono a norma dell'articolo 667, comma 4; il nuovo comma 1-*ter* dispone che quando la pena da espiare non è superiore a un anno e sei mesi, per la decisione sulle istanze di cui all'articolo 656, comma 5, il presidente del tribunale di sorveglianza, acquisiti i documenti e le necessarie informazioni, designa un magistrato, il quale, se ne ricorrono i presupposti, con ordinanza adottata senza formalità, applica in via provvisoria una delle misure menzionate nell'articolo 656, comma 5. L'ordinanza è comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato e al difensore, i quali possono proporre opposizione al tribunale di sorveglianza entro il termine di dieci giorni. Il tribunale di sorveglianza, decorso il termine per l'opposizione, conferma senza formalità la decisione del magistrato. Quando non conferma l'ordinanza provvisoria o è stata proposta opposizione, il tribunale di sorveglianza procede a norma del comma 1. Durante il termine per l'opposizione e fino alla decisione sulla stessa, l'esecuzione dell'ordinanza provvisoria è sospesa; il nuovo comma 3.1 prevede che, quando ne fa richiesta l'interessato, l'udienza si svolge in forma pubblica; osservandosi, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 471 e 472 del codice di procedura penale; infine, il nuovo comma 3.1.1 dispone che l'avviso di fissazione dell'udienza, notificato all'interessato, contiene, a pena di nullità, l'avvertimento della facoltà di parteciparvi personalmente. Se l'interessato detenuto o internato ne fa richiesta, il giudice dispone la traduzione. Si applicano in ogni caso le forme e le modalità di partecipazione a distanza nei procedimenti in camera di consiglio previste dalla legge. La partecipazione all'udienza avviene a distanza anche quando l'interessato, detenuto o internato, ne fa richiesta ovvero quando lo stesso è detenuto o internato in un luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice. Ove lo ritenga opportuno, il giudice dispone la traduzione dell'interessato.

Relativamente all'articolo 680 (Impugnazione di provvedimenti relativi alle misure di sicurezza), rileva che si realizza una semplificazione delle procedure: la relazione illustrativa evidenzia come attraverso la sostituzione della parola « appello » a quella di « impugnazioni », si scongiura l'eventualità che venga devoluta al tribunale di sorveglianza la cognizione sul capo relativo alle misure di sicurezza (diverse dalla confisca), anche quando tale capo fa parte di una sentenza pronunciata in grado di appello dai giudici della cognizione.

In riferimento alle disposizioni relative all'eliminazione di automatismi e di preclusioni nel trattamento penitenziario (Capo III), segnala che l'articolo 6 reca modifiche sulle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi. In particolare, tale articolo interviene sulla legge 24 novembre 1981, n. 689, in tema di inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione. Nella relazione illustrativa si precisa che la prevista abrogazione della disposizione di cui all'articolo 67 della richiamata legge risponde al criterio direttivo di cui alla lettera *e)* della legge di delega, in quanto vale a eliminare un automatismo preclusivo « esogeno » rispetto alle ipotesi che il legislatore delegante intende preservare. È, così, soppressa la previsione secondo cui l'affidamento in prova al servizio sociale e l'ammissione al regime di semilibertà sono esclusi per il condannato in espiazione di pena detentiva per conversione dovuta alla violazione di una delle prescrizioni relative alla semidetenzione o alla libertà controllata. L'articolo 7 modifica l'articolo 4-*bis* e aggiunge un articolo 4-*ter* all'ordinamento penitenziario (legge 354/1975). La lettera *a)* del comma 1 novella l'articolo 4-*bis*, comma 1, che, come noto, fatta salva l'ipotesi di collaborazione della giustizia, preclude l'accesso a benefici e a misure alternative alla detenzione, ai detenuti per una serie di delitti di particolare allarme sociale, con particolare riferimento ad associazione mafiosa e terrorismo. Allo scopo, anche qui, di ridurre il perimetro delle preclusioni all'eccesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative extramurarie (lavoro esterno, permessi premio, affidamento in prova, detenzione domiciliare, semilibertà) – oltre che per i delitti di associazione mafiosa e terrorismo – viene limitata la preclusione ad una serie di delitti commessi per via associativa (per la gran parte già compresi al comma 1 dell'articolo 4-*bis*), nonché ad altri delitti, definiti dalla relazione « monosoggettivi », la cui struttura presuma, tuttavia, un carattere associativo, come i delitti di riduzione in schiavitù (articolo 600 c.p.), tratta di persone (articolo 601 c.p.), prostituzione minorile (600-*bis*, primo comma, c.p.), violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies*, c.p.). La riduzione delle preclusioni previste dall'articolo 4-*bis* in attuazione della delega (il citato comma 85, lettera *e)* è bilanciata dalla presenza della clausola di esclusione prevista dalla stessa lettera *e)* che, oltre ai condannati di associazione mafiosa e terrorismo, impedisce l'accesso alla misure per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificamente individuati (comma 85, lettera *b)*. La citata lettera *a)* detta, quindi, un nuovo e più limitato catalogo di delitti per la cui condanna è precluso l'accesso ai benefici carcerari e alle misure alternative. Si tratta di una serie di reati di « prima fascia » che presumono lo stabile collegamento con l'organizzazione criminosa e solo la collaborazione della giustizia permette di superare la citata preclusione. Le ipotesi relative a condanne per alcuni delitti attualmente compresi nel catalogo del comma 1 sono « trasferite » al riformulato comma 1-*ter* dell'articolo 4-*bis*, che permette l'accesso a benefici e misure alternative salvo che siano stati acquisiti elementi che indichino la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o terroristica. Ai fini della concessione dei benefici, allo sganciamento dalla preclusione del comma 1, corrisponde la necessità di un vaglio più penetrante da parte della magistratura di sorveglianza sull'attualità degli indicati collegamenti con l'organizzazione criminosa. Si tratta dei condannati per delitti che non necessariamente sono compiuti in via associativa, come il sequestro di persona (articolo 630 c.p.), il commercio di schiavi (articolo 602 c.p.), reati in materia di immigrazione clandestina (articolo 12, commi 1 e 3, del testo unico sull'immigrazione), per i quali, solo ove collegati all'esistenza di una stabile organizzazione criminale, è precluso l'accesso ai benefici penitenziari (e, in quanto tali, sono compresi al nuovo comma 1 dell'articolo 4-*bis*). Rammenta che, come riferisce la relazione al provvedimento, dalla nuova area applicativa dell'articolo 4-*bis*, comma 1, vengono esclusi, oltre alle cennate ipotesi di reati monosoggettivi, i casi di « mera partecipa-

zione alle associazioni in ruoli secondari, non annoverabili tra i casi eccezionalmente gravi ». Ciò, anche in considerazione del fatto che tali soggetti non sempre sono in grado di offrire una collaborazione che soddisfi i rigorosi requisiti per la collaborazione con la giustizia dettati dall'articolo 58-*ter* della legge n. 354 del 1975.

Osserva che, con la modifica al comma 1-*quater* dell'articolo 4-*bis* si precisa che, per la determinazione dell'anno di osservazione della personalità del detenuto (necessario ai fini della concessione dei benefici carcerari e delle misure alternative) si può tenere conto anche di programmi terapeutici successivi al reato commesso e prima dell'inizio dell'esecuzione della pena. Analoga disposizione è introdotta al comma 1-*quinquies* in relazione all'accesso ai benefici da parte di detenuti condannati per reati sessuali su minori. Con la modifica del comma 2 dell'articolo 4-*bis* si prevede, ai fini della valutazione della concessione dei benefici da parte del magistrato o del tribunale di sorveglianza, la necessaria acquisizione del parere del procuratore della Repubblica del distretto di corte d'appello in cui è stata pronunciata la condanna. Al comma 3 dell'articolo 4-*bis* è, quindi, introdotta, per coordinamento, la possibilità che anche il procuratore della Repubblica del distretto dia comunicazione al giudice ove ritenga sussistano particolari esigenze di sicurezza ovvero che i collegamenti potrebbero essere mantenuti con organizzazioni criminali operanti in ambiti non locali o extranazionali (in tal caso, il termine di 30 giorni per la decisione del giudice è prorogato di ulteriori 30 giorni al fine di acquisire elementi ed informazioni da parte dei competenti organi centrali).

Di particolare rilievo ritiene la soppressione del comma 3-*bis* dell'articolo 4-*bis*. Tale disposizione attualmente prevede che la comunicazione del procuratore nazionale antimafia o del procuratore distrettuale sull'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata precluda la concessione al detenuto dell'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione. Tale comunicazione perde, quindi, la sua efficacia preclusiva delle misure. La lettera *b)* dell'articolo 7 aggiunge, infine, un nuovo articolo 4-*ter* (Scioglimento del cumulo). La nuova disposizione circoscrive le preclusioni legate alla pena per delitti di cui all'articolo 4-*bis* introducendo un principio, assodato nella giurisprudenza della cassazione, secondo cui il provvedimento di cumulo delle pene non può produrre effetti sfavorevoli al reo.

Fa presente che l'articolo 8 si occupa di modifiche in tema di lavoro all'esterno, in coerenza con l'esigenza di calibrare l'opera di erosione delle preclusioni penitenziarie, da ricondurre entro i più congrui binari siglati dalla nuova formulazione dell'articolo 4-*bis*, con la centralità attribuita al lavoro quale pilastro del trattamento. L'articolo 9 riforma la disciplina dei permessi premio. La modifica del comma 4 dell'articolo 30-*ter* è volta ad eliminare ostacoli alla fruizione dei permessi premio relativi al tipo di reato commesso, facendo salvi soltanto quelli per i quali la delega pone limiti espressi (articolo 4-*bis*, comma 1). L'eliminazione della preclusione biennale alla concessione dei permessi premio è dettata dal fatto che tale divieto irragionevolmente prescinde dall'esistenza di un accertamento della responsabilità penale e sottrae al magistrato di sorveglianza la possibilità di valutare la gravità del fatto e il livello di rieducazione del condannato. L'articolo 10 contiene la disposizione di abrogazione dell'articolo 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario che limita la concessione dei permessi premio ai recidivi. Osserva che, nella relazione illustrativa si precisa che « l'intervento normativo si giustifica in quanto appare incoerente la disciplina rigorosa di cui all'articolo 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario, che consente al recidivo reiterato l'accesso ai permessi premio solo dopo l'espiazione di un periodo di pena molto più lungo rispetto a quello previsto per gli altri condannati (articolo 30-*ter* ordinamento penitenziario). L'incoerenza si trasforma in violazione dell'articolo 27, comma 3, Cost.,

posto che, rendendo difficoltoso per il recidivo reiterato il percorso di reinserimento – del quale il permesso premio è un prezioso strumento trattamentale –, sacrifica la finalità rieducativa della pena. ».

Rammenta che l'articolo 11 interviene con modifiche di carattere soppressivo in tema di divieto di concessione dei benefici. Tale disposizione, in attuazione di quanto previsto dalla lettera *e)* della delega, opera significative erosioni in tema di divieti alla concessione dei benefici incidendo sulle previsioni dell'articolo 58-*quater* del vigente ordinamento penitenziario. Le modifiche tendono, infatti, a limitare fortemente le preclusioni *ex lege* nell'ottica della centralità delle esigenze trattamentali in materia di ordinamento penitenziario. In particolare, si interviene con l'abrogazione dei commi 1, 2, 3 e 7-*bis* dell'articolo 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario eliminando, tra il resto, il limite posto al condannato riconosciuto colpevole di una condotta punibile per il reato di evasione, nonché quello previsto nei confronti del condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca della misura alternativa ai sensi dell'articolo 47, comma 11, dell'articolo 47-*ter*, comma 6, o dell'articolo 51, primo comma. Si tratta, pertanto, di una norma che modifica la disciplina della concessione dei benefici eliminando le preclusioni non rientranti in quelle previste dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario vigente.

Fa presente che l'articolo 12 contiene modifiche alle disposizioni in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. In particolare, con la modifica apportata al comma 1, terzo periodo, dell'articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (cosiddetto Testo Unico stupefacenti), il Tribunale di sorveglianza potrà concedere, operando a sostegno del positivo percorso terapeutico-riabilitativo intrapreso e nell'ottica del reinserimento sociale, la sospensione della pena detentiva per cinque anni in presenza dei requisiti soggettivi prescritti dalla medesima norma, senza dover applicare, alle fattispecie in esame, il meno favorevole limite temporale « della pena non superiore a quattro anni » previsto in caso di cumulo di pene (la detentiva e la pecuniaria) relativo ai reati menzionati all'articolo 4-*bis* (reati associazionistici di stampo mafioso o altri delitti efferati quali il mantenimento o la riduzione in schiavitù perpetrati soprattutto in danno di stranieri, i reati pedo-pornografici in genere nonché quelli di sequestro di persona a scopo di estorsione e reati a questo afferenti). Con le modifiche apportate, tale limite temporale rimane circoscritto alla sola presenza di delitto compreso nel disposto del comma 1 del medesimo articolo 4-*bis*. Con la soppressione invece del comma 4 del citato articolo 90, si elimina il divieto, ritenuto irragionevole, di plurime concessioni della sospensione dell'esecuzione della pena detentiva. Il terzo intervento realizzato dall'articolo in esame, modifica l'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, circoscrivendo la valenza del requisito della pena residua inferiore ai 4 anni, ai fini della concedibilità dell'affidamento in prova, solamente ai detenuti che abbiano nel titolo esecutivo uno tra i sopramenzionati reati di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, unico titolo per il quale non possa eliminarsi l'automatismo alla luce dell'indicazione contenuta nella delega.

Rileva che l'articolo 13 dello schema di decreto legislativo modifica la legge 26 novembre 2010, n. 199, in tema di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi. Si amplia, quindi, la portata della concedibilità della misura dell'esecuzione domiciliare, limitandone l'esclusione soltanto in relazione ai delitti elencati nel comma 1 dell'articolo 4-*bis*. Quanto alle disposizioni in tema di misure alternative (Capo IV) segnalo che l'articolo 14 interviene sulla disciplina della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale. Nella specie, viene riscritta buona parte dell'attuale articolo 47 dell'ordinamento penitenziario. Innanzitutto, si prevede di innalzare a quattro anni (per una omogeneità nei confronti anche della disciplina prevista dall'articolo 656 c.p.p.) la soglia di accesso

all'affidamento in prova. Tuttavia, requisito necessario all'ammissione alla misura, resta sempre l'osservazione scientifica della personalità del reo, direttamente in istituto – se questi è detenuto – ovvero attraverso il coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna, se si tratta di soggetto in libertà. Il periodo di osservazione può essere tralasciato solo se la pena da eseguire non supera i 6 mesi. A conferma dell'intenzione del legislatore di valorizzare l'istituto dell'affidamento in prova, è previsto che la richiesta possa essere avanzata anche dal condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, prevedendo la possibilità di accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza ovvero di dimora sociale appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati. Con l'inserimento della previsione al comma 4 dell'articolo 47, si precisa quale sia lo scopo della modifica normativa e quale è l'intento del legislatore nell'ottica applicativa di tutte le misure alternative alla detenzione: vale a dire, che la concessione dell'affidamento in prova e di tutte gli altri strumenti sostitutivi, deve essere collegata a prevenire ogni pregiudizio al reinserimento sociale della persona interessata. I commi 5 e 6, invece, contemplano una serie dettagliata di prescrizioni alle quali il condannato deve attenersi e che mirano ad « individualizzare » il trattamento del reo ai fini del suo specifico reinserimento sociale, ivi compresi eventuali programmi di giustizia riparativa. Significativa è, poi, la modifica effettuata al comma 12 dell'articolo 47: l'esito positivo della prova, oltre a determinare l'estinzione della pena detentiva e degli altri effetti penali, determina anche la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna, nonché la revoca della dichiarazione di abitualità, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna. Per modulare l'applicazione della misura alternativa in esame anche alle esigenze di coloro che sono affetti da infermità psichica è inoltre introdotto l'articolo 47-*septies*, che mira ad incidere sulla disciplina della infermità psichica sopravvenuta e del trattamento sanzionatorio dei soggetti a capacità ridotta. La proposta di riforma, per tali categorie di persone, in linea con le indicazioni della legge delega, è finalizzata a valorizzare le esigenze di cura della persona, senza trascurare quelle di difesa sociale, con apertura a soluzioni flessibili quali: la detenzione domiciliare, con possibilità di esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza per permettere di seguire un programma terapeutico al di fuori dell'ambiente carcerario e questa nuova ipotesi di affidamento ai servizi sociali, arricchito da trattamenti terapeutici e di assistenza psichiatrica in stato di libertà, concordati con il dipartimento di salute mentale dell'azienda sanitaria locale o con la struttura privata accreditata. La disposizione indica tutta una serie di criteri, modalità e prescrizioni a conferma della continua sinergia e collaborazione tra il dipartimento di salute mentale e il magistrato di sorveglianza, attraverso periodiche comunicazioni sul comportamento del soggetto, né viene meno l'obbligo di relazione periodica a carico dell'ufficio esecuzione penale esterna.

In ultimo, è data la facoltà al magistrato di sorveglianza – nel caso in cui sia stata positivamente terminata la parte terapeutica del programma – di disporre comunque la prosecuzione dell'affidamento, previa rideterminazione delle prescrizioni, anche qualora la pena residua da eseguire superi quella prevista per l'affidamento ordinario.

Fa presente che all'articolo 15 dello schema di decreto si interviene sulla misura della detenzione domiciliare (articolo 47-*ter* O.P.). Fermi restando i limiti per la concessione della detenzione domiciliare derivanti dal titolo di reato previsti dall'articolo 47-*ter*, comma 01, il provvedimento interviene riguardo alla detenzione domiciliare dell'ultrasettantenne (comma 01), eliminando le preclusioni della recidiva e della dichiarazione di abitualità,

professionalità o di tendenza a delinquere, impeditive della concessione della misura. Con le modifiche apportate alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 47-*ter*, che attiene alla concessione della detenzione domiciliare laddove la pena della reclusione non sia superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena nonché la pena dell'arresto, si introduce il riferimento al figlio affetto da disabilità grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge, in ossequio alla sentenza della Corte cost. n. 350/2003, secondo cui la disciplina contenuta nell'articolo 47-*ter* dà luogo a disparità di trattamento tra « situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quella della madre di un figlio incapace perché minore degli anni dieci [...] e quella della madre di un figlio disabile ed incapace di provvedere da solo anche alle sue più elementari esigenze, il quale a qualsiasi età ha maggiore e continua necessità di essere assistito dalla madre rispetto ad un bambino di età inferiore agli anni dieci ». Si è poi provveduto a sostituire il termine « handicap » che compare nelle due sentenze citate con quello di « disabilità », adeguando in tal modo la formulazione alle definizioni contenute nella ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità, della salute » del 2001) e nelle successive carte internazionali. Si è quindi esclusa l'operatività del divieto di fruizione dei benefici penitenziari posto nell'articolo 4-*bis* comma 1, recependo in tal modo le decisioni della Corte cost. nn. 239/2014 e 76/2017. La tutela dello sviluppo psicofisico della prole e il mantenimento del rapporto genitoriale sono gli obiettivi perseguiti. Il comma 1-*bis* viene modificato in modo da chiarire che la pena cui si fa riferimento è quella residua, con formulazione identica a quella adottata nell'articolo 47, comma 1. Si prevede poi l'innalzamento a 4 anni del limite di accesso alla misura, in parallelo a quello previsto per l'affidamento in prova ed in coerenza con quest'ultimo, in modo da favorire l'accesso al trattamento extra-murario da parte di coloro che potrebbero astrattamente aspirare anche alla misura più estesa ma che appaiano richiedere un maggior controllo. Si intende così armonizzare il quadro sistematico delle misure alternative, ravvisandosi un'anomalia nell'attuale previsione di una soglia di accesso alla detenzione domiciliare più ristretta, di due anni, rispetto a quella dell'affidamento in prova al servizio sociale, trattandosi di una misura più afflittiva. In particolare l'innalzamento della soglia a 4 anni per la detenzione domiciliare è tesa a consentire la definitiva offerta di un ampio panorama di misure alternative, funzionali al reinserimento sociale del reo, in grado di permettere una effettiva, sostanziale, modulazione di opzioni in grado di attagliarsi, in concreto, al meglio alle esigenze, da un lato, risocializzanti in favore del condannato e, dall'altro, dell'ordinamento e dell'interesse della collettività. L'articolo 15, comma 1, n. 2, lettera *b)*, modifica la detenzione domiciliare speciale (articolo 47-*quinquies*) per assicurare il rapporto tra detenute e figli minori (comma 85, lettera s, della legge delega). In particolare: è anche qui estesa la possibilità di accesso alla misura alle condannate madri di figlio affetto da disabilità grave; è, inoltre, precisato che la misura può essere usufruita anche presso una casa famiglia (comma 1); è ampliato il ricorso alla detenzione domiciliare speciale per le detenute madri; oltre a rimuovere la preclusione riferite alle condanne per i delitti dell'articolo 4-*bis* OP, le donne condannate con prole inferiori a sei mesi potranno espiare tutta la pena in un istituto a custodia attenuata e, previo consenso dell'interessata, essere assegnate direttamente dall'amministrazione penitenziaria; se non c'è il consenso decide il tribunale di sorveglianza (comma 1-*bis*).

Rammenta che la sentenza di Corte Cost. 350/2003 mira a rendere ancor più efficace la tutela del rapporto genitoriale specie in relazione al figlio portatore di disabilità grave, così che sembra estendere i propri effetti anche all'ipotesi di detenzione domiciliare « speciale » disciplinata

nell'articolo 47-*quinquies* destinata alla madre nonché al padre in casi certo diversi da quelli indicati nell'articolo 47-*ter* ma parimenti volti a consentire il mantenimento o il ristabilimento del rapporto genitoriale. Anche in relazione alla detenzione domiciliare speciale si è ritenuto, dunque, opportuno inserire una previsione che tenga conto della sentenza ora citata. Si sono poi trasfuse nella disciplina della misura le pronunce della Corte cost. (sent. 14/239 e 76/2017), che hanno ritenuto violati gli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost. dalla previsione dell'articolo 4-*bis*, che « non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la detenzione domiciliare speciale ». Recependo il dettato della Corte cost., si mira da un lato ad evitare che le conseguenze delle scelte di tutela della collettività ricadano su « un soggetto terzo, estraneo », cioè il minore, e dall'altro, ad evitare che la concessione della misura si possa tramutare in un escamotage per consentire il riacquisto, seppur parziale, di libertà del genitore. Il tribunale di sorveglianza sarà chiamato a comparare l'interesse del minore e le esigenze di tutela della collettività nonché la « affidabilità » della detenuta, requisito quest'ultimo espresso con il riferimento al concreto pericolo di fuga. Si è poi prevista nel comma 1-*bis* la possibilità per le madri di espiare la pena negli Istituti a custodia attenuata (Icam), subordinando l'assegnazione a tali istituti al consenso delle detenute, giacché non si può ignorare che allo stato attuale, essendo solo 5 i predetti istituti ed essendo sparsi sul territorio nazionale, potrebbe essere leso il principio di territorialità della esecuzione della pena. Le dirette interessate potrebbero avere altri affetti, altri contatti, che potrebbero indurle a preferire ad un Icam un istituto penitenziario ordinario ma vicino al loro centro di interessi. In caso di mancato consenso dell'interessata, la direzione dell'istituto devolverà la questione al tribunale di sorveglianza che deciderà con procedimento de plano. Proprio la necessaria considerazione delle esigenze sopra menzionate ha indotto ad attribuire la decisione al Tribunale di sorveglianza, in mancanza di consenso della madre, essendo necessario valutare dall'esterno anche eventualmente contro il parere della donna detenuta l'interesse del minore, così da ritenere superate le perplessità manifestate sul punto dal Garante. La previsione mira a risolvere anche la questione concernente l'attribuzione di competenza sull'assegnazione ai predetti istituti, radicandola nella amministrazione penitenziaria. Si è poi ritenuto opportuno mantenere ferma l'età del bambino a 6 anni, come indica l'articolo 285-*bis* c.p.p., per evitare che la permanenza in un istituto –che comunque è pur sempre detentivo- possa determinare effetti pregiudizievoli sullo sviluppo psicofisico del bambino e sulla sua vita di relazione, inducendo altresì meccanismi di rifiuto nei compagni, ove venissero a conoscenza del luogo in cui vive.

Osserva che l'articolo 16 dello schema di decreto reca modifiche in tema di semilibertà, in funzione dell'avvertita esigenza di predisporre ogni possibile iniziativa utile al reinserimento sociale del condannato. Le modifiche all'articolo 48 dell'ordinamento penitenziario si sostanziano nell'esplicita menzione del volontariato e delle attività di rilevanza sociale fra quelle meritevoli di giustificare l'accesso alla misura, ferma restando la natura non tassativa dell'elencazione. Il beneficio in esame non è comunque concedibile ai detenuti per delitti di cui all'articolo 4-*bis* comma 1, per l'espressa dizione indicata in quella norma, a meno che gli stessi non abbiano collaborato con la giustizia. Un'importante novità è rappresentata dalla previsione della possibilità di accedere all'istituto della semilibertà, da parte dei condannati all'ergastolo, dopo che abbiano correttamente fruito di permessi premio per almeno cinque anni consecutivi, nuovo presupposto alternativo a quello dell'espiazione di almeno venti anni di pena. Va specificato che nei confronti dei condannati all'ergastolo il permesso premio è consentito solo dopo l espiazione di almeno dieci anni. La modifica normativa, con l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 101 del regolamento di esecu-

zione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e l'inserimento della previsione nella nuova formulazione dello schema di provvedimento in esame, disciplina la possibilità di istituire sezioni autonome degli istituti di detenzione destinate ad ospitare i condannati ammessi alla semilibertà in edifici di civile abitazione.

Rammenta che l'articolo 17 dello schema di decreto reca modifiche in tema di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà e di sospensione e revoca delle misure alternative. In primo luogo, sono introdotte modifiche al comma 1 dell'articolo 51-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che si discosta dalla vigente formulazione solo per alcuni aggiornamenti del testo. L'ambito di applicazione viene ridefinito facendo riferimento all'esecuzione in corso di una misura alternativa, senza elencare analiticamente tutte le misure previste dalla legge. Analogamente, la valutazione che il magistrato di sorveglianza è chiamato a compiere riguarda la persistenza delle condizioni di applicabilità della misura in corso, qualunque essa sia. Si precisa inoltre come il pubblico ministero competente all'adozione dei provvedimenti e degli adempimenti previsti, sia quello individuato sulla scorta delle regole generali per l'esecuzione, ai sensi dell'articolo 655 del codice di procedura penale. Si interviene inoltre sull'articolo 51-*ter* dell'ordinamento penitenziario (Sospensione cautelativa delle misure alternative), modificandone la disciplina. Si prevede, in particolare, che se la persona sottoposta a misura alternativa pone in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, il magistrato di sorveglianza ne dà immediata comunicazione al tribunale di sorveglianza affinché decida in ordine alla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura. In tale ipotesi il magistrato di sorveglianza può disporre con decreto motivato la provvisoria sospensione della misura alternativa e ordinare l'accompagnamento in istituto del trasgressore. Il provvedimento di sospensione perde efficacia se la decisione del tribunale non interviene entro trenta giorni dalla ricezione degli atti.

Evidenzia che l'articolo 18 reca modifiche in tema di esecuzione delle pene accessorie ed espiazione della pena in misura alternativa. La proposta di riforma introduce l'articolo 51-*quater* dell'ordinamento penitenziario che, in attuazione della lettera *u)* del comma 85 della legge di delega, stabilisce una regola di principio nell'ottica di rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale. Nella specie, è previsto che in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione siano messe in esecuzione anche le pene accessorie – attualmente differite al termine di espiazione della misura alternativa – salvo che il giudice che ha concesso la misura disponga la loro sospensione, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato. In caso di revoca della misura, ove disposta l'applicazione delle pene accessorie, l'esecuzione ne viene sospesa, ma il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata. Una disciplina più favorevole è stata prevista per le misure dell'affidamento in prova disposto ai sensi degli articoli 47 e 47-*septies*, in quanto l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena principale e ogni altro effetto penale della condanna e, pertanto, anche le pene accessorie.

Osserva che l'articolo 19 reca modifiche in tema di liberazione condizionale. A tal fine, è disposta l'abrogazione dell'articolo 176 e 177 del codice penale (articolo 22 dello schema di decreto), nonché l'inserimento, dopo l'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario, dei nuovi articoli 54-*bis* e 54-*ter*. La liberazione condizionale è, pertanto, inserita nella legge di ordinamento penitenziario, ufficializzando, quindi, il suo carattere di misura penale di comunità. In particolare, il nuovo articolo 54-*bis*, al comma 1, dispone che quando i risultati del trattamento, per il particolare impegno profuso, siano tali da far ritenere compiuto il percorso rieducativo del condannato, lo stesso può essere ammesso alla liberazione condizionale. Il comma 2 dispone che, ai fini dell'ammissione alla

liberazione condizionale, particolare rilievo è attribuito alla costante disponibilità a svolgere attività in favore della collettività o all'avvio di percorsi di giustizia riparativa. Il comma 3 prevede che la concessione della liberazione condizionale è subordinata all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell'impossibilità di adempierle. Il comma 4 stabilisce le specifiche soglie di accesso alla misura in questione, stabilendo che la liberazione condizionale può essere concessa: al condannato che abbia scontato almeno trenta mesi e comunque almeno metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni; al condannato all'ergastolo che abbia scontato almeno ventisei anni di pena ovvero che abbia sperimentato in modo positivo e costante il regime di semilibertà per almeno cinque anni consecutivi. Il regime di trattamento riservato ai condannati ammessi alla liberazione condizionale (comma 5) è completamente rimodulato, eliminando il rinvio alla concessione del beneficio della libertà vigilata. Si riproduce l'adozione di prescrizioni mutuate dalla nuova disciplina dell'affidamento in prova, accompagnate da un programma di sostegno elaborato dagli uffici di esecuzione penale esterna. Infine, il comma 6 stabilisce che la liberazione condizionale ha durata pari alla pena ancora da eseguire, o, in caso di ergastolo, a cinque anni. Il nuovo articolo 54 *ter* reca disposizioni in tema di revoca della liberazione condizionale o estinzione della pena, stabilendo, al comma 1, che nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale sono eseguite le pene accessorie, salvo che il giudice, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del soggetto, ne disponga la sospensione, ma il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata. Resta sospesa l'esecuzione della misura di sicurezza detentiva cui il condannato sia stato sottoposto. Il comma 2 prevede che la liberazione condizionale può essere revocata, se la persona commette un delitto o una contravvenzione della stessa indole, ovvero trasgredisce alle prescrizioni disposte ai sensi dell'articolo 54-*bis*. Il tribunale di sorveglianza, se revoca la liberazione condizionale, determina la pena residua da espiare, salvo il caso di condanna all'ergastolo. Il comma 3, infine, prevede che il decorso del tempo previsto dal comma 6 dell'articolo 54-*bis*, anche tenuto conto della riduzione di pena a titolo di liberazione anticipata, senza che sia intervenuta alcuna causa di revoca, estingue la pena, le pene accessorie e ogni altro effetto penale e determina la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna nonché la revoca della dichiarazione di abitualità, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna. L'articolo 19 dello schema di decreto legislativo reca, inoltre, modifiche all'articolo 682, comma 2, del codice penale, che sono strettamente conseguenti alla nuova collocazione dell'istituto della liberazione condizionale all'interno dell'ordinamento penitenziario. Come precisato nella relazione illustrativa, tali modifiche si rendono necessarie per adeguare il testo della norma al contenuto del nuovo articolo 54-*bis* della legge di ordinamento penitenziario, che ridefinisce i requisiti di accesso alla misura della liberazione condizionale. Nello specifico, si prevede che, ove la liberazione non è concessa per difetto del requisito di cui al comma 1 del richiamato articolo 54-*bis*, la richiesta non può essere riproposta prima che siano decorsi sei mesi dal giorno in cui è divenuto irrevocabile il provvedimento di rigetto.

Rammenta che l'articolo 20 dello schema di decreto legislativo reca modifiche in tema di accesso alle misure alternative, al fine di agevolare la concessione dei benefici a favore dei condannati e internati. A tal fine, è integralmente novellato l'articolo 57 dell'ordinamento penitenziario. Sono, inoltre, introdotti i nuovi articoli 57-*bis* e 57-*ter*. Il novellato articolo 57 prevede che la richiesta di applicazione delle misure alternative, potrà essere presentata oltre che dall'interessato anche dai prossimi congiunti, dal difensore ovvero dal gruppo di osserva-

zione e trattamento, équipe che, pertanto, in linea con le finalità della riforma, assume una significativa rilevanza. La previsione è di notevole rilevanza perché consente l'avvio della procedura in tutti i casi in cui il detenuto non sia dotato degli strumenti culturali e giuridici, come ad esempio i detenuti stranieri, idonei a tutelare personalmente i propri interessi. Il nuovo articolo 57-*bis* prevede, inoltre, che la finalità del reinserimento sociale del condannato è perseguita con il minor sacrificio della libertà personale. Allo stesso scopo, il nuovo articolo 57-*ter*, infine, dispone che anche ai detenuti stranieri privi di permesso di soggiorno, ai quali sia concessa una misura alternativa che preveda lo svolgimento di attività lavorativa, è consentito di stipulare contratti di lavoro per tutta la durata di esecuzione della misura.

Rileva che l'articolo 21 reca modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo. Nel novellare l'articolo 58 dell'ordinamento penitenziario, la disposizione prevede che alle attività di controllo partecipa, ove richiesta, la polizia penitenziaria, secondo le indicazioni del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna e previo coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza. Tali attività riguardano esclusivamente l'osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi. Le attività di controllo sono svolte con modalità tali da garantire il rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari e conviventi, da recare il minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative. La norma in questione è, pertanto, tesa ad assicurare il rispetto, da parte del condannato, delle prescrizioni impartite a titolo di misura alternativa, attraverso la previsione di forme e modalità di controllo. In quest'ottica, quindi, anche per sgravare i servizi sociali da compiti che non rientrano nei loro adempimenti istituzionali nonché per coadiuvare le forze di polizia di pubblica sicurezza, la riforma ha previsto l'intervento della polizia penitenziaria definendo caratteristiche e limiti dei controlli affidati al settore di vigilanza in modo che sia garantita la minore interferenza possibile rispetto allo svolgimento delle attività lavorative. Un più efficace sistema di sorveglianza, in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna, è tale da incidere su un aumento di possibilità di accesso alle misure alternative, intervenendo in particolare sul settore ove le statistiche rivelano una minore percentuale di concessione, vale a dire quello delle richieste provenienti dalla popolazione detenuta.

Segnala che l'articolo 22 reca abrogazioni, disposizioni transitorie e di coordinamento. In particolare, è disposta l'abrogazione degli articoli 176, 177 e del n. 2) dell'articolo 230 del codice penale, in ragione dell'opzione di inserire la disciplina della liberazione condizionale nel corpo della legge di ordinamento penitenziario, nonché del comma 8 dell'articolo 101 del decreto del Presidente della Repubblica della legge 30 giugno 2000, n. 230 (comma 1). In conformità alle nuove disposizioni del provvedimento, decorso un anno dalla sua entrata in vigore, è abrogato l'articolo 1 della legge n. 199 del 2010. Intervenuta l'abrogazione, conservano efficacia le richieste di applicazione della misura presentate prima della scadenza del predetto termine (comma 2). Alle pene detentive non superiori a diciotto mesi contemplate dalla disposizione abrogata, si applica la previsione di cui all'articolo 15, comma 1 lettera a, n. 8) del provvedimento (comma 3). Infine, per il periodo di un anno dall'entrata in vigore del presente provvedimento il limite di pena previsto senza che venga avviato il procedimento di osservazione per reinserimento sociale del condannato è innalzato da sei mesi ad un anno al fine di consentire la riorganizzazione degli uffici dell'esecuzione penale esterna (comma 4).

Relativamente alle modifiche in tema di volontariato (Capo V), segnala che l'articolo 23 reca modifiche in tema di partecipazione della comunità esterna e di competenze degli uffici locali di esecu-

zione esterna. La norma, in particolare, nella prospettiva di valorizzazione del volontariato, si propone di snellire le procedure di autorizzazione all'ingresso in istituto delle persone che dimostrino un concreto interesse per l'opera di risocializzazione delle persone detenute, degli internati e, nella versione proposta, delle persone in esecuzione penale esterna, prevedendo l'autorizzazione del Direttore (anziché la proposta) e attribuendo in capo al Magistrato di sorveglianza un potere sostitutivo in caso di inerzia, di diniego o di revoca, mantenendo comunque in capo a quest'ultimo la facoltà di impartire le direttive. Nella relazione illustrativa si specifica che la proposta di modifica, che rinvia ai lavori del Tavolo II degli Stati Generali, è volta anche alla semplificazione delle procedure di accesso, in quanto consente la deflazione del carico dei procedimenti di natura monocratica presso gli uffici di sorveglianza ove le autorizzazioni *ex* articolo 17 dell'ordinamento penitenziario spesso comportano un numero rilevante di adempimenti per il personale di cancelleria a fronte di un'attività valutativa da parte del magistrato assai ridotta. Contestualmente si provvede ad una nuova formulazione dell'articolo 72 dell'ordinamento penitenziario, che punta a integrare i compiti affidati agli uffici di esecuzione penale esterna aggiungendo un riferimento all'attività di osservazione del comportamento da espletare in libertà in vista dell'applicazione di misure alternative « senza assaggio di carcere ». Il contributo degli uffici dell'esecuzione penale esterna in vista dell'applicazione di misure alternative alla detenzione s'incentra, in virtù del testo vigente del richiamato articolo 72, sull'inchiesta socio-familiare, che soffre il limite di non poter consegnare al giudice osservazioni sul comportamento osservato dal richiedente, cardine del giudizio configurato dalla legge per la concessione dei benefici. Si allarga pertanto lo spettro delle valutazioni sulla situazione del richiedente mediante il coinvolgimento di un'équipe multidisciplinare, ricalcata sul modello di quella operante all'interno del carcere e capace di esprimere pareri anche sui dati comportamentali del condannato. Per l'espletamento di questa attività, presso gli uffici dell'esecuzione penale esterna dovranno essere incardinate (o coinvolte mediante idonee forme di collaborazione) figure professionali che affianchino gli assistenti sociali nell'inchiesta da inviare alla magistratura di sorveglianza.

Fa presente che l'articolo 24 reca modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395. L'attuazione della delega è completata da un intervento sull'articolo 5 della legge richiamata (ordinamento del corpo di polizia penitenziaria), diretta ad estendere i compiti della polizia penitenziaria in modo da ricomprendervi anche le attività di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni da parte dei condannati in esecuzione penale esterna.

In merito alle disposizioni in tema di vita penitenziaria (Capo VI), segnala che l'articolo 25 ha ad oggetto la modifica di numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti ed internati. In particolare, la novella dell'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario riporta al centro della definizione normativa di « trattamento e rieducazione » le indicazioni costituzionali sulla legalità e sulla finalizzazione della pena, quali consegnate dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione: il detenuto, infatti, è e deve restare prima di tutto una persona e come tale titolare di tutti quei diritti il cui esercizio non sia strettamente incompatibile con la restrizione della libertà personale. In tale ambito, di particolare rilevanza è il richiamo esplicito ai diritti fondamentali quale patrimonio inviolabile della persona privata della libertà personale e il conseguente corollario rappresentato dal divieto di ogni violenza fisica e morale, principio affermato nell'articolo 13, quarto comma, della Costituzione. Nello specifico, il comma 1 del novellato articolo 1 dell'ordinamento penitenziario stabilisce che il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta

imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione. In base a quanto disposto dal successivo comma 2, il trattamento tende, prioritariamente attraverso i contatti con l'ambiente esterno e l'accesso alle misure alternative alla detenzione, al reinserimento sociale, ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati. Il comma 3 prevede che ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali, essendo vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno, mentre il comma 4 dispone che negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari (comma 5); inoltre, la sorveglianza delle persone detenute avviene nel rispetto dei princìpi indicati nelle regole penitenziarie del Consiglio d'Europa e con modalità tali da consentire ai detenuti e agli internati di trascorrere la maggior parte della giornata fuori dalle aree destinate al pernottamento anche al fine di favorire i rapporti interpersonali e l'osservazione del comportamento e della personalità (comma 6). Infine, si stabilisce che i detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome (comma 7) e che il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al princìpio per cui essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva (comma 8).

Osserva che l'articolo 25 dello schema di decreto legislativo interviene, inoltre, sull'articolo 9 dell'ordinamento penitenziario, stabilendo che ai detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima, tenendo conto, ove possibile, delle diverse abitudini e culture alimentari. Ai detenuti che ne fanno richiesta è, inoltre, garantita un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso. L'intervento sull'articolo 10 dell'ordinamento penitenziario, la cui rubrica è dedicata alla permanenza all'aperto, incrementa, sulla scorta di quanto già ordinariamente previsto in molti istituti penitenziari italiani, le ore dedicate alle attività all'aperto a un minimo di quattro; tempo ritenuto necessario a compensare i periodi di permanenza in locali chiusi, con possibile riduzione a due ore (un'ora nel testo vigente) per motivi eccezionali e per tempi brevi e definiti. Infine, si trasferisce a livello di normazione primaria la regola stabilita dal comma 4 dell'articolo 16 del regolamento sulla protezione dagli agenti atmosferici, sempre allo scopo di garantire i diritti primari dell'individuo, che non può vedersi costretto a subìre lunghe permanenze in ambiti non adeguatamente protetti contro le sfavorevoli condizioni climatiche (sole, freddo, pioggia, etc.). La modifica dell'articolo 13 dell'ordinamento penitenziario, dedicato alla individualizzazione del trattamento, mira a meglio definire gli aspetti del trattamento individualizzato alla stregua del criterio di delega di cui alla lettera *r* (dignità e responsabilizzazione) e della lettera *f* (giustizia riparativa). In primo luogo, con la modifica del comma primo, si inserisce tra gli elementi costitutivi del c.d. trattamento individualizzato, l'incentivazione delle attitudini del detenuto e la valorizzazione delle competenze individuali idonee a sostenerlo nell'inserimento sociale. Nel secondo comma del novellato articolo 13 si pone, invece, l'accento sull'osservazione scientifica della personalità, allo scopo di rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato e per proporre un idoneo programma di inserimento. Viene inserito, inoltre, quale espressione della maturata sensibilità anche in materia di tutela dei diritti delle vittime e di giustizia riparativa, un nuovo comma all'articolo 13 in esame, contenente il riferimento esplicito alla riflessione sul fatto criminoso commesso, sulle motivazioni e sulle con-

seguenze prodotte, in particolare per la vittima, nonché sulle possibili azioni di riparazione. È, infine, contemplata l'esplicita previsione del termine di sei mesi per la prima formulazione del programma di trattamento, allo scopo di rendere effettiva e, soprattutto, tempestiva, la predetta osservazione scientifica. Principio fondamentale è che la cartella personale del detenuto, contenente gli sviluppi del trattamento praticato e i sui risultati, debba obbligatoriamente seguire lo stesso in tutti i suoi eventuali trasferimenti.

Fa presente che l'articolo 25 dello schema di decreto legislativo interviene significativamente anche sull'articolo 14 dell'ordinamento penitenziario, essendo volto ad affermare, conformemente alle regole penitenziarie europee, il diritto del detenuto ad essere assegnato ad un istituto prossimo alla residenza della famiglia, al fine di assicurare l'effettivo esercizio dell'affettività (criterio di cui alla lettera *n*) della delega); ovvero ad un istituto prossimo a quello che per il detenuto rappresenta il principale centro di riferimento (la precedente residenza, il luogo in cui aveva instaurato rapporti amicali o aveva ricevuto assistenza economica o sociale), fatta salva l'esistenza di specifici motivi contrari (che per lo più potranno consistere nel mantenimento o nella ripresa di rapporti con la criminalità comune o organizzata, nella natura del reato commesso ovvero nelle esigenze logistiche degli istituti). Nella medesima direzione si colloca l'intervento sul secondo comma del richiamato articolo 14 che fissa nel fine rieducativo e nella esigenza di evitare « influenze nocive reciproche » i parametri guida per l'assegnazione dei detenuti ai singoli istituti e il raggruppamento nelle diverse sezioni. Rilevante l'azione di modifica realizzata con la sostituzione del vigente quinto comma con una serie di disposizioni interamente dedicate alla popolazione carceraria femminile in linea con la direttrice oggetto della delega di cui alla lettera *t*) « previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute »). La previsione contempla l'inserimento della popolazione femminile in istituti separati da quelli maschili o in sezioni destinate ad ospitare le donne in un numero tale da non compromettere le attività trattamentali, nonché l'esplicita disposizione riferita alle madri detenute di tenere con sé i figli di età inferiore ai tre anni, bambini per la cui cura ed assistenza è prevista l'organizzazione di appositi asili nido. L'inserimento di uno specifico comma aggiunto completa l'intervento riformatore dell'articolo 14. La disposizione introduce specifiche forme di tutela nei confronti di quegli individui che, a causa delle propria identità di genere o per il proprio orientamento sessuale, potrebbero essere esposti a sopraffazioni o aggressioni da parte della restante popolazione detenuta. Tra le misure previste quella dell'inserimento in raggruppamenti « omogenei », ma la misura deve, in ogni caso, essere condivisa positivamente dall'interessato, in quanto lo stesso potrebbe essere destinato in istituto meno prossimi al luogo dove si concentrano i propri affetti familiari. In caso di mancata accettazione della soluzione in esame, il detenuto dovrà essere assegnato alle sezioni comuni senza alcun trattamento discriminatorio. La modifica del testo dell'attuale articolo 15 dell'ordinamento penitenziario pone l'accento sull'importanza della formazione professionale riconoscendo un ruolo primario a tale attività ai fini del reinserimento dei detenuti nella società agevolato dal possesso di nuove e sempre più specializzate competenze. Anche la partecipazione a progetti di pubblica utilità viene valorizzata ed inserita, come la formazione, tra gli elementi costitutivi del trattamento penitenziario, anche in considerazione del fatto che le attività ricomprese in tale ambito rivestono carattere volontario e gratuito e, in quanto tali, assumono particolare valenza nella valutazione degli esiti del trattamento stesso. Di particolare rilievo gli interventi sull'articolo 18 riservato ai colloqui, alla corrispondenza ed all'informazione. È stato introdotto un nuovo comma che sancisce la facoltà di effettuare colloqui con il proprio difensore senza limiti fin dall'inizio dell'esecuzione della pena o

della misura cautelare della custodia in carcere, in quest'ultimo caso fatte salve le limitazioni stabilite dall'articolo 104 c.p.p. Analogamente viene espressamente riconosciuto il diritto ad avere colloqui con i garanti dei detenuti. Significativa l'attenzione dedicata alle modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari che, in virtù delle modifiche introdotte al secondo comma, debbono avvenire in locali che favoriscano « una dimensione riservata » e siano collocati « preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto ». Inoltre viene esplicitata la necessità di dedicare « particolare cura ai colloqui con i minori di anni quattordici ». Con intenti analoghi è inserita, dopo il quinto comma del vigente testo che disciplina le conversazioni telefoniche, la disposizione secondo la quale le comunicazioni con i congiunti potranno avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea, attraverso la connessione internet (ad es. attraverso la piattaforma Skype). Sono, inoltre, introdotti due ulteriori commi: si prevede, infatti, che ogni detenuto ha diritto a una libera informazione e di esprimere le proprie opinioni, anche usando gli strumenti di comunicazione previsti dal regolamento, e che tale informazione è garantita attraverso ogni moderno strumento tecnologico e per mezzo dell'accesso a quotidiani e siti informativi con le cautele previste dal regolamento medesimo. Per quanto riguarda i colloqui telefonici e gli altri tipi di comunicazione degli imputati, si è provveduto, altresì, attraverso la modifica dell'ultimo comma del vigente articolo 18 dell'ordinamento penitenziario, alla ripartizione delle competenze in tema di autorizzazioni alle predette conversazioni: prima della sentenza di primo grado, l'autorizzazione è demandata all'autorità giudiziaria che procede, mentre dopo la sentenza di primo grado, l'autorizzazione ai colloqui visivi, telefonici o con altre modalità tecnologiche, è di competenza del direttore dell'istituto. In attuazione dei criteri di cui alle lettere *t)* ed *o)* della legge delega, poi, sono state apportate una serie di consistenti modifiche all'articolo 19 dell'ordinamento penitenziario, norma dedicata alla materia relativa all'istruzione. Dopo il secondo comma del predetto articolo, sono stati aggiunti, infatti, due commi ulteriori, che prevedono, rispettivamente, che tramite la programmazione di iniziative specifiche, è assicurata parità di accesso delle donne detenute e internate alla formazione culturale e professionale e che speciale attenzione è dedicata all'integrazione dei detenuti stranieri anche attraverso l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei princìpi costituzionali. Con la sostituzione dell'attuale quarto comma, si prevede inoltre che sono agevolati la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori, anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie e con istituti di formazione tecnica superiore. Inoltre si promuove la partecipazione dei detenuti ai tirocini formativi e di orientamento previsti dalla legge n. 92 del 2012, i quali offrono la possibilità di acquisire competenze professionali finalizzate all'inserimento o al reinserimento lavorativo, prevedendo la corresponsione di un'indennità. La modifica relativa all'articolo 27 dell'ordinamento penitenziario, riservato alle attività culturali, ricreative e sportive, comporta l'inserimento tra i componenti della commissione che organizza le medesime attività, del mediatore culturale, figura nei confronti della quale è attribuito maggior risalto all'interno della comunità carceraria. Gli interventi sull'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario sono ispirati dal principio dell'umanizzazione della pena e prevedono l'introduzione di una nuova tipologia di permesso, i c.d. « permessi di necessità » che perseguono l'obiettivo, con la sola eccezione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis*, del rafforzamento del diritto all'affettività. Infatti, le modifiche apportate rivestono significatività per « eventi familiari di particolare rilevanza », la cui dizione rivela l'intento di allargare la premialità ad avvenimenti rilevanti attinenti la sfera affettiva dei detenuti e non necessariamente collegati ad eventi luttuosi.

Al riguardo, rammenta che anche per questo nuovo tipo di permesso possono essere adottate dal giudice concedente « le cautele previste dal regolamento » e, quindi, in primo luogo, l'utilizzo della scorta, strumento che serve a fugare eventuali timori di un rischio per la collettività. La riformulazione dell'articolo 31 dell'ordinamento penitenziario prevede che negli istituti in cui siano presenti le sezioni femminili la rappresentanza dei detenuti e degli internati sia costituita anche da una rappresentante di genere femminile, eliminando così l'attuale rischio di una disparità di trattamento e comunque, di fatto, la pretermissione delle esigenze espresse dalle donne. L'intervento normativo sull'articolo 33 dell'ordinamento penitenziario è relativo al tema dell'isolamento e si attua attraverso una serie di disposizioni che mirano a realizzare il criterio della lettera *r)* della legge delega. In particolare, al comma 1 del novellato articolo 33, si stabilisce che negli istituti penitenziari l'isolamento continuo è ammesso: quando è prescritto per ragioni sanitarie; durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune; per le persone sottoposte alle indagini preliminari se vi sono ragioni di cautela processuale e comunque per un tempo limitato: il provvedimento dell'autorità giudiziaria competente indica la durata e le ragioni dell'isolamento. Il comma 2 del medesimo articolo dispone che il regolamento specifica le modalità di esecuzione dell'isolamento, mentre il comma 3 stabilisce che durante la sottoposizione all'isolamento non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita, ad eccezione di quelle funzionali alle ragioni che lo hanno determinato. Infine, ai sensi del comma 4, l'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui visivi con i soggetti autorizzati. Anche l'articolo 34 dell'ordinamento penitenziario, relativo alla disciplina della perquisizione personale, viene sostituito. Nello specifico, si prevede che i detenuti e gli internati possono essere sottoposti a perquisizione personale, che deve essere effettuata nel rispetto della persona ed eseguita con modalità tali da non lederne la dignità, per motivi di sicurezza (commi 1 e 2). Si stabilisce altresì che solo in presenza di specifici e giustificati motivi la perquisizione può essere attuata mediante denudamento e che l'ispezione delle parti intime è eseguita solo da personale sanitario (comma 3). Infine, dell'avvenuta perquisizione è redatto verbale in cui sono descritte le modalità con cui è stata eseguita e sono indicate le ragioni che l'hanno determinata (comma 4). L'introduzione del secondo comma all'articolo 36 dell'ordinamento penitenziario, dedicato al regime disciplinare, prevede che l'applicazione di una sanzione disciplinare, per violazione delle modalità di esecuzione di una pena, deve sempre tener conto del trattamento penitenziario in corso. L'intervento sull'articolo 40 dell'ordinamento penitenziario risponde a quanto indicato nell'articolo 1, comma 85, lett. *m)*, della legge delega nel quale è prevista la « esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l'istituto penitenziario ». Nella nuova formulazione del citato articolo, il consiglio di disciplina è composto dal direttore dell'istituto penitenziario o, in sua vece, dall'impiegato più elevato in grado con funzioni di presidente, dall'educatore e da un professionista esperto nominato ai sensi del successivo articolo 80 (vale a dire psicologi, assistenti sociali, pedagoghi, psichiatri ed esperti in criminologia clinica). La riformulazione del secondo comma dell'articolo 42 dell'ordinamento penitenziario risponde alla necessità di assegnare il detenuto ad un istituto il più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale. Tale disposizione risponde al criterio di cui alla lettera *n)* della legge delega, ponendosi l'obiettivo di assicurare l'effettivo esercizio delle relazioni familiari ed affettive, ad eccezione di ragioni che ne giustificano la deroga in esecuzione di atto motivato dell'amministrazione (ad es. relativamente al rischio di contatti con la criminalità, alla natura del reato commesso ovvero per esigenze degli istituti). Nell'ottica di favorire il ricollocamento sociale, viene inserita all'ar-

ticolo 43 dell'ordinamento penitenziario la disposizione secondo la quale « I detenuti e gli internati sono dimessi con documenti di identità validi, ove sussistano i presupposti per il rilascio. L'amministrazione penitenziaria a tal fine si avvale della collaborazione degli enti locali ». Le modifiche all'articolo 45 dell'ordinamento penitenziario, partono dalla rubrica dello stesso articolo, attualmente denominata « Assistenza alle famiglie », che viene arricchita dall'inciso « e aiuti economico-sociali ». L'intervento prevede l'inserimento di un comma finale che, al fine di agevolare l'erogazione di importanti prestazioni socio-sanitarie per le quali è essenziale conoscere la residenza della persona, prevede l'iscrizione del detenuto o internato, privo di residenza anagrafica, nei registri del Comune in cui è ubicata la struttura. Al riguardo, il nuovo comma stabilisce le opportune modalità di adempimento del diritto-dovere di dichiarare la residenza riguardo allo specifico ambiente detentivo, all'interno del quale il direttore si configura come responsabile della convivenza anagrafica a tutti gli effetti di legge. In ultimo, è significativo l'intervento operato sul quarto comma dell'articolo 80, con la previsione di mediatori culturali e di interpreti all'interno degli istituti di prevenzione e pena – anche in regime di attività libero professionale, dei quali l'amministrazione penitenziaria è chiamata ad avvalersi per favorire l'integrazione dei detenuti stranieri e per colmare le carenze dovute ad oggettive lacune di comprensione delle norme e del sistema giudiziario italiano. La norma è diretta a dare effettività ai principi della Carta europea dei diritti dell'uomo, realizzando una tutela rafforzata dei diritti della persona e ponendo al centro del trattamento rieducativo cui è deputata la pena, prioritariamente il detenuto o internato come individuo nella sua nuova dimensione globale in vista della sua ricollocazione e integrazione in ambito sociale.

Fa presente, infine, che l'articolo 26 dello schema di decreto legislativo reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Sofia AMODDIO (PD) chiede le ragioni per le quali lo schema di decreto legislativo in discussione non attui i princìpi e criteri direttivi previsti dalla legge delega in materia di lavoro penitenziario intramurario ed extramurario e di affettività dei carcerati.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, nel rispondere alla collega Amoddio, fa presente che il provvedimento in titolo non deve necessariamente attuare tutti i principi di delega contenuti nella legge n. 103 del 2017, in quanto sono previste ulteriori fasi di attuazione della delega stessa. Con riferimento, in particolare, ai criteri di delega relativi al lavoro penitenziario intramurario ed extramurario, osserva che lo stesso determina dei riflessi finanziari che necessitano di ulteriori approfondimenti da parte dell'Esecutivo.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI, nel concordare con la presidente e relatrice, precisa che con riferimento al tema dell'affettività all'interno del carcere, il Governo è intenzionato a proseguire e rafforzare le iniziative già intraprese al fine di risolvere tale problematica. Osserva, tuttavia, come sia necessario adeguare, attraverso un percorso di riorganizzazione dell'edilizia carceraria, le strutture esistenti, al fine di creare spazi idonei a tale finalità. Con riferimento, altresì, al lavoro penitenziario, evidenzia che anche tale questione non costituisce certo per l'Esecutivo un « capitolo chiuso ».

Daniele FARINA (SI-SEL-POS) chiede se il rappresentante del Governo escluda o meno la possibilità che sulle due questioni testé evidenziate dalla collega Amoddio possa essere avviata dall'Esecutivo una ulteriore iniziativa legislativa in tempi rapidi.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI ribadisce che i temi in discussione non

sono da considerare « decaduti ». Nel sottolineare che il tempo a disposizione per l'esercizio della delega non è ancora scaduto, ribadisce come l'Esecutivo stia adottando tutte le necessarie iniziative per affrontare i temi dell'affettività e del lavoro penitenziario. Sottolinea, inoltre, con riferimento proprio al lavoro penitenziario, che l'Esecutivo ha provveduto anche alla riforma della Cassa delle Ammende, il cui statuto è stato approvato con DPCM n. 102 del 2017. Al riguardo, rammenta che l'ente in questione è presieduto dal magistrato in pensione Gherardo Colombo. Segnala, altresì, l'importanza delle disposizioni di cui all'articolo 2 dello schema di decreto in titolo in materia di accertamento delle infermità psichiche, le cui conseguenze giuridiche ritiene di particolare rilievo, ed evidenzia che tali disposizioni costituiscono un ulteriore passo in avanti lungo un percorso già avviato con la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Vittorio FERRARESI (M5S) si dichiara, anche a nome del gruppo Movimento Cinque Stelle, fortemente preoccupato per l'emanazione del provvedimento in discussione con il quale, a suo avviso, si determina la rinuncia totale da parte dello Stato ad esercitare la potestà punitiva nei confronti dei criminali. Ritiene che il Governo, nel corso della presente legislatura, abbia fornito ai cittadini onesti l'esempio di come condotte anche particolarmente gravi ed odiose possano sostanzialmente rimanere impunite. Nel manifestare apprensione in merito all'adozione di un provvedimento che allarga le maglie per l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative e non migliora, invece, la qualità della vita all'interno degli istituti carcerari, stigmatizza l'intero contenuto dello schema di decreto legislativo, chiedendo l'avvio, da parte della Commissione, di un articolato ciclo di audizioni. Nel ritenere il provvedimento in titolo « criminale », osserva come, in danno dei cittadini onesti, sia di fatto sancita la definitiva resa dello Stato nei confronti di chi delinque.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, nel replicare al deputato Ferraresi, evidenzia come nessun provvedimento legislativo, attuativo di princìpi e criteri di delega democraticamente approvati dal Parlamento, possa essere qualificato come « criminale ». Con riferimento al provvedimento in discussione, in particolare, sottolinea come lo stesso tenga conto dei principi di cui all'articolo 27 della Costituzione, oltre che delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo. Richiama altresì l'attenzione sul fatto che lo schema di decreto legislativo non introduce alcun nuovo istituto in tema di misure alternative, ribadendo che comunque permangono tutte le preclusioni relative all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative già contemplate dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Quanto alle modalità e ai tempi di esame del provvedimento, preannuncia che la questione sarà affrontata dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto ministeriale concernente modifiche al regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense.
Atto n. 499.

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

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto ministeriale in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, fa presente che lo schema di regolamento in discussione modifica il decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, che ha determinato i parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense in attuazione della legge professionale n. 247 del 2012.

Al riguardo, ricorda che i parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti sono stati previsti dall'articolo 9 del decreto-legge n. 1 del 2012 (cosiddetto decreto « Cresci Italia »), che ha abrogato le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico, introducendo una nuova disciplina del compenso professionale, che deve essere pattuito al momento del conferimento dell'incarico. In caso di controversia sull'entità del compenso, la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale è effettuata con riferimento a parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante ciascuna professione.

Evidenzia che, in attuazione di questa disposizione, è stato emanato il decreto del Ministro della Giustizia n. 140 del 20 luglio 2012 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia), che ha introdotto un sistema di liquidazione dei compensi per fasi processuali sulla base di parametri contenuti in specifiche tabelle. Il capo II del decreto ministeriale (artt. 2-14) riguardava i parametri per la professione forense.

Rammenta che, con riferimento specifico alla professione forense, l'articolo 13 della legge professionale forense n. 247 del 2012 ha ribadito: il principio di libera determinazione tra le parti della parcella; la sua pattuizione « di regola » per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico ed il ricorso, solo in via sussidiaria, ai parametri tariffari stabiliti col DM giustizia da emanare ogni 2 anni; la possibile pattuizione del compenso a tempo, in misura forfetaria, per convenzione avente ad oggetto uno o più affari, in base all'assolvimento e ai tempi di erogazione della prestazione, per singole fasi o prestazioni o per l'intera attività, a percentuale sul valore dell'affare o su quanto si prevede possa giovarsene – non soltanto a livello strettamente patrimoniale – il destinatario della prestazione; l'obbligo di adeguata informazione su possibili ulteriori oneri e spese connesse all'incarico, ove di particolare complessità e l'obbligo di comunicazione al cliente, in forma scritta, della prevedibile misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale; il ripristino del divieto del patto di quotalite; il tentativo di conciliazione presso il Consiglio dell'ordine, in caso di disaccordo sul compenso.

Sottolinea che i parametri formulati in modo da favorire la trasparenza nella determinazione dei compensi nonché la loro unitarietà e semplicità di calcolo (articolo 13 della legge n. 247 del 2012) si applicano non solo in caso di liquidazione giudiziale dei compensi, ma anche (comma 6): quando il compenso non sia stato determinato in forma scritta; in ogni caso di mancata determinazione consensuale; nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge.

Evidenzia che, quanto alla procedura di approvazione dei parametri, dal combinato disposto degli articoli 1 e 13 della citata legge n. 247, si evince la seguente sequenza procedimentale: il Consiglio nazionale forense (CNF) è il primo titolare della proposta sui parametri, proposta che può esercitare ogni due anni; il Ministro della Giustizia riceve la proposta ed elabora uno schema di regolamento; sullo schema, in forza del rinvio di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 247 del 2012 – esprimono un parere lo stesso CNF, il Consiglio di Stato e, entro sessanta giorni, le competenti Commissioni parlamentari. Decorsi i termini per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari, i regolamenti possono essere comunque adottati; – il regolamento è sottoposto al visto e alla registrazione della Corte dei conti ed è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Rammenta che, in sede di prima attuazione dell'articolo 13 della legge professionale è stato emanato, nel rispetto della procedura delineata, il decreto ministeriale 10 marzo 2014, n. 55 che, attraverso i suoi 29 articoli e le 26 tabelle allegate attualmente delinea i parametri

per la liquidazione dei compensi degli avvocati. Questo quadro normativo è ora arricchito dalla previsione dell'articolo 13-*bis* della legge n. 247 del 2012 – introdotto dal recente decreto-legge n. 148 del 2017 e poi modificato dalla legge di bilancio 2018 – che disciplina l'equo compenso e le clausole vessatorie nella professione forense. La disposizione prevede che, quando la professione forense è esercitata in favore di clienti c.d. forti (imprese bancarie e assicurative, imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese) e sulla base di convenzioni unilateralmente predisposte dal cliente, il compenso pattuito si considera equo se risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, e conforme ai parametri previsti dal regolamento del Ministro della giustizia. L'articolo 13-*bis* qualifica come vessatorie – e dunque nulle – le clausole contenute nelle suddette convenzioni che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato, fornendone una elencazione esemplificativa. Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola, dichiara la nullità della clausola e determina il compenso dell'avvocato tenendo conto dei parametri previsti dal regolamento ministeriale.

Quanto al contenuto dello schema di decreto ministeriale in discussione, segnala che lo stesso, composto da 7 articoli, modifica alcuni articoli del decreto ministeriale n. 55 del 2014, sostituisce la tabella relativa ai parametri per l'esercizio della professione dinanzi al Consiglio di Stato e ne inserisce una ulteriore per disciplinare parametri professionali nelle procedure di mediazione e di negoziazione assistita. Lo schema è frutto di una proposta formulata dal Consiglio nazionale forense il 26 maggio 2017, dopo oltre due anni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale 10 marzo 2014, n. 55, ed è finalizzato, come esplicitato dalla relazione illustrativa, a limitare il perimetro di discrezionalità riconosciuto al giudice nella liquidazione del compenso dell'avvocato in ossequio al principio dell'equo compenso. Per quanto, infatti, l'equo compenso per le prestazioni forensi sia stato introdotto dal legislatore quando l'iter per la modifica dei parametri professionali era già avviato, l'affermazione del principio permea tutta la proposta del Consiglio nazionale forense, non integralmente recepita dal Ministero della giustizia.

Osserva, in sintesi, che lo schema di regolamento: individua delle soglie minime percentuali di riduzione del compenso rispetto al valore parametrico di base, al di sotto delle quali il giudice non può andare; aumenta, in tutti i giudizi, i compensi dovuti all'avvocato che assiste più soggetti aventi la stessa posizione processuale, sia mediante l'incremento del compenso spettante per i soggetti assistiti oltre il primo sia mediante l'innalzamento della soglia massima di soggetti assistiti per cui il professionista ha diritto ad essere remunerato; consente, nel processo amministrativo, una maggiorazione del compenso relativo alla fase introduttiva del giudizio quando l'avvocato propone motivi aggiunti, trattandosi di una voce non considerata nell'attuale disciplina; specifica che i compensi previsti e quantificati nelle apposite tabelle per gli avvocati che svolgono la funzione di arbitro si riferiscono al compenso dovuto a ciascun arbitro quando l'arbitrato è affidato ad un collegio; sostituisce, nelle disposizioni concernenti l'attività penale, il riferimento alla « parte » con quello al « soggetto », e il riferimento al « processo » con quello al « procedimento », per evitare effetti pregiudizievoli per il difensore che spiega la difesa nell'interesse di un soggetto sottoposto ad un procedimento penale che non sfocia in giudizio; integra la disciplina parametrale mediante la specifica previsione di un compenso per l'attività svolta dall'avvocato nei procedimenti di mediazione e nei procedimenti di negoziazione assistita;

aumenta i valori parametrici di base per i compensi nei giudizi dinanzi al Consiglio di Stato.

Analiticamente, fa presente che l'articolo 1 modifica l'articolo 4 del regolamento, relativo ai parametri generali per la determinazione del compenso per l'attività forense in sede giudiziale civile, amministrativa e tributaria, introducendo le seguenti novità: il giudice, nella determinazione del compenso, deve tenere conto dei valori medi espressi dalle tabelle che, in applicazione dei parametri generali (caratteristiche, urgenza e pregio dell'attività prestata, importanza, natura, difficoltà e valore dell'affare, condizioni del cliente, risultati conseguiti, numero e complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate), possono essere aumentati, di regola, fino all'80 per cento, ovvero possono essere diminuiti in ogni caso non oltre il 50 per cento. Già attualmente l'aumento è consentito fino all'80 per cento e la diminuzione fino al 50 per cento ma l'inciso « di regola », che si applica tanto all'aumento quanto alla diminuzione, consente al giudice di discostarsi da questa forbice percentuale. La nuova formulazione mantiene l'inciso « di regola » solo in relazione all'aumento del valore, vincolando così il giudice al rispetto del limite del 50 per cento per la diminuzione; analogamente, in applicazione dei parametri generali, per la fase istruttoria il giudice potrà aumentare i valori di regola fino al 100 per cento e diminuirli in ogni caso non oltre il 70 per cento. Attualmente la diminuzione è possibile di regola fino al 70 per cento (comma 1); in caso di prestazione professionale resa nei confronti di più soggetti aventi la stessa posizione processuale, il compenso unico può di regola essere aumentato per ogni soggetto oltre il primo nella misura del 30 per cento (attualmente 20 per cento), fino a un massimo di dieci soggetti, e del 10 per cento (attualmente 5 per cento) per ogni soggetto oltre i primi dieci, fino a un massimo di trenta (attualmente venti). Se la prestazione professionale nei confronti di questi soggetti non comporta l'esame di specifiche e distinte questioni di fatto e di diritto, il compenso altrimenti liquidabile per l'assistenza di un solo soggetto è ridotto in misura non superiore al 30 per cento (comma 4). Attualmente il limite del 30 per cento è affermato « di regola »; nei giudizi dinanzi a TAR e Consiglio di Stato il compenso relativo alla fase introduttiva del giudizio è aumentato sino al 50 per cento quando sono proposti motivi aggiunti (nuovo comma 10-*bis*).

Rammenta che l'articolo 2 interviene sull'articolo 10 del regolamento, relativo ai procedimenti arbitrali, per specificare che a ciascun arbitro è di regola dovuto il compenso previsto dalla tabella allegata dal regolamento (si tratta della tabella n. 26). La novella è volta a chiarire che se l'arbitrato è affidato a più di un arbitro, a ciascuno spetta il compenso previsto dalla tabella. Non viene modificato il comma 2 dell'articolo 10, relativo al compenso per gli avvocati che assistono clienti in arbitrati, ai quali continua ad applicarsi la tabella n. 2 del regolamento.

Rileva che l'articolo 3 dello schema modifica l'articolo 12 del regolamento, che disciplina i parametri generali per la determinazione del compenso per l'attività penale, introducendo le seguenti novità: il giudice, nella determinazione del compenso deve tenere conto, tra i parametri generali, anche del numero degli atti da esaminare. Attualmente il comma 1 fa riferimento al solo numero dei documenti da esaminare; il giudice, inoltre, tenendo conto dei valori medi espressi dalle tabelle potrà, in applicazione dei parametri generali, aumentare i valori di regola fino all'80 per cento ovvero diminuirli in ogni caso non oltre il 50 per cento. Anche in questo caso, analogamente a quanto rilevato in relazione all'articolo 1, la novella mantiene l'inciso « di regola », che assicura margini di discrezionalità al giudice, solo in relazione al possibile aumento dei valori, vincolandolo invece al rispetto del limite del 50 per cento del valore tabellare per la riduzione; in caso di prestazione professionale resa nei confronti di più soggetti aventi la stessa posizione procedimentale o processuale, il compenso unico

può di regola essere aumentato per ogni soggetto oltre il primo nella misura del 30 per cento (attualmente 20 per cento), fino a un massimo di dieci soggetti, e del 10 per cento (attualmente 5 per cento) per ogni soggetto oltre i primi dieci, fino a un massimo di trenta (attualmente venti). Quando, ferma l'identità di posizione processuale o procedimentale, la prestazione professionale non comporta l'esame di specifiche e distinte situazioni di fatto o di diritto, il compenso altrimenti liquidabile per l'assistenza di un solo soggetto è ridotto in misura non superiore al 30 per cento. Attualmente la riduzione opera « di regola » e in misura fissa al 30 per cento. Tali criteri, a seguito della modifica, si applicano non solo quanto la prestazione è resa nei confronti di più soggetti con la medesima posizione processuale, ma anche quando i soggetti si trovano nella stessa situazione procedimentale, facendo così riferimento anche alla fase precedente all'esercizio dell'azione penale; conseguentemente, in tutta la disposizione, il riferimento alle parti del processo, o agli imputati, viene sostituito con il più generico riferimento ai soggetti.

Segnala che l'articolo 4 interviene sull'articolo 19 del regolamento, relativo ai parametri generali per la determinazione dei compensi per l'attività stragiudiziale. Anche in questo caso, analogamente a quanto previsto per i giudizi civili, amministrativi, tributari e penali, si prevede che il giudice possa liquidare il compenso tenendo conto dei valori medi espressi dalla tabella che, in applicazione dei parametri generali, possono essere aumentati di regola sino all'80 per cento, ovvero possono essere diminuiti in ogni caso in misura non superiore al 50; attualmente, il regolamento consente « di regola » aumenti fino all'80 per cento o diminuzioni fino al 50 per cento.

Fa presente, in fine, che l'articolo 5 dispone in ordine all'inserimento nel regolamento delle due nuove tabelle, allegate al provvedimento in discussione. In particolare, novellando l'articolo 20 del regolamento, relativo alle prestazioni stragiudiziali svolte precedentemente o in concomitanza con attività giudiziali, si dispone che il compenso per le prestazioni rese dall'avvocato nell'ambito delle procedure di mediazione o di negoziazione assistita sia liquidato in base ai parametri delineati dalla tabella n. 25-*bis*. Le due procedure, di recente introduzione, vengono così distinte dalle più generali prestazioni di assistenza stragiudiziale, i cui valori di riferimento sono previsti dalla tabella n. 25.

Nessuno chiedendo di intervenire, sospende, quindi la seduta, per consentire all'ufficio di presidenza di riunirsi per definire il calendario dei lavori della Commissione.

La seduta, sospesa alle 13.10, riprende alle 13.25.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, intervenendo sui lavori della Commissione, informa che l'ufficio di presidenza testé riunitosi ha convenuto, con riferimento all'esame dell'Atto del Governo n. 501 in materia di riforma dell'ordinamento penitenziario, di avviare un rapido ciclo di audizioni da svolgersi, verosimilmente, nella giornata di giovedì 25 gennaio prossimo. Avverte altresì che l'esame del provvedimento potrebbe concludersi nella giornata di giovedì 1° febbraio prossimo, sempre che, trattandosi di provvedimento assegnato con riserva, sia stato acquisito il parere della Conferenza unificata, allo stato non ancora espresso. Invita, pertanto, i rappresentanti dei Gruppi parlamentari a far pervenire entro le ore 12 della giornata di domani l'indicazione di eventuali soggetti da audire o ai quali eventualmente richiedere contributi scritti.

Con riferimento, inoltre, allo schema di decreto ministeriale in titolo, informa che la Commissione sarà chiamata, verosimilmente, ad esprimere il parere sullo stesso nella giornata di giovedì 1° febbraio prossimo o comunque nella medesima seduta in cui si concluderà l'esame dell'Atto del Governo n. 501.

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

La seduta termina alle 13.30.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.10 alle 13.25.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 935 del 20 dicembre 2017, a pagina 22 prima colonna, terza riga, dopo la parola « carceri », inserire le seguenti « , anche nei settori relativi al regime di detenzione di cui all'articolo 41-*bis* del codice penale, ».

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21, recante criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo 10, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Atto n. 495 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 34

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/844 che modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri. Atto n. 488 (Rilievi alla IX Commissione) *(Esame, ai sensi dell'articolo 96-*ter*, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole con rilievi)* 37

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 38

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Enrico Morando.

La seduta comincia alle 13.10.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21, recante criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo 10, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.
Atto n. 495.

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

La Commissione inizia l'esame dello Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri all'ordine del giorno.

Mauro GUERRA (PD), *relatore*, ricorda preliminarmente che la legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio del pareggio di bilancio previsto dal nuovo articolo 81 della Costituzione (ivi introdotto dalla legge costituzionale n.1 del 2012), nel disciplinare all'articolo 10 le modalità e le condizioni delle operazioni di indebitamento da parte di regioni ed enti locali, da effettuare sulla base di intese regionali, ha stabilito, al comma 5 dello stesso, che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo (ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e

province autonome). A tale disposizione è stato dato seguito con il sopra citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21, il cui articolo 2 ha disciplinato le intese regionali in questione.

Fa presente che, nel dettare la disciplina attuativa delle suddette intese, l'articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 21 del 2017 ha previsto al comma 16 l'istituzione di un Osservatorio presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il monitoraggio dell'attuazione delle intese previste dall'articolo, con l'obiettivo di monitorare gli esiti delle intese e favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari. Il comma medesimo ha altresì stabilito che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono disciplinate le modalità di organizzazione e di funzionamento dell'Osservatorio, nonché le modalità e la definizione di indicatori di monitoraggio, in termini di efficacia, efficienza e pieno utilizzo degli spazi finanziari, oggetto delle intese, finalizzati alla realizzazione degli investimenti cui le stesse sono finalizzate. Il suddetto decreto ministeriale è stato poi emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, come decreto ministeriale 23 novembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 novembre 2017.

In tale quadro normativo, precisa che lo schema di decreto del presidente del Consiglio dei ministri in esame è volto ad inserire la disciplina dell'Osservatorio direttamente nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 21 del 2017, eliminando per tale disciplina il rinvio al decreto ministeriale previsto dall'articolo 2, comma 16, dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di assicurare « organicità di disciplina in un quadro di coerenza con il sistema delle fonti normative », come risulta dalla relazione illustrativa. Il provvedimento è stato trasmesso alle Camere il 28 dicembre 2017, dopo che è stata acquisita il 21 dicembre scorso l'intesa nell'ambito della Conferenza unificata, che ha formulato una proposta di modifica recepita nel comma 23 dell'articolo 2-*bis* dello schema di decreto.

Passando alla disciplina dell'Osservatorio – denominato « Osservatorio per il monitoraggio delle intese regionali » – fa presente che lo stesso viene istituito, senza oneri per la finanza pubblica, presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con l'obiettivo di monitorare gli esiti delle intese e favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari per investimenti da parte degli enti territoriali. Presieduto dal capo dell'Ispettorato per la finanza delle pubbliche amministrazioni presso la Ragioneria generale dello Stato, esso è composto da due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, un rappresentante del Ministero dell'interno, tre rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante dell'Unione province italiane (UPI) e due rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Il mandato del Presidente e dei componenti dell'Osservatorio dura quattro anni con possibilità di riconferma per non più di due mandati. L'incarico è a titolo gratuito e non comporta alcun emolumento, indennità, gettone o compenso comunque denominato mentre gli oneri di partecipazione sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati. Specifica, inoltre, che alle riunioni possono partecipare i collaboratori dei membri titolari ed esperti esterni espressamente invitati.

Per lo svolgimento delle sue funzioni, l'Osservatorio si avvale di una segreteria la cui organizzazione ed il cui funzionamento fa riferimento all'Ufficio II IGEPA del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze.

Fa presente che l'Osservatorio può richiedere alle amministrazioni dello Stato, agli enti territoriali e alle associazioni rappresentate in seno al medesimo i dati

concernenti le intese regionali e le altre informazioni necessarie all'assolvimento dei compiti dell'Osservatorio. Inoltre, può richiedere ad altre istituzioni pubbliche o private le informazioni e i dati necessari a soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi.

Precisa che esso, al fine di monitorare gli esiti delle intese regionali e verificare il pieno utilizzo degli spazi finanziari finalizzati alla realizzazione degli investimenti, utilizza i dati e le informazioni disponibili servendosi di una serie di indicatori concernenti gli spazi finanziari utilizzati, acquisiti e disponibili, le entrate finali, il tasso di incremento degli investimenti effettuati, la tempestività dei pagamenti in conto capitale, i tempi medi di realizzazione delle opere, nonché introducendo ulteriori indicatori.

Evidenzia che l'Osservatorio ha il compito di relazionare sull'attività di monitoraggio e di indicare e suggerire informazioni utili ad ottimizzare il pieno utilizzo degli spazi finanziari finalizzati alla realizzazione degli investimenti. La relazione è trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Fa presente che l'Osservatorio, inoltre, elabora principi generali e strategie volte a favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari finalizzati alla realizzazione degli investimenti da parte degli enti territoriali. A tal fine, esso:

promuove iniziative per la realizzazione di una stretta sinergia tra Governo, Regioni ed enti locali del proprio territorio finalizzata al rilancio degli investimenti: si segnala che il riferimento alla sinergia anche con il Governo è stato inserito nel testo sulla base di quanto richiesto nell'intesa sancita dalla Conferenza unificata;

promuove programmi specifici di formazione destinati agli enti territoriali;

assicura lo scambio di esperienze e la diffusione delle informazioni con le Regioni, gli enti locali e le altre istituzioni interessate anche attraverso pubblicazioni e convegni di approfondimento;

adotta programmi di sensibilizzazione delle amministrazioni dello Stato, degli enti territoriali e delle associazioni rappresentative degli enti territoriali al fine di favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari per investimenti.

Tutto ciò considerato, rileva che, sebbene l'articolo 1, comma 1, dello schema di decreto sopprima il comma 16 dell'articolo 2 del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e contestualmente provveda ad inserire dopo l'articolo 2 nel medesimo provvedimento un articolo 2-*bis* con il quale si detta la disciplina dell'Osservatorio, tuttavia lo schema in esame non reca la soppressione anche del decreto ministeriale 23 novembre 2017 con il quale, come sopra si è illustrato, si è nel frattempo dettata la vigente disciplina dell'Osservatorio. Rileva che il mancato riferimento al decreto ministeriale 23 novembre 2017 – la cui disciplina appare comunque sostanzialmente replicata, con alcune variazioni, nel provvedimento all'esame – potrebbe peraltro ricondursi alla circostanza che lo stesso è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* in data 29 dicembre 2017, successivamente, quindi, alla trasmissione alle Camere dello schema di decreto in esame, intervenuta il 28 dicembre.

Precisa che, benché la soppressione del comma 16 dell'articolo 2 sembrerebbe poter comportare comunque il venir meno degli effetti di tale decreto ministeriale, in quanto emanato sulla base del comma 16 medesimo, risulterebbe comunque opportuno, stante anche le finalità di coerenza normativa perseguite dallo schema di decreto in esame, prevederne espressamente la soppressione.

In merito ai profili di copertura finanziaria, fa presente che andrebbe infine valutata l'opportunità di prevedere un'espressa clausola di neutralità finanziaria del provvedimento in esame, mediante l'aggiunta di un comma alla fine dell'articolo 2-*bis* del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 21 del 2017, avente il seguente tenore: « Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare

nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente ».

Fa presente infine che il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in esame non è ancora pervenuto.

Il Viceministro Enrico MORANDO si riserva di fornire i chiarimenti richiesti.

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

La seduta termina alle 13.15.

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Francesco BOCCIA. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Enrico Morando.

La seduta comincia alle 13.15.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/844 che modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.
Atto n. 488.
(Rilievi alla IX Commissione).

*(Esame, ai sensi dell'articolo 96-*ter*, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole con rilievi).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Marco MARCHETTI (PD), *relatore*, in merito ai profili di quantificazione, osserva che le disposizioni in esame prevedono l'integrale sostituzione dell'Allegato I del decreto legislativo n. 45 del 2000 – relativo ai requisiti di sicurezza per le navi da passeggeri, nuove ed esistenti, adibite ai viaggi nazionali – con l'Allegato I di cui al provvedimento in esame. Precisa che la relazione tecnica afferma che da tale sostituzione non derivano nuovi o maggiori oneri, rispettivamente per il personale, per le dotazioni e per le infrastrutture, rispetto ai limiti degli stanziamenti di bilancio previsti a legislazione vigente che supportano la dotazione organica e l'attività di istituto delle amministrazioni interessate in quanto si prevede il rinnovo di un allegato tecnico già, di fatto, nelle sue precedenti versioni, pienamente inserito nel novero delle istruzioni operative per la costruzione delle unità navali. Ciò premesso, al fine di assicurare l'invarianza degli oneri, come esplicitamente previsto dall'articolo 2 del provvedimento, ritiene utile acquisire conferma che le attività in capo alle amministrazioni pubbliche interessate (con particolare riferimento a quelle ispettive e di controllo sulle dotazioni delle navi in questione) siano effettivamente sostenibili nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In merito ai profili di copertura finanziaria, in considerazione del contenuto dell'articolo 2 in esame, volto ad affermare la neutralità sul piano finanziario delle norme contenute nel presente schema di decreto, ritiene che andrebbe valutata l'opportunità di riformularne la rubrica, sostituendo le parole: « Disposizioni finanziarie » con le seguenti: « Clausola di invarianza finanziaria ».

Il Viceministro Enrico MORANDO precisa che le attività poste a carico delle amministrazioni interessate, con particolare riferimento a quelle ispettive e di controllo sulle dotazioni delle navi oggetto del presente provvedimento, saranno svolte nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e, pertanto, non comporteranno nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Osserva che risulta opportuno riformulare più correttamente la rubrica dell'articolo 2 per adeguarla al contenuto della disposizione da esso recata.

Marco MARCHETTI (PD), *relatore*, formula la seguente proposta di parere:

« La V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione,

esaminato, per quanto di competenza, ai sensi dell'articolo 96-*ter*, comma 2, del Regolamento, lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/844 che modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (atto n. 488);

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

le attività poste a carico delle amministrazioni interessate, con particolare riferimento a quelle ispettive e di controllo sulle dotazioni delle navi oggetto del presente provvedimento, saranno svolte nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e, pertanto, non comporteranno nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

risulta opportuno riformulare più correttamente la rubrica dell'articolo 2 per adeguarla al contenuto della disposizione da esso recata,

VALUTA FAVOREVOLMENTE

lo schema di decreto legislativo e formula i seguenti rilievi sulle sue conseguenze di carattere finanziario:

All'articolo 2 sostituire la rubrica con la seguente: Clausola di invarianza finanziaria ».

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 13.20.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.20 alle 13.25.

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di programma per una « Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale ». Atto n. 497 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 39

ALLEGATO 1 (Parere approvato dalla Commissione) 43

Schema di decreto ministeriale per l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 2018. Atto n. 500 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 39

ALLEGATO 2 (Parere approvato dalla Commissione) 45

Proposta di nomina del dottor Mario Nava a Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Nomina n. 120 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)*.

Proposta di nomina del dottor Paolo Ciocca a componente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Nomina n. 121 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 40

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi Casero.

La seduta comincia alle 15.20.

Schema di programma per una « Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale ».
Atto n. 497.

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 16 gennaio scorso.

Maurizio BERNARDO, *presidente e relatore*, ricorda di avere illustrato i contenuti del provvedimento nella precedente seduta di esame, nel corso della quale ha altresì formulato una proposta di parere favorevole con alcune premesse *(vedi allegato 1),* la quale è stata anche trasmessa via *e-mail* a tutti i componenti della Commissione nel pomeriggio di ieri.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Schema di decreto ministeriale per l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 2018.
Atto n. 500.

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 16 gennaio scorso.

Maurizio BERNARDO, *presidente e relatore*, ricorda di avere illustrato i contenuti del provvedimento nella precedente seduta di esame, nel corso della quale ha altresì formulato una proposta di parere favorevole con alcune premesse *(vedi allegato 2)*, la quale è stata anche trasmessa via *e-mail* a tutti i componenti della Commissione nel pomeriggio di ieri.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Proposta di nomina del dottor Mario Nava a Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).
Nomina n. 120.

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

Proposta di nomina del dottor Paolo Ciocca a componente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).
Nomina n. 121.

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

La Commissione inizia l'esame delle proposte di nomina.

Maurizio BERNARDO, *presidente e relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata a esaminare, ai fini del parere al Governo, le proposte di nomina del dottor Mario Nava a Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e del dottor Paolo Ciocca a componente della stessa CONSOB.

Al riguardo ricorda che le proposte di nomina del Presidente e dei componenti della CONSOB sono sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 1, terzo comma, del decreto-legge n. 95 del 1974, nonché ai sensi della legge n. 14 del 1978.

Passando al merito delle proposte di nomina, nel ricordare che il *curriculum* dei candidati è stato inviato informalmente via *e-mail* a tutti i componenti della Commissione, ne illustra brevemente i contenuti.

Con riferimento al *curriculum* allegato alla proposta di nomina alla Presidenza della CONSOB del dottor Mario Nava evidenzia come, dopo la laurea in economia presso l'Università Bocconi, egli abbia conseguito un Master presso l'Università cattolica di Lovanio e un PhD in Finanza presso la London School of Economics.

Per quanto riguarda le sue più recenti attività professionali, il dottor Nava è Direttore per il monitoraggio del sistema finanziario e la gestione delle crisi presso la Direzione generale « *Financial stability, Financial services and Capital Markets Union* » della Commissione europea, dove in precedenza ha rivestito la carica di Direttore per la regolazione e la supervisione prudenziale delle istituzioni finanziarie, di responsabile dell'unità « Banche e conglomerati finanziari » presso la Direzione « *Regulation and Prudential Supervision* » e dell'unità « Infrastrutture dei mercati finanziari », nonché di vice direttore dell'unità « Politica dei servizi finanziari e mercati finanziari ».

Sempre nell'ambito della Commissione europea egli aveva lavorato presso la Direzione generale in materia di fiscalità e dogane (TAXUD) e presso la Direzione generale del bilancio (BUDG), nonché presso il Gabinetto del Commissario responsabile per la concorrenza Mario Monti, oltre ad aver fatto parte del Gruppo di Consiglieri economici del Presidente della Commissione europea Romano Prodi.

Il dottor Nava svolge inoltre attività di ricerca e di insegnamento: in particolare egli insegna *European Economic Integration* al Master in *Financial Markets* presso la Solvay Business School di Bruxelles, nonché Politica economica europea e Economia dell'integrazione europea presso l'Università Bocconi, oltre ad essere stato condirettore del Corso di diploma in Affari europei presso l'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI).

Egli è inoltre autore di numerose pubblicazioni su temi economico – finanziari, tra i quali segnala la riforma della regolazione bancaria a livello europeo, la politica economica e il bilancio dell'Unione europea, i profili economici e finanziari dell'allargamento dell'Unione Europea, la finanza europea, la politica fiscale e la spesa pubblica.

Per quanto riguarda la proposta di nomina del dottor Paolo Ciocca a commissario della CONSOB, il *curriculum* evidenzia, in sintesi, come egli, dopo la laurea in economia e commercio, presso l'Università LUISS, abbia conseguito un dottorato di ricerca in diritto tributario delle imprese.

Con riferimento alle sue più recenti attività professionali, il dottor Ciocca è Vice Direttore generale del Dipartimento informazioni per la sicurezza (il quale, in estrema sintesi, coordina l'intera attività di informazione per la sicurezza, elabora analisi strategiche, promuove e garantisce lo scambio informativo tra i servizi di informazione e le Forze di polizia, esercita il controllo sulle attività dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna – AISE – e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna – AISI, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri in materia di tutela del segreto di Stato).

In precedenza egli aveva rivestito altri incarichi, tra i quali quello di Segretario dell'*International Fund for agricultural development*, di Direttore generale delle Finanze presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di Direttore delle Relazioni internazionali presso il Dipartimento delle Finanze del MEF, di Direttore del Servizio tributario dell'ABI, di Funzionario della Banca d'Italia (in particolare come vice capo dell'Ufficio analisi della Fiscalità, nonché nell'ambito della Vigilanza Creditizia e finanziaria) e di Funzionario dell'ISVAP; inoltre egli è stato Presidente del Comitato affari fiscali dell'OCSE e membro dell'*UN Group on taxation matters*.

Ricorda inoltre che nella mattinata odierna si è proceduto all'audizione informale, in congiunta con la Commissione Finanze e tesoro del Senato, del dottor Nava e del dottor Ciocca.

Propone quindi di esprimere parere favorevole sia sulla proposta di nomina del dottor Mario Nava a Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) sia sulla proposta della nomina del dottor Paolo Ciocca a componente della stessa CONSOB.

Avverte inoltre che, trattandosi di due proposte di nomina relative alla medesima autorità, le votazioni sulle proposte di nomina del dottor Mario Nava e del dottor Paolo Ciocca, sebbene distinte, saranno svolte contestualmente.

Dà altresì conto delle sostituzioni.

La Commissione procede alla votazione per scrutinio segreto sulla proposta di parere favorevole, formulata dal relatore, relativa alla proposta di nomina del dottor Mario Nava.

(Segue la votazione).

Maurizio BERNARDO, *presidente*, comunica il risultato della votazione:

Presenti	29
Votanti	29
Astenuti	0
Maggioranza	15
Hanno votato *sì*	24
Hanno votato *no*	5

La Commissione approva.

Hanno preso parte alla votazione i deputati: Alberti, Barbanti, Bernardo, Busin, Carella, Colaninno, Currò, Di Maio Marco, Fauttilli, Fragomeli, Fregolent, Gebhard, Ginato, Laffranco, Lodolini, Menorello, Moretto, Paglia, Pelillo, Pesco, Petrini, Pinna, Ribaudo, Ruocco, Sanga, Savino Sandra, Sibilia, Tancredi (in sostituzione di Lupi), Villarosa.

La Commissione procede alla votazione per scrutinio segreto sulla proposta di parere favorevole, formulata dal relatore,

relativa alla proposta di nomina del dottor Paolo Ciocca.

(Segue la votazione)

Maurizio BERNARDO, *presidente*, comunica il risultato della votazione:

Presenti	29
Votanti	29
Astenuti	0
Maggioranza	15
Hanno votato *sì*	24
Hanno votato *no*	5

La Commissione approva.

Hanno preso parte alla votazione i deputati: Alberti, Barbanti, Bernardo, Busin, Carella, Colaninno, Currò, Di Maio Marco, Fauttilli, Fragomeli, Fregolent, Gebhard, Ginato, Laffranco, Lodolini, Menorello, Moretto, Paglia, Pelillo, Pesco, Petrini, Pinna, Ribaudo, Ruocco, Sanga, Savino Sandra, Sibilia, Tancredi (in sostituzione di Lupi), Villarosa.

La seduta termina alle 15.45.

ALLEGATO 1

Schema di programma per una « Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale » (Atto n. 497).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo Schema di Programma per una « Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale » (Atto n. 497);

sottolineato come l'educazione finanziaria costituisca un fattore fondamentale per migliorare la consapevolezza e l'adeguatezza delle scelte economiche e finanziarie dei cittadini, favorire una maggiore inclusione finanziaria, oltre che per rafforzare i meccanismi di tutela dei diritti dei risparmiatori e degli investitori, nonché, più in generale, dei cittadini che si avvalgono di prodotti finanziari, assicurativi o previdenziali;

rilevato come le analisi in materia abbiano segnalato un preoccupante ritardo nel livello di educazione finanziaria della popolazione italiana nel confronto con gli altri Paesi avanzati, legato a precise ragioni storiche e di sistema, il quale costituisce un fattore di debolezza rispetto allo sviluppo di più efficienti mercati finanziari, assicurativi e previdenziali;

evidenziato come il mutato contesto nazionale e internazionale comporta la necessità sempre più stringente di porre la popolazione nella condizione di avvalersi in modo consapevole e sicuro degli strumenti finanziari, assicurativi e previdenziali, così da favorire il miglioramento complessivo delle prospettive economiche e sociali della società italiana;

considerata la rilevanza dello Schema di Programma, che costituisce un importante passo avanti per potenziare e coordinare le iniziative, pubbliche e private, volte a migliorare il livello dell'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, nel nostro Paese;

richiamato come lo Schema di Programma costituisca il primo importante frutto del lavoro svolto su questi temi nel corso della XVII Legislatura dal Parlamento, segnatamente dalla Commissione Finanze della Camera, che ha esaminato uno specifico intervento legislativo in materia (la proposta di legge C. 3666 e abbinate), il cui contenuto è stato poi trasfuso nell'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 237 del 2016, in forza del quale è stato predisposto lo Schema di Programma;

condivisa l'impostazione del Programma, il quale risulta improntato a un approccio equilibrato e globale, considerando le esigenze di tutte le fasce di popolazione coinvolte, è attento in particolare alla difesa dei gruppi più vulnerabili, ed è volto a favorire l'apporto costruttivo di tutti gli attori, pubblici e privati, interessati, rispetto agli obiettivi di formazione ed educazione perseguiti, mettendo a fattor comune le diverse iniziative già poste in essere in tale campo;

valutata altresì positivamente l'impostazione multidisciplinare seguita dal Programma, che prevede di utilizzare un variegato novero di strumenti, anche a elevato contenuto tecnologico, per realizzare iniziative di informazione, sensibiliz-

zazione e formazione in grado di raggiungere efficacemente il più elevato numero di persone;

rilevata l'opportunità che, nella concreta attuazione della Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, si tenga pienamente conto delle iniziative già avviate in materia da soggetti pubblici e privati, utilizzando appieno tutte le risorse messe in campo o disponibili per tali finalità,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

Schema di decreto ministeriale per l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 2018 (Atto n. 500).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminato lo schema di decreto ministeriale per l'individuazione delle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 2018 (Atto n. 500);

rilevata la razionalità della scelta del Governo di ridurre, per il 2018, alla sola Lotteria Italia il novero delle lotterie nazionali a estrazione differita, non confermando la decisione, assunta negli ultimi tre anni, di svolgere anche la Lotteria abbinata alla manifestazione « Premio Louis Braille », organizzata dall'Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti (UCI);

sottolineato infatti con rammarico come la Lotteria abbinata al « Premio Louis Braille », nonostante la sua forte caratterizzazione solidaristica, che aveva indotto il Governo a inserirla nel calendario delle lotterie nazionali a estrazione differita, abbia registrato nel 2017 una notevole diminuzione nel numero dei biglietti venduti e nella raccolta, rendendo quindi necessario ricorrere al meccanismo di integrazione della massa premi, a carico del Bilancio dello Stato;

rilevato come le ragioni di tale negativo andamento siano connesse sia alla generale, perdurante disaffezione dei giocatori nei confronti di questa tipologia di gioco sia, nello specifico, alla flessione del contributo dell'ente organizzatore Unione Italiana Ciechi nelle attività di distribuzione e vendita dei biglietti di tale Lotteria;

evidenziato invece come la Lotteria Italia abbia registrato, anche nell'ultima edizione, un ulteriore significativo incremento, sia in termini di biglietti venduti, sia in termini di raccolta, sia in termini di utile di spettanza erariale, a conferma dell'attrazione che tale Lotteria continua a esercitare nei confronti del pubblico;

condivisa pertanto, in tale contesto, la decisione di indire per il 2018 una sola lotteria a estrazione differita, la predetta Lotteria Italia, il cui positivo andamento è legato all'impatto mediatico di trasmissioni radiofoniche e televisive di notevole richiamo cui essa è collegata,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale per la definizione della nuova classe dei corsi di laurea magistrale in scienze giuridiche. Atto n. 487 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e conclusione – Parere favorevole)* 46

Sui lavori della Commissione 46

Schema di decreto ministeriale recante ulteriore finanziamento di comitati nazionali e di edizioni nazionali per l'anno 2017. Atto n. 492 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e conclusione – Parere favorevole con condizione)* 47

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 51

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle buone pratiche della diffusione culturale *(Esame e approvazione del documento conclusivo)* 49

ALLEGATO 2 (Documento conclusivo) 52

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali e per il turismo, Antimo Cesaro.

La seduta comincia alle 11.40.

Schema di decreto ministeriale per la definizione della nuova classe dei corsi di laurea magistrale in scienze giuridiche.
Atto n. 487.

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

Sui lavori della Commissione.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori è garantita anche dal circuito chiuso. Riferiti alcuni dati sul lavoro svolto dalla Commissione nella legislatura, propone un'inversione dell'ordine del giorno.

La Commissione consente.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, passando all'esame dell'atto del Governo n. 487, ricorda che, essendo tale atto pervenuto il 20 dicembre scorso, era stata richiesta una proroga per l'espressione del parere. In mancanza della relatrice, onorevole Rocchi, illustrerà lei stessa i contenuti dell'atto.

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente e relatrice*, rappresenta che lo schema di

decreto ministeriale all'attenzione della Commissione definisce una nuova classe di laurea magistrale in « Scienze giuridiche, ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge n. 127 del 1997. Rammenta, inoltre, che in base al decreto ministeriale n. 270 del 2004, che ha sostituito la denominazione di laurea specialistica con quella di laurea magistrale, gli atenei possono attivare corsi di studio subordinatamente al loro inserimento in apposita banca dati dell'offerta formativa tenuta dal MIUR.

Lo schema si compone di 7 articoli e un allegato, che ne costituisce parte integrante. L'articolo 1 definisce, ai sensi dell'articolo 4 del decreto ministeriale n. 270 del 2004, la classe dei corsi di laurea magistrale in Scienze giuridiche. La relazione illustrativa fa presente che il « percorso biennale proposto » dovrebbe costituire il necessario completamento rispetto al percorso triennale già previsto nella citata classe delle lauree in Scienze dei servizi giuridici/L-14. La relazione illustrativa specifica che il percorso individuato non fornisce sbocchi per l'abilitazione all'esercizio della professione, rimanendo tale profilo riservato alla laurea magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza. L'articolo 2 stabilisce che le Università individuano, nei propri regolamenti didattici di ateneo, le strutture didattiche competenti, anche interdipartimentali ed interateneo per l'attivazione e la gestione dei corsi di laurea magistrale oggetto dello schema di decreto in esame. Secondo l'articolo 3, le competenti strutture didattiche determinano l'elenco degli insegnamenti e delle altre attività formative previsti dall'articolo 12, comma 2 del DM 270 del 2004, secondo criteri di stretta funzionalità con gli obiettivi formativi specifici del corso. Gli articoli 4 e 5 disciplinano la determinazione dei crediti assegnati a ciascuna attività formativa e le attività formative autonomamente scelte dallo studente e gli ordinamenti didattici dei corsi di laurea e di laurea magistrale. L'articolo 6 concerne il rilascio, da parte delle università, dei titoli di laurea magistrale con la denominazione del corso di studio e con l'indicazione della classe di laurea magistrale in « Scienze Giuridiche ». Infine, l'articolo 7 prevede che nel primo triennio di applicazione delle disposizioni contenute nello schema di decreto ministeriale modifiche tecniche alla tabella delle attività formative indispensabili relative alla classe dei corsi di laurea magistrale contenute nell'allegato allo schema siano adottate con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il CUN. Segnala che il C.U.N. ha valutato positivamente l'istituzione di una Classe di laurea magistrale in Scienze giuridiche e che anche il C.N.S.U. ha espresso parere favorevole. Inoltre, la Commissione 7º del Senato ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto in data 22 dicembre 2017. Concludendo, constatato che il profilo legato alla nuova classe di laurea valorizza anche aspetti socio-economici e di carattere internazionale, nonché gli ambiti informatici; ritenuto importante puntare anche su tali discipline, per affrontare le sfide di settori che richiedono sempre più competenze trasversali, con particolare riferimento a quelle connesse all'informatica giuridica, formula una proposta di parere favorevole che, nessuno chiedendo di intervenire, mette ai voti.

La Commissione l'approva.

Schema di decreto ministeriale recante ulteriore finanziamento di comitati nazionali e di edizioni nazionali per l'anno 2017.
Atto n. 492.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e conclusione – Parere favorevole con condizione).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto.

Irene MANZI (PD), *relatrice,* premette che la Commissione è chiamata ad esaminare il secondo schema di decreto relativo ai contributi 2017 destinati ai comitati e alle edizioni nazionali. Ricorda, infatti, che lo schema pervenuto nel mese di settembre 2017 annunciava – a seguito del succedersi di definanziamenti e rifi-

nanziamenti – la necessità di un secondo intervento. In particolare, per l'anno 2017, è già intervenuto il decreto ministeriale n. 519 del 27 novembre 2017, che ha ripartito complessivi euro 1.014.193. Tale cifra è derivata dalla sottrazione, rispetto allo stanziamento iniziale, pari ad euro 1.463.256, di euro 1 milione (*ex* articolo 11, comma 3-*quater*, decreto-legge n. 244 del 2016) e di euro 19.063 (*ex* articolo 13, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2017), e dal ristoro di euro 500.000 (*ex* articolo 22, comma 7-*ter*, del decreto-legge n. 50 del 2017), nonché dall'utilizzo di euro 70.000 derivanti da mancate attribuzioni nel 2015. Al riguardo, ricorda che, nelle sedute del 26 maggio e del 16 giugno 2017, la Consulta, in considerazione dei tempi della procedura, oltre a deliberare in ordine alle risorse all'epoca disponibili, pari a euro 514.093 (derivanti dalle riduzioni, rispetto allo stanziamento iniziale, di euro 1 milione e di euro 19.063, cui si sommava l'incremento di euro 70.000 di cui ho appena detto), aveva ritenuto di individuare le ulteriori richieste meritevoli di finanziamento al di fuori dello stesso importo, condizionandone l'erogazione all'eventuale aumento delle disponibilità finanziarie. In particolare, la Consulta aveva deliberato di utilizzare le risorse all'epoca disponibili per il rifinanziamento di alcuni comitati nazionali ed edizioni nazionali già costituiti negli anni precedenti. Nello specifico, per quanto concerne i comitati nazionali, oggetto del parere parlamentare, si trattava di quelli per le celebrazioni relative a: 750° anniversario della nascita di Dante Alighieri, centenario della nascita di Giorgio Bassani, centenario della Scuola di lingua italiana per Stranieri di Siena, bicentenario della nascita di Francesco De Sanctis, centenario della morte di Leopoldo Franchetti, centenari Rossiniani; V centenario della Riforma Protestante, bicentenario della nascita di Bertrando Spaventa.

Inoltre, aveva deliberato l'assegnazione, subordinatamente all'aumento delle disponibilità finanziarie, di ulteriori euro 720.000, da destinare alla costituzione di nuovi comitati nazionali, all'istituzione di nuove edizioni nazionali e all'integrazione del rifinanziamento a favore di tre delle edizioni nazionali già rifinanziate a valere sulle risorse (allora) disponibili (relative ad Alcide De Gasperi, Luigi Einaudi e Aldo Moro). Al contempo, la Consulta aveva stabilito che, in caso di assegnazione di risorse superiore o inferiore allo stesso importo, l'attribuzione dovesse essere aumentata o decurtata in percentuale.

Al momento dell'invio alle Camere dello schema del decreto ministeriale n. 519 del 2017, il ristoro derivante dall'articolo 22, comma 7-*ter*, del decreto-legge n. 50 del 2017 era in corso di attuazione. Come si evince dalla premessa del decreto ministeriale n. 519 del 2017, l'attribuzione delle risorse è stata disposta con provvedimento del 10 agosto 2017 e, dunque, lo stesso decreto ministeriale n. 519 del 2017 ne ha tenuto conto. Più nello specifico, il decreto ministeriale n. 519 del 2017 ha confermato le deliberazioni adottate dalla Consulta per quanto riguarda le proposte di rifinanziamento di comitati nazionali ed edizioni nazionali a valere sulle risorse (allora) disponibili (pari complessivamente, come ho già detto, a euro 514.193).

Per ciò che riguarda le assegnazioni deliberate subordinatamente all'aumento delle disponibilità finanziarie, la premessa al decreto ministeriale n. 519 del 2017 evidenzia che le risorse di cui al decreto-legge n. 50 del 2017, pari a euro 500.000 – inferiori, dunque, all'ammontare di euro 720.000, di cui costituiscono il 69,44 per cento –, sono state ripartite riducendo in misura percentuale le proposte di assegnazione deliberate dalla Consulta. In particolare, le risorse sono state destinate a: istituzione di 8 nuovi Comitati nazionali, per complessivi euro 374.976, tutti istituiti con decreti ministeriali del 20 dicembre 2017 (si tratta dei comitati nazionali per le celebrazioni relative al centenario della scomparsa di Arrigo Boito, al centenario dell'elaborazione degli Elementi di un'esperienza religiosa di Aldo Capitini, al millenario di fondazione della città fortificata di Melfi, ai mille anni di San Miniato al Monte, al centenario della nascita

di Leonardo Ricci, al bicentenario della nascita di Angelo Secchi (1818-2018: euro 80.000), centenario della nascita di Bruno Zevi, al centenario della nascita di Luigi Santucci); istituzione di 4 nuove Edizioni nazionali, per complessivi euro 52.080; rifinanziamento di 8 Comitati nazionali, per complessivi euro 300.000; rifinanziamento di 26 Edizioni nazionali, per complessivi euro 287.137. Lo schema di decreto in esame ripartisce le ulteriori risorse assegnate successivamente all'emanazione del decreto ministeriale n. 519 del 2017, complessivamente pari a euro 519.063. Si tratta di euro 500.000 assegnati con la legge di assestamento del bilancio dello Stato per il 2017 e di euro 19.063 ristorati rispetto alle riduzioni derivanti dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017. Nella riunione del 30 ottobre 2017- il cui verbale è allegato allo schema di decreto – la Consulta ha deliberato di ripartire tali ulteriori risorse tra i Comitati nazionali e le Edizioni nazionali di nuova istituzione, nonché per il rifinanziamento delle Edizioni nazionali di Alcide De Gasperi, Luigi Einaudi e Aldo Moro. In particolare, euro 220.000 sono stati ripartiti a completamento del finanziamento – per complessivi euro 720.000 – già stabilito subordinatamente all'aumento delle disponibilità finanziarie ed euro 299.063 sono stati ripartiti in proporzione del medesimo finanziamento già stabilito per ognuna delle istituzioni. Nel rinviare alla tabella 1 allegata al *dossier* per il quadro delle assegnazioni complessivamente disposte dal decreto ministeriale n. 519 del 2017, a raffronto con quanto deliberato dalla Consulta, delle assegnazioni proposte con lo schema in esame, nonché del totale complessivo assegnato per il 2017, fa presente, ai fini del parere, che nella premessa dello schema di decreto, penultimo capoverso, il riferimento corretto è al decreto ministeriale del 27 novembre 2017, n. 519 (e non al decreto ministeriale del 16 ottobre 2017 che, in base alle informazioni acquisite dalla competente Direzione generale del Mibact, è stato successivamente annullato). Formula, quindi, una proposta di parere favorevole con condizione.

Antonio PALMIERI (FI-PdL) preannuncia il voto favorevole.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, mette ai voti la proposta di parere della relatrice.

La Commissione l'approva (*vedi allegato 1*).

La seduta termina alle 11.50.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI.

La seduta comincia alle 11.50.

Sulle buone pratiche della diffusione culturale.

(Esame e approvazione del documento conclusivo).

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori è garantita anche dal circuito chiuso. Chiarisce che il documento conclusivo, sottoposto all'attenzione della Commissione, che è stato trasmesso a tutti i componenti in data 11 gennaio 2018, verrebbe, ove approvato, pubblicato nel resoconto della seduta odierna. Riassume brevemente i contenuti delle audizioni svolte che si sono rivelate particolarmente interessanti, per aver dato conto della grande vitalità che emerge dai territori.

Anna ASCANI (PD), dopo aver ricordato i diversi temi affrontati dalla Commissione, sottolinea che lo svolgimento di questa indagine conoscitiva a fine legislatura ha favorito la riflessione sull'idoneità degli interventi legislativi a sostegno delle

buone pratiche di diffusione culturale nonché su quanto resti ancora da fare. Ritiene che il lavoro svolto possa costituire un ottimo punto di partenza per i parlamentari della prossima legislatura, che si augura proseguano proficuamente l'operato di questo Governo, che ha posto la cultura al centro della sua politica. In particolare, auspica che venga affrontato il problema della scarsa abitudine alla lettura, emerso prepotentemente nel corso dell'indagine, per il quale occorrerà individuare adeguate strategie politiche.

Marisa NICCHI (MDP) esprime apprezzamento sul documento conclusivo, che ritiene molto efficace nella rappresentazione di molteplici aspetti emersi dalle diverse realtà territoriali, di cui è stata resa testimonianza nel corso delle audizioni. Tuttavia, ritiene che alcuni profili siano stati troppo enfatizzati: si riferisce in particolare all'alternanza scuola lavoro e all'*art bonus*. Evidenzia, quindi, tre aspetti critici restituiti dall'indagine: la cultura non deve essere appannaggio di pochi, quasi fosse un privilegio; deve essere abbandonata l'espressione che etichetta il patrimonio culturale come « petrolio del Paese », in quanto desueta e insopportabile perché allusiva a una risorsa esauribile; si dovranno adottare misure più adeguate per la tutela e per la diffusione della fruizione dei beni culturali. Specifica che il suo voto favorevole sul documento conclusivo deve essere inteso quale apprezzamento per il lavoro ricognitivo della Commissione, ritenendo, viceversa, che gli interventi politici del Governo in materia siano censurabili, soprattutto per lo svilimento della tutela a vantaggio di una pretesa valorizzazione.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, dopo aver riferito alcuni dati relativi alla cosiddetta « *18app* », ricorda le misure sul libro e sulla lettura che sono state adottate nel corso della legislatura.

Annalisa PANNARALE (SI-SEL-POS) si associa alla collega Nicchi nell'esprimere apprezzamento per l'impegno della Commissione. Anche il suo voto sul documento conclusivo costituisce il giusto riconoscimento al lavoro svolto con l'indagine; il suo consenso non può però considerarsi rivolto alle politiche del Governo.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, concorda nel ritenere il lavoro svolto tanto impegnativo quanto entusiasmante.

Luigi GALLO (M5S) condivide le considerazioni positive dei colleghi sul documento conclusivo, pur ritenendo che le buone pratiche in materia culturale non siano frutto dell'impegno di questa maggioranza e di questo Governo. Ritiene che debbano ancora essere fatti progressi.

Antonio PALMIERI (FI-PdL) accoglie positivamente i contenuti del documento conclusivo che considera espressione anche del clima collaborativo che ha caratterizzato i lavori della Commissione nel corso di tutta la legislatura.

Roberto RAMPI (PD), dopo aver ricordato l'entità delle risorse in materia di cultura previste dalla legge di bilancio di recente approvazione, rimarca che molto è stato fatto, ma che molto resta ancora da fare e auspica che, indipendentemente dalla maggioranza che emergerà dalle prossime elezioni, si prosegua sulla strada intrapresa, nella convinzione che le misure in campo culturale costituiscono sempre un investimento.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, dichiara che, se non vi sono obiezioni, il documento conclusivo s'intende unanimemente approvato (*vedi allegato 2*).

La Commissione concorda.

La seduta termina alle 12.25.

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

ALLEGATO 1

Schema di decreto ministeriale recante ulteriore finanziamento di comitati nazionali e di edizioni nazionali per l'anno 2017 (Atto n. 492).

PARERE APPROVATO

La VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione),

esaminato, nella seduta del 17 gennaio 2018, lo schema di decreto ministeriale recante ulteriore finanziamento di comitati nazionali e di edizioni nazionali per l'anno 2017 (atto n. 492);

udita la relazione della deputata Manzi nella medesima seduta,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

nel penultimo capoverso, il riferimento sia corretto: si richiami il decreto ministeriale del 27 novembre 2017, n. 519 e non il decreto ministeriale del 16 ottobre 2017.

ALLEGATO 2

Indagine conoscitiva sulle buone pratiche della diffusione culturale.

DOCUMENTO CONCLUSIVO

Introduzione

Sulla *Rivista trimestrale di diritto pubblico* del 1976, Massimo Severo Giannini dette una definizione di 'bene culturale' che poi fu, in parte, accolta dall'articolo 2, comma 2, del codice dei beni culturali (il decreto legislativo n. 42 del 2004): una cosa che offra "*testimonianza materiale avente valore di civiltà*". Giannini - a sua volta – aveva ripreso questa felice locuzione dalle conclusioni della c.d. Commissione Franceschini, istituita con legge n. 310 del 1964 per la riforma del regime giuridico dei beni culturali, che risaliva al 1939 (con la famosa 1089, la c.d. legge Bottai).

Questa definizione, tanto densa quanto felice, è stata il seme di una riflessione politica e scientifica che ormai ha fatto molta strada, portando a evoluzioni, diramazioni e nuovi approdi negli studi filosofici, economici e giuridici e nel mondo della produzione di beni e servizi.

Questo solco ha condotto la Commissione cultura a iniziare l'**indagine** sulla **diffusione culturale** e sulle sue **buone pratiche**[1].

Se la cultura è civiltà, essa è anche comunità. Se un popolo è vivo, si vede e si verifica anche e soprattutto dalla vivacità e dalla diffusione culturale. La cultura – allora – costituisce comunità e rivela l'identità di un popolo e il suo patrimonio (come, del resto, si evince dall'articolo 9 della Costituzione), che è materiale e immateriale al contempo. C'è – in altre parole – un **nesso profondo tra cultura** e **società**: **una relazione stretta tra l'insieme di saperi**, di **costumi** e di **comportamenti** che **identificano una società e il suo carattere**.

La Commissione cultura ha inteso affrontare queste tematiche, tanto complesse quanto fascinose e ricche, pur consapevole che, dal punto di vista del metodo, non avrebbe potuto seguire un percorso facile né sempre rigoroso.

[1] Si è cimentato in una definizione più generale di cultura anche Franco Cardini, nell'audizione del 26 settembre 2017: "La cultura non è istruzione, non è educazione, non è informazione: credo che la cultura sia sapersi e volersi rimettere in discussione, che è anche una condizione di coraggio morale e intellettuale. È desiderio di imparare, di ascoltare gli altri, di portare un contributo al processo di crescita quando e nella misura in cui c'è, oppure rimedio al processo di crescita quando non c'è, perché è questa la cosa essenziale".

Ne è derivata una messe imponente e assai varia di dati, informazioni, esperienze e testimonianze, raccolti in più di 20 ore di seduta, due missioni (a Venezia e a Palermo) e circa 90 persone ascoltate in sede e fuori.

Nelle audizioni sono intervenute sia persone incaricate di pubblici uffici a livello centrale, territoriale e locale, sia personalità dell'accademia (che hanno offerto spunti teorici ricostruttivi), sia operatori economici, che si confrontano quotidianamente con il tema più specifico dei consumi culturali; sia ancora testimoni della presenza culturale diffusa sul territorio nazionale. In questo senso, sono state acquisite testimonianze di persone che si "occupano di cultura" sia come professione, sia come vera e propria impresa, sia come *no profit*, sia ancora come mero associazionismo volontario.

Paradossalmente, l'indagine conoscitiva di cui qui si offrono le conclusioni viene dopo – e non prima, come dovrebbe essere nella regola parlamentare – l'approvazione alla Camera di una proposta di legge, la n. 2950 a prima firma Ascani, sulle imprese culturali e creative. Durante l'*iter* di quella proposta, la Commissione cultura aveva svolto non solo un nutrito ciclo di audizioni informali, ma anche due missioni che possono considerarsi (sia pure *ante litteram*) rientranti nell'alveo della riflessione sulla diffusione culturale: una a Mantova nel settembre 2016; e una in Campania nel maggio 2017[2]. In entrambe le circostanze, le visite e gli incontri svolti dalle rispettive delegazioni avevano restituito la complessità del "mondo culturale" italiano, inteso come **coacervo di esperienze** e **finalità della cultura vissuta, fuori dalle tradizionali** e **ben visibili sedi accademiche** e **istituzionali**, **sul terreno dell'impresa e della diffusione creativa di comunità**[3].

Le difficoltà definitorie e applicative che hanno in ultimo ridotto il testo dell'a. C. 2950 (rispetto a un'ipotesi iniziale[4] che aveva recepito il proficuo e sostanzioso contributo –

[2] La relazione su quest'ultima missione è pubblicata in allegato al resoconto sommario nel *Bollettino delle giunte e delle commissioni*, 14 giugno 2017, pag. 26.

[3] Vale la pena ricordare che questo patrimonio concettuale, riassunto nell'espressione "Comunità di eredità" è alla base della Convenzione di Faro sottoscritta e aperta alla firma dei Paesi membri del Consiglio di Europa nel 2005. L'Italia vi ha aderito nel 2013 e il relativo disegno di legge di ratifica è stato presentato dal Governo al Senato (A.S. 2795).

[4] Per completezza d'informazione si riporta il testo che era stato approvato dalla Commissione cultura l'8 marzo 2017 e poi inviato alle Commissioni consultive, salvo poi essere riformulato in senso più contenuto:

(***Disciplina e promozione delle imprese culturali e creative)***

Art. 1.

(Finalità, definizione e pubblicità).

l. La presente legge è volta a favorire il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta culturale nazionale, come mezzo di crescita sostenibile e inclusiva, e la nuova imprenditorialità e l'occupazione, con particolare riguardo a quella giovanile, mediante il sostegno alle imprese culturali e creative.

2. L'impresa culturale e creativa, che può avere natura sia pubblica sia privata, è in possesso dei seguenti requisiti:

a) ha per oggetto sociale, in via prevalente o esclusiva, l'ideazione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione, la ricerca e la valorizzazione o la gestione di prodotti culturali intesi quali beni, servizi e opere dell'ingegno inerenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e all'audiovisivo. agli archivi, alle biblioteche e ai musei, nonché al patrimonio culturale e ai processi di innovazione ad esso collegato;

b) ha sede in Italia ai sensi dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo, purché abbia una sede produttiva, una unità locale o una filiale in Italia;

c) svolge un'attività stabile e continuativa;

3. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di con- certo con il Ministro dello Sviluppo Economico, da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, è disciplinata la procedura per l'acquisizione della qualifica di impresa culturale e creativa e la verifica della sussistenza dei requisiti di cui ai commi 1 e 2, nonché le adeguate forme di pubblicità tramite costituzione di specifico elenco tenuto dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

4. Con il medesimo decreto può essere riconosciuta la qualifica di impresa culturale e creativa anche a soggetti ricompresi nel Titolo II del Libro I del codice civile, purché rispettino i requisiti di cui al comma 2.

ART. 2.

(Benefici e agevolazioni).

1. Alle imprese di cui all'articolo 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 26, commi da 1 a 3 e da 5 a 7, 27, 28, commi 1 e da 7 a 9, 29, 30 e 31, commi da 1 a 3, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, nonché gli articoli 7-*bis* e 8-*bis* del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, purché siano in possesso dei requisiti di cui al seguente comma. Le medesime imprese possono essere destinatarie degli interventi di cui all'articolo 30, comma 2, lettera *i*) del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

2. Le misure di cui al comma 1 si applicano alle imprese culturali e creative che:

a) siano micro, piccola o media impresa, secondo le definizioni dell'articolo 2 della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione;

b) risultino regolarmente iscritte nella sezione speciale per le imprese culturali e creative del Registro delle imprese di cui all'articolo 3;

c) le cui azioni o quote rappresentative del capitale sociale non sono quotate su un mercato regolamentato;

d) il cui valore annuo della produzione, a partire dal secondo anno di attività, risultante dall'ultimo bilancio approvato entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio, non è superiore a cinque milioni dì euro:

e) non risultino costituite a seguito di scissione societaria o a seguito dì cessione dì azienda o dì ramo dì azienda nei tre anni precedenti dalla data di iscrizione alla sezione speciale del registro delle imprese;

f) impieghino una quota di almeno un quarto dei collaboratori, inclusi i soci impiegati in azienda, costituita da persone in possesso di titolo di laurea magistrale o equiparata, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270.

ART. 3.

(Sezione speciale del registro delle imprese)

1. Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura istituiscono un'apposita sezione nel Registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile, cui sono iscritte le imprese culturali e creative, di cui agli articoli l e 2.

2. L'iscrizione è condizione per l'applicazione dei benefici di cui all'articolo 2. La sezione consente la condivisione, nel rispetto della normativa sui dati personali, attraverso una piattaforma *Internet* dedicata e accessibile pubblicamente in formato aperto, delle informazioni relative alla forma giuridica, all'anagrafica, all'attività svolta, ai soci fondatori e agli altri collaboratori, al bilancio e ai contatti aziendali.

3. Ai fini dell'iscrizione nella sezione, il possesso dei requisiti di cui agli articoli 1 e 2 è attestato mediante autocertificazione prodotta dal legale rappresentante e depositata presso l'ufficio del Registro delle imprese.

4. Entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio e comunque entro sei mesi dalla chiusura di ciascun esercizio, il rappresentante legale attesta il mantenimento dei requisiti previsti dagli articoli, rispettivamente. l e 2, e aggiorna, in caso di variazioni, le informazioni di cui al comma 3, L'attestazione del mantenimento dei requisiti e l'aggiornamento delle informazioni sono trasmessi all'ufficio del Registro delle imprese mediante la piattaforma di cui al comma 2.

5. Un decreto del Ministro per lo Sviluppo Economico, d'intesa con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità e i criteri di attuazione del presente articolo.

ART. 4.

(Sostegno alla domanda pubblica e privata di beni e servizi offerti dalle imprese culturali),

1. Le imprese e i professionisti iscritti nei relativi albi, nonché le pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo l del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. possono avvalersi di buoni per l'acquisto di servizi culturali e creativi, offerti dalle imprese di cui agli articoli l e 2, in base a criteri stabiliti dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

2. Il valore nominale dei buoni e i relativi criteri e modalità di emissione sono stabiliti con il decreto cui al comma 1.

3. I buoni non possono equivalere al costo complessivo della prestazione acquistata.

4. I buoni sono emessi ogni anno per un massimo di 50 milioni di euro. A tale onere, si provvede mediante riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004,

scevro, questa volta sì, da dissensi polemici e marcati – di tutti i gruppi parlamentari) si spiegano oggi (*a posteriori*) come il frutto di un quadro di riferimento vasto ed eterogeneo[5].

---

n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 5.

(Facilitazioni per la sede sociale e i locali dell'impresa).

1. Per l'acquisizione della sede e per lo svolgimento delle attività di perseguimento dell'oggetto sociale, le imprese di cui all'articolo l possono chiedere la concessione di beni demaniali dismessi, con particolare riferimento a caserme e scuole militari inutilizzate, non utilizzabili per altre finalità istituzionali e non trasferibili agli enti territoriali ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85. l beni sono concessi per un periodo non inferiore a dieci anni a un canone mensile simbolico non superiore a euro 150,00 con oneri di manutenzione ordinaria a carico del concessionario. L'ente gestore predispone un bando pubblico ai fini della concessione dei beni alle imprese maggiormente meritevoli per adeguatezza del progetto artistico-culturale. L'eventuale sub-concessione deve essere preventivamente autorizzata dall'ente gestore.

2. All'articolo l, comma 611, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dopo il secondo periodo, è aggiunto il seguente: "Il documento di strategia nazionale reca specifiche indicazioni per la destinazione alle imprese culturali e creative, iscritte nell'apposito elenco tenuto dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, dei beni confiscati definitivamente".

ART. 6.

(Decadenza dei requisiti e attività di controllo).

l. Qualora le imprese culturali e creative perdano uno dei requisiti previsti dall'articolo 2, secondo le risultanze del periodico aggiornamento della sezione speciale del Registro delle imprese di cui all'articolo 3, cessa l'applicazione dei benefici e delle agevolazioni di cui all'articolo 2. Gli effetti della cessazione decorrono dalla fine del semestre in cui le relative cause si sono verificate. Per le imprese culturali e creative costituite in forma di società a responsabilità limitata, le clausole eventualmente inserite nell'atto costitutivo ai sensi dei commi 2, 3 e 7 dell'articolo 26 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, mantengono efficacia limitatamente alle quote di partecipazione già sottoscritte e agli strumenti finanziari partecipativi già emessi.

2. Il Ministero dello sviluppo economico vigilia sul corretto utilizzo delle agevolazioni, secondo le modalità previste dall'articolo 25 del decreto-legge 22 giugno 2012, n, 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.".

[5] L'a. C. 2950/A – approvato dalla Camera – era un testo assai diverso sia da quello originario della deputata Ascani, sia, come accennato, da quello elaborato in un primo momento dalla Commissione cultura (e riportato *supra*): ne danno spiegazioni - in discussione generale - la relatrice on. Manzi e la stessa on. Ascani il 18 settembre 2017; e gli interventi in dichiarazione di voto finale dei deputati Buttiglione, Molea, Murgia, Santerini, Vezzali, Pannarale, Borghesi, Lainati, Nicchi, Palmieri, Di Benedetto e Rampi.

Parte non indifferente dei testi citati sono poi confluiti nella **legge di bilancio per il 2018** (la n. 205 del 2017), commi da **57** a **60**, il cui testo è opportuno riportare: "57. Nel limite di spesa di 500.000 euro per l'anno 2018 e di un milione di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, fino ad esaurimento delle risorse disponibili, alle imprese culturali e creative, come definite al secondo periodo, è riconosciuto un credito d'imposta nella misura del 30 per cento dei costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e servizi culturali e creativi secondo le modalità stabilite con il decreto di cui al comma 58. Sono imprese culturali e creative le imprese o i soggetti che svolgono attività stabile e continuativa, con sede in Italia o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in uno degli Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo, purché siano soggetti passivi di imposta in Italia, che hanno quale oggetto sociale, in via esclusiva o prevalente, l'ideazione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione, la ricerca e la valorizzazione o la gestione di prodotti culturali, intesi quali beni, servizi e opere dell'ingegno inerenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, alle arti applicate, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e all'audiovisivo, agli archivi, alle biblioteche e ai musei nonché al patrimonio culturale e ai processi di innovazione ad esso collegati.

58. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, tenendo conto delle necessità di coordinamento con le disposizioni del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, è disciplinata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, la procedura per il riconoscimento della qualifica di impresa culturale e creativa e per la definizione di prodotti e servizi culturali e creativi e sono previste adeguate forme di pubblicità.

59. Le imprese di cui al comma 57 possono accedere al credito d'imposta ivi previsto nel rispetto dei limiti di cui al regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo agli aiuti «de minimis». Il credito

In via di prima approssimazione, le tematiche che l'indagine ha dischiuso – pur in questo panorama assai mosso e non sempre organico dal punto di vista metodologico - sono quattro:

1) in primo luogo, **la lettura**. Un Paese che vuole mantenersi vivo, animato da un dibattito pubblico robusto, informato e mediamente colto deve raggiungere tassi di lettura maggiori di quelli attuali (sei italiani su 10 attualmente non leggono neanche un libro all'anno). La crisi della lettura e quella connessa delle librerie sono un sintomo preoccupante, dal punto di vista politico, civico ed economico. Le buone pratiche registrate durante l'indagine sono quindi, anche e soprattutto, pratiche di contrasto di questo impoverimento;
2) in secondo luogo, **le iniziative imprenditoriali che fanno cultura** ma che perseguono in definitiva un interesse pubblico (*melius*: generale). S'inserisce, in questo capitolo, un fascio di esperienze tra loro diversificate, ma tutte proiettate sui consumi culturali e basate sulla convinzione che "con la cultura si mangia", ma che la metafora per cui "la cultura è il nostro petrolio" non è sufficiente a spiegare le prospettive e le necessità del settore;
3) in terzo luogo, il concorso di **attività e risorse pubbliche e private** nella programmazione e nell'attuazione di politiche culturali e di iniziative diffuse sul territorio. Da questo punto di vista, è apparsa importante l'attività dei musei, delle fondazioni (bancarie e non) e anche l'analisi dell'impatto di istituti quali l'*Art bonus* (di cui al decreto-legge n. 83 del 2014), per un verso, e l'alternanza scuola-lavoro (di cui alla legge n. 107 del 2015), per l'altro. Sempre in questo quadro, è stato di rilievo censire le iniziative degli uffici periferici delle amministrazioni centrali e degli enti locali che interpretino in senso non restrittivo e burocratico le loro competenze, ma in chiave aperta e dialogica con i territori;
4) infine, ma non da ultimo, il tema dell'**innovazione tecnologica** e delle proposte creative messe in cantiere dai diversi operatori.

---

d'imposta di cui al comma 57 non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ed è utilizzabile esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.
60. Le disposizioni per l'applicazione dei commi 57 e 59, con riferimento, in particolare, al monitoraggio e al rispetto dei limiti di spesa ivi indicati, alle tipologie di spesa ammissibili, alle procedure per l'ammissione al beneficio, ai limiti massimi della spesa ammissibile, ai criteri per la verifica e l'accertamento dell'effettività delle spese sostenute, ai criteri relativi al cumulo con altre agevolazioni aventi ad oggetto gli stessi costi, alle cause di decadenza e revoca del beneficio nonché alle procedure di recupero nei casi di utilizzo illegittimo del credito d'imposta, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, sono stabilite con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.".

1. ***Problemi e tendenze della lettura in Italia***. Come si è appena accennato, secondo i dati CEPELL, da circa 10 anni a questa parte, il **60 per cento dei cittadini italiani non legge neanche un libro all'anno**.
   Il dato (offerto sulla base di un'impressione meramente empirica da Alberto Asor Rosa in audizione[6]) è in realtà confermato dai dati statistici più attendibili (citati anche da Marino Sinibaldi[7]). Il calo della popolazione di lettori, secondo Giuseppe Laterza, non riguarderebbe in modo preponderante i giovani[8]: nondimeno esso è un problema da tutti i punti vista. Indebolisce il livello civico e informativo generale del tessuto sociale; incrina la tendenza dell'elettorato al pensiero critico; attenta alle prospettive professionali ed economiche di scrittori, creativi, editori e operatori della cultura in genere[9].
   E quest'ultima non è una perdita di poco conto: il presidente dell'AIE, Ricardo Franco Levi, ha chiarito che il fatturato annuo complessivo delle imprese editoriali italiane è di circa 3 miliardi di euro[10]. Da questo punto di vista, il

[6] Si v. l'audizione del 26 settembre 2017.
[7] Si v. l'audizione del 3 ottobre 2017. Il dato è stato purtroppo confermato anche dal sottosegretario Antimo Cesàro nella seduta di *Question time* di Commissione, il 30 novembre 2017 (v. il relativo *Bollettino delle giunte e delle commissioni*, p. 39).
[8] Si v. l'audizione del 26 settembre 2017. Il dottor Laterza ha anche specificato che i lettori più forti sono i giovani tra i 15 e i 25 anni, mentre la classe professionale che legge di meno sono gli imprenditori e i liberi professionisti.
[9] Il dott. Laterza ha depositato, nell'occasione, una tabella, tratta da uno studio dell'Eurobarometro del 2013, in cui si mettono a confronto gli indicatori culturali dei 28 paesi membri. Se ne trae chiaramente che ai PIL maggiori corrispondono i livelli di lettura, consumi culturali e investimento in ricerca più alti. Da questo punto di vista, il dottor Laterza ha affermato che si tratta di "una tabella che si può leggere da sinistra a destra ma anche da destra a sinistra".
[10] Si v. l'audizione del 17 ottobre 2017. Quanto alle librerie (il cui codice Ateco 47.61.00 consente di risalire al numero totale di imprese registrate nelle camere di commercio sul segmento merceologico) si tratta – al 30 giugno 2017 - di 5598 imprese, di cui 3741 indicate come sedi di società e 1857 come unità locali. Per 'unità locali' s'intendono sedi secondarie di società e dunque – tipicamente – delle librerie di catena, legate cioè a grandi editori. Questi dati peraltro celano una complessità maggiore di quanto possa apparire. Le c.d. sedi societarie – le quali pertanto potrebbero ritenersi librerie indipendenti da grandi editori – in realtà spesso (secondo l'AIE, almeno in 600 casi nel 2016) operano col *franchising*, cioè con il marchio della casa editrice e si tratta di un fenomeno in espansione. Inoltre, molte sedi societarie sono cartolibrerie e non già solo librerie. Si stima che le librerie realmente indipendenti siano ridotte oggi a circa 2000. Tra il 2010 e il 2017, inoltre, il saldo negativo tra nuove iscrizioni e cancellazioni è di 635.
Il fenomeno della chiusura delle librerie indipendenti è da diversi anni all'attenzione dei *mass media*: a Roma in particolare si conta dal 2012 al 2017 la chiusura di più di 50 librerie. A mero titolo di esempio, si ricordano le chiusure in centro storico delle librerie Croce a Corso Vittorio, Fanucci a Corso Rinascimento e Arion di via in Aquiro. Per le difficoltà, da ultimo, della Fahrenheit di Campo dè Fiori, v. *Corriere della sera*, 11 dicembre 2017, cronaca di Roma, pag. 7. In argomento v. anche S. BARTEZZAGHI, *Un salvagente per le librerie*, in *Repubblica* 28 novembre 2017, p. 38. Nella **citata legge di bilancio per il 2018,** ai commi 318 e 319 sono previste misure **in favore della lettura e delle librerie**, parzialmente riprese da un testo unificato (a. C. 1504 e abb.) già approvato dalla Commissione cultura della Camera. Il testo della legge n. 205 è il seguente: "318. Nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo è istituito, a decorrere dal 2018, un Fondo per la promozione del libro e della lettura con dotazione annua pari a 4 milioni di euro, di cui una quota pari a 1 milione di euro annui è destinata alle biblioteche scolastiche. Il Fondo, gestito dal Centro per il libro e la lettura, è ripartito annualmente secondo le modalità stabilite con apposito decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. All'onere di 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2018, derivante dall'attuazione della disposizione del presente comma concernente la quota delle

mercato del libro in Italia vale 12 volte quello della musica[11] e 7 volte quello del cinema.

I rimedi sono di vario tipo e molti sono già sperimentati.

a) I **saloni del libro,** le ***Fiere*** e le iniziative di animazione culturale con la lettura **sono buone pratiche**, anche come presìdi e promozione di pensiero critico.

Nel corso delle audizioni è emersa l'eco del dibattito sull'aggiunta del salone annuale di Milano (***Tempo di Libri***)[12] a quello **più consolidato e tradizionale di Torino**. Alcuni degli intervenuti hanno convenuto che – se, in un primo tempo, avevano guardato con diffidenza alla concorrenza che il capoluogo lombardo avrebbe potuto fare a quello piemontese, in un ambito già in sofferenza – invece, forse, non di concorrenza potrebbe trattarsi, ma potenzialmente di moltiplicazione delle opportunità della diffusione culturale e della vendita di libri[13].

Si è fatto cenno poi alla fiera della piccola e media editoria, che si tiene tutti gli anni a Roma, nel mese di dicembre (*Più libri più liberi*); e ancora alle iniziative di promozione libraria, organizzate dall'AIE in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con le Regioni: *Nati per leggere*[14]

---

risorse del Fondo di cui al primo periodo destinata alle biblioteche scolastiche, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 349, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

319. A decorrere dall'anno 2018, agli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri in esercizi specializzati con codice ATECO principale 47.61 o 47.79.1 è riconosciuto, nel limite di spesa di 4 milioni di euro per l'anno 2018 e di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, un credito d'imposta parametrato agli importi pagati a titolo di IMU, TASI e TARI con riferimento ai locali dove si svolge la medesima attività di vendita di libri al dettaglio, nonché alle eventuali spese di locazione o ad altre spese individuate con il decreto di cui al comma 321, anche in relazione all'assenza di librerie nel territorio comunale. Il credito d'imposta di cui al presente comma è stabilito nella misura massima di 20.000 euro per gli esercenti di librerie che non risultano ricomprese in gruppi editoriali dagli stessi direttamente gestite e di 10.000 euro per gli altri esercenti.".

[11] Il presidente Levi non si riferisce però alla musica dal vivo, per la quale i dati 2016 di ASSOMUSICA rivelano un fatturato annuo in Italia di circa 721 milioni di dollari USA (circa 601 milioni di euro).

[12] Merita menzione, altresì, il salone dell'editoria indipendente BOOKPRIDE di Milano. Precedente al *Tempo di libri*, esso raggruppa gli editori indipendenti medi e piccoli e si pone come parallelo milanese di *Più libri più liberi* di Roma. Mentre quest'ultimo è organizzato dall'AIE, BOOKPRIDE è promosso da ODEI e raggruppa soggetti che valgono quasi il 35 per cento del mercato editoriale. Si svolge nel mese di marzo nei padiglioni dell'ex Ansaldo, dove si trova oggi anche il MUDEC (Museo delle culture).

[13] V. ancora Alberto Asor Rosa, 26 settembre 2017, e Ricardo Franco Levi, 17 ottobre 2017.

[14] Vale la pena – qui - riportare un brano della relazione sulla missione in Campania: "*Di estremo interesse si è rivelato anche e soprattutto l'incontro con la professoressa Maria Franco, che coordina le attività didattiche del carcere, nel quale si tenta di potenziare le competenze linguistiche dei giovani detenuti, sotto il profilo sia della scrittura sia di una più consapevole lettura. I ragazzi sono coinvolti anche in iniziative condotte da autorevoli scrittori (da Luisa Mattia a Luigi Romolo Carrino a Viola Ardone, da Daniela de Crescenzo a Maurizio de Giovanni, ad altri), che vengono invitati a Nisida. Costoro dialogano con i ragazzi e li stimolano a scrivere della loro esperienza e delle loro speranze. Gli scrittori «prestano la penna» ai ragazzi affinché la loro storia possa tradursi in volumi pubblicati. Sotto la guida della professoressa Franco, i giovani detenuti pubblicano anche un periodico chiamato «Nisida News». A Nisida è altresì operativo il «Programma nazionale di promozione della lettura in età precoce Nati per Leggere». Si tratta di un'iniziativa originata nel 1999 in tutte le*

e *Io leggo perché*. Quest'ultima iniziativa (che si svolge nell'ultima settimana di ottobre) consiste nel regalare i libri nelle scuole. Levi ha chiarito che l'obiettivo dell'AIE è di regalare agli alunni fino a 250 mila volumi in 5 mila scuole italiane. Il libro donato consente di organizzare laboratori di lettura o catene di prestito.

Di particolare importanza appare anche "*Reading* al buio", un'iniziativa ideata dalla Fondazione libri italiani accessibili, rivolta alle persone ipovedenti e non vedenti. Durante le letture, scrittori famosi e lettori non vedenti o ipovedenti si alternano alla lettura di brani di libri digitali utilizzando diverse modalità, per esempio ingrandendo i caratteri con il *display braille* oppure con la sintesi vocale.

Peculiare interesse nei membri della Commissione ha destato altresì l'audizione della dott.ssa Luisa Finocchi[15], membro del comitato direttivo di BOOKCITY a Milano. Diversamente dalle fiere, si tratta di un'**iniziativa diffusa nel territorio** del **comune capoluogo**[16], che volutamente dissemina per la città eventi di lettura e di presentazione di libri, dando enfasi – nel periodo di durata – non tanto alla concentrazione della promozione della vendita, quanto allo stimolo alla fruizione, all'abitudine e al piacere della lettura. Più che un sito, c'è quindi un **programma**, molto ricco e diversificato, che persegue l'impulso del consumo culturale per una via indiretta, quella più tipica dell'*happening* su un territorio vasto e con l'apporto della cittadinanza (alcuni degli eventi programmati, infatti, si svolgono addirittura in dimore private, messe a disposizione gratuitamente dai proprietari). Nell'edizione del 2017, BOOKCITY ha ottenuto risultati ragguardevoli[17].

---

regioni italiane e da queste finanziato, che si regge principalmente sul volontariato. A Napoli il Programma si sviluppa, in particolare, con il coordinamento della Fondazione POLIS, anch'essa di derivazione regionale. Com'è stato esposto alla delegazione dall'esponente della Fondazione POLIS Giuseppe Fiorenza e dalla referente regionale di Nati per Leggere, Tiziana Cristiani, lo scopo è di investire nello sviluppo del capitale umano dei minori e nel contrasto dell'iniquità sociale dovuta ai bassi livelli di alfabetizzazione. In particolare, in regioni come la Campania, la diffusione e l'implementazione del Programma sono ostacolate dalla carenza di luoghi deputati alla lettura. Per questo motivo, dal 2012, Nati per Leggere Campania ha costituito punti lettura come quelli di Nisida e Forcella, che si sono rivelate esperienze di grande impatto educativo e sociale".

[15] Si v. l'audizione del 12 dicembre 2017. BOOKCITY è promossa da quattro fondazioni (Arnoldo e Alberto Mondadori, Corriere della sera, Giangiacomo Feltrinelli e Umberto ed Elisabetta Mauri) e si regge su una convenzione con il comune di Milano, oltre che sui contributi di Banca Intesa e della Fondazione Cariplo.

[16] La dott.ssa Finocchi ha posto l'accento sulla città di Milano quale luogo particolarmente indicato per la promozione culturale e della lettura, dal momento che in città si registra la più alta densità di imprese culturali, con – per esempio – il 40 per cento dei grafici e degli illustratori di tutta Italia e ben 600 case editrici.

[17] Nell'edizione 2017 sono stati contati 175 mila partecipanti e una notevole risonanza sui *media* tradizionali e *social*.

Numerose sono poi le reti spontanee di cittadini che si associano, promuovendo letture collettive e circoli di lettura, senza soluzioni di continuità dal nord al sud della penisola, come testimoniano le esperienze virtuose di ***Pordenonelegge***, portata dal presidente della Cineteca del Friuli di Gemona, Livio Jacob[18], e dei ***Presìdi del libro*** in Puglia.

Quest'ultima, in particolare, sebbene d'iniziativa privata, conta sul sostegno degli enti territoriale e locali[19]. Il suo scopo è di sollecitare dinamiche di comunicazione culturale tra i cittadini, favorire la produzione degli "anticorpi" che contrastino l'espandersi della cosiddetta "peste del linguaggio", mettere in contatto la lettura con le arti figurative e immaginifiche (teatro-musica-pittura), come ha sottolineato la dottoressa Montinaro, citando Italo Calvino, dando vita "*all'inseguimento perpetuo delle cose e all'adeguamento alla loro varietà infinita*". La forza espansiva dell'iniziativa è altresì dimostrata dalla sua diffusione a tappeto, dapprima in tutte le province pugliesi (pur restando preponderante la presenza in provincia di Bari), poi in tutta Italia.

All'impegno delle Regioni sul terreno della lettura hanno fatto riferimento anche Gianni Torrenti, coordinatore per i beni e le attività culturali della Conferenza Stato-Regioni, e Monica Barni, vicepresidente della giunta regionale e assessore alla cultura della Toscana[20].

Alla pratica della **lettura condivisa** hanno dedicato parte del loro intervento anche gli editori di NN, Eugenia Dubini e Alberto Ibba, i quali hanno evidenziato come in anni recenti – e almeno dal 2013 - si assista a una crescente diffusione del fenomeno. Si tratta di un'intuizione felice che, lungi dal configurarsi come puro *entertainment*, sottrae la lettura alla sua tradizione solitaria, per trasportarla in una dimensione comunitaria e collettiva, che si nutre di discussione e confronto sul libro scelto, qualcosa che va oltre la lettura stessa e diventa la messa in comune di un'esperienza. Tali gruppi di lettura, animati da "lettori forti" o da giovani librai e bibliotecari, apparivano in crescita già da un decennio a livello nazionale, ma la loro caratteristica inedita rispetto al contesto europeo, dove sono diffusi da tempo anche maggiore, è di scegliere soprattutto i

[18] Si v. l'audizione del 17 ottobre 2017.

[19] Si v. l'audizione di Anna Maria Montinaro e di Ines Pierucci, il 24 ottobre 2017.

[20] Si v. l'audizione del 24 ottobre 2017. Il dott. Torrenti ha depositato un corposo e aggiornato riepilogo delle iniziative di promozione della lettura e della cultura in generale, assunte nelle varie regioni e province autonome. Per esempio, proprio la regione Puglia si è fatta promotrice dell'Associazione Pugliese Editori che riunisce gli editori che hanno sede nella regione; mentre la regione Umbria ha un suo centro editoriale "Umbria editoria".

grandi classici della letteratura[21]. Sotto questo profilo, la scommessa vinta dalla casa NN Editori è stata quella di investire su un'idea nuova di lettura, che dia spazio alla figura dell'editore-lettore, in grado di proporsi alla comunità di riferimento offrendo un prodotto curato, inteso come espressione di rispetto nei confronti del proprio pubblico[22]. Ne sono derivate, per un verso, l'attitudine a incontrare direttamente i librai in giro per l'Italia, per capirne i gusti e verificare la bontà della proposta editoriale, creando così un legame prezioso, anche con eventi *ad hoc* sui territori; per un altro verso, la decisione di dotarsi di una nuova figura professionale strategica, il *Social media manager*, chiamato a interagire con il pubblico *social* e a utilizzarne i linguaggi specifici. La comunità creatasi su queste basi di rispetto e di fiducia, ma anche grazie alla contaminazione culturale proposta, che vede i libri interagire con la musica o con i film e le serie tv, ha permesso un elevato coinvolgimento dell'utenza. La valorizzazione del capitale umano è stata una scelta mirata anche nella costruzione del catalogo, che annovera traduttori di alto livello, riconosciuti e apprezzati dagli appassionati[23].

Di considerevole interesse è l'animazione culturale portata avanti dall'**Associazione *Le Colonne*** di Sezze Romano (LT), in un territorio di provincia ma di grande pregio naturalistico, storico e artistico, come l'Agro Pontino, a ridosso del Monte Circeo e – dunque - della costa prospiciente le Isole

[21] Accanto a questo frastagliato arcipelago, si è registrato di recente lo sviluppo di comunità per così dire virtuali di appassionati lettori, i quali hanno creato gruppi intorno a *blog*, *social media* e siti *web* dedicati a libri e prodotti culturali. Queste comunità, che si incontrano su canali alternativi a quelli fisici, agiscono in modo del tutto autonomo e indipendente rispetto ai produttori di cultura, tuttavia costruiscono insieme ad essi percorsi di scelta e condivisione, a riprova di quanto sia importante l'elemento umano e collettivo quale vettore di informazione.

[22] Vale la pena, a questo proposito, citare ancora le parole di S. BARTEZZAGHI, *cit.*: "L'apertura di spazi conviviali, con servizio di bar e tavolini, che rende la libreria un luogo di sosta e di incontro. L'organizzazione di presentazioni, dibattiti e corsi. La selezione dei libri a cui dare maggiore evidenza, in vetrina, sui banconi e sugli scaffali. L'offerta complementare di merci capaci di dare un'identità particolare, se non unica, al proprio negozio (vini, dischi in vinile, gadget spiritosi, cartotecnica scelta bene). La disponibilità a precisare esigenze della clientela quasi sempre nebulose. Molte di queste cose le fanno, naturalmente, anche le librerie di catena (almeno le migliori): ma le hanno imparate dalle librerie minori.".

[23] In realtà, esperienze di editori indipendenti, con caratteristiche non dissimili da quelle descritte da Ibba, sia pure in contesti e tempi diversi, sono molte, tra cui, per esempio, quelle di Giulio Einaudi (prima dell'acquisto della casa editrice da Mondadori), che si avvalse delle competenze e della sensibilità di Roberto Cerati nei rapporti con i librai; e di Elvira Sellerio. Sul cammino di quest'ultima si sofferma L. M. LETO, *Palermo. Storie dalla città interrotta*, Navarra 2015, in cui si può leggere un'accurata ricostruzione storica dello sviluppo culturale a Palermo dal 1950 ai primi anni '80. L'autrice evidenzia come Elvira, nata Giorgianni, figlia del prefetto di Palermo, si laureò in giurisprudenza, più che per passione per inerzia famigliare. Ottenuto un impiego presso la regione, se ne dimise nel 1969 e, con il trattamento di fine rapporto, fondò la ESSE edizioni insieme al marito, il fotografo Enzo Sellerio, e con il sostegno incondizionato di Leonardo Sciascia (pp. 154 ss.). Nel 1970 la casa editrice cambiò il nome in 'Sellerio' e proseguì le pubblicazioni nella collana dal nome programmatico: *La civiltà perfezionata*. Vi apparvero titoli di molti autori, primo fra tutti, come accennato, Sciascia, il cui titolo più rinomato di quegli anni fu *Atti relativi alla morte di Raymond Russel*. La casa editrice prese definitivamente il largo nel 1978 con un ulteriore libro di Sciascia, *L'Affaire Moro*. Nel 1981, in una diversa collana, Sellerio pubblicherà Gesualdo Bufalino; e a metà anni '90 s'imporrà su tutto il territorio nazionale come presenza ineludibile con Andrea Camilleri. Elvira Sellerio morrà nel 2010.

Ponziane. L'Associazione da molti anni porta avanti progetti di coinvolgimento dei cittadini in letture pubbliche. Nel 2010, per esempio, è stata organizzata una lettura diffusa in diversi luoghi lavoro (il bar, la barberia, il cantiere edile, l'ufficio postale e altri) di tutti i canti della *Commedia* di Dante; nel 2011, in occasione del 150° anniversario della Repubblica, in diversi luoghi della città sono stati letti i 139 articoli della Costituzione[24].

b) Accanto alle iniziative periodiche e ricorrenti, la Commissione cultura ha censito poi alcune esperienze strutturali, quali sono le **biblioteche**, intese come avamposti stabili di contrasto dell'analfabetismo di ritorno e di promozione della lettura.

L'esempio più impressionante – per la sproporzione della sfida intrapresa – è quello della "**Fornace di Moie**" di Maiolati Spontini (AN). Si tratta di un comune di 6 mila abitanti, che ha deliberato nel 2007 di destinare gli introiti della discarica comunale (3 milioni di euro) alla ristrutturazione di una fornace e la sua trasformazione in una biblioteca, dotata di vari ambienti, tra cui il punto *Informagiovani*; il Caffè letterario; la biblioteca privata del Gruppo solidarietà, specializzata in tematiche sociali; il deposito; il *Binario 9 e ¾* dedicato principalmente ai bambini; la sala *Joyce Lussu* per le piccole conferenze[25]; e il *tunnel*, ovvero il forno dove venivano cotti i mattoni, ora utilizzato come spazio espositivo. Una sfida vinta, se è vero che l'utenza media annua è di oltre 5 mila utenti[26], con punte di 20 mila passaggi nei mesi estivi, che accedono a un patrimonio librario di quasi 28 mila volumi, cui si aggiungono 3500 dvd, 48 riviste e 2 quotidiani.

La Commissione ha censito anche altre esperienze: la **Fondazione Giorgio Cini** e l'**Istituto Veneto di Scienze, lettere e arti,** entrambe a Venezia; e quelle più lunghe e sofferte della **Biblioteca dei Girolamini** di Napoli e di **Palazzo Tarallo**, nel quartiere dell'Albergheria, a Palermo.

---

[24] Si v. l'audizione del professor Gianfranco Loffarelli del 10 ottobre 2017.

[25] L'intitolazione a Joyce Lussu si spiega – come noto – con le origini marchigiane della futura moglie di Emilio Lussu. Il suo cognome da nubile era infatti Salvadori ed ella era nata da madre inglese (Ethelin Welby). La famiglia Welby – venuta dal Lincolnshire – si era stabilita a Porto San Giorgio negli anni '30 del XIX secolo. Per ragguagli sulla vita ricca e avventurosa della Lussu (tra le cui qualità erano una capacità di leggere e scrivere fuori dal comune e il talento per le lingue), v. F. TRENTI, *Il Novecento di Joyce Salvadori Lussu (Vita e opera di una donna antifascista*), Le Voci della luna – Fondazione Cassa di risparmio in Bologna, 2009. Documentazione epistolare di Joyce Lussu è detenuta anche dall'Istituto Ernesto de Martino di Sesto Fiorentino, l'audizione dei cui esponenti si è svolta nella seduta del 12 dicembre 2017.

[26] All'evidenza, si tratta anche di residenti fuori comune: v. l'audizione della bibliotecaria di Maiolati Spontini, Stefania Romagnoli, il 17 ottobre 2017.

La Fondazione Cini, che ha sede nell'isola di San Giorgio e che trae profitto anche da tale ubicazione francamente invidiabile, dispone di ben due biblioteche dotate di un patrimonio librario impressionante sul Veneto e che ospitano centinaia di studenti e utenti ogni anno.

L'Istituto Veneto di Scienze lettere e arti, a sua volta, ha una biblioteca dotata di più 200 mila volumi e raccoglie le collezioni delle riviste periodiche delle università, dei centri di ricerca e delle accademie di tutto il mondo.

Entrambe queste istituzioni sono molto avanti nel processo di digitalizzazione del patrimonio documentale.

Venendo alla **biblioteca dei Girolamini di Napoli**, la cui attività si pone notoriamente in parallelo con la Biblioteca Vallicelliana, si noti che essa è oggi guidata dal direttore della Biblioteca universitaria dell'ateneo Federico II, il quale ha profuso sforzi per risollevare la gestione dall'opacità e dal degrado (non privo di risvolti penali) in cui la struttura era precipitata negli anni 2011-2012.

La biblioteca è sita nel cuore del centro antico di Napoli e condivide con il Conservatorio di San Pietro a Majella e con altri luoghi della cultura, che pure sono di diversa estrazione e natura (dalla Cappella Sansevero fino alla Biblioteca Annalisa Durante a Forcella), il ruolo di avamposto di cultura e legalità.

Il patrimonio librario è costituito da circa 185 mila volumi, risalenti per il 90 per cento a prima del 1830. Inoltre, custodisce beni documentali antichi e rari, tra cui incunaboli, cinquecentine e litografie. La biblioteca è stata destinataria dal 2014 di circa 30 mila euro di elargizioni liberali, grazie all'*Art bonus*. L'iniziativa più meritevole in atto appare il Corso biennale di alta formazione in storia e filologia del manoscritto e del libro antico, sviluppato in collaborazione tra il MIBACT e l'Università Federico II.

A Palazzo Tarallo a Palermo hanno sede diverse istituzioni culturali, tra cui il **museo** e la **biblioteca Giuseppe Pitré**, che conserva un patrimonio librario e documentario notevole, ascrivibile all'attività del e sul famoso antropologo siciliano. La sua presenza nel cuore di Palermo, a diretto contatto con il mercato di Ballarò, ha un importante significato di bonifica sociale e civica[27].

[27] Nel palazzo ha sede anche l'**ufficio toponomastica** del comune di Palermo. La circostanza ha un qualche rilievo, poiché quest'ufficio si atteggia, in definitiva, a prezioso archivio cittadino. Generalmente, le famiglie, che desiderano che a un loro caro sia intitolata una strada o una piazza, allegano all'istanza documentazione che attesta i fatti e l'opera della persona di cui si tratta. A prescindere dall'esito della pratica, l'ufficio accumula così una mole documentale di significativo spessore, fatto di vite che talora s'intrecciano e che può rivelarsi molto importante per la ricerca storica e per l'indagine sociale.

Quanto alla **Biblioteca provinciale dei frati minori Cappuccini di Bologna**, essa ha affrontato l'amore per i libri in chiave prevalentemente educativa: nell'ambito dell'iniziativa *Io amo i beni culturali*, promossa dall'Istituto beni culturali della regione Emilia-Romagna, vi si è svolto il progetto di alternanza scuola-lavoro denominato *De Inquisitione Librorum Prohibitorum*, volto ad avvicinare i giovani al patrimonio culturale regionale e ai luoghi della cultura che lo conservano. Gli studenti hanno catalogato e pulito il patrimonio librario della biblioteca[28].

L'istituto beni culturali della regione Emilia-Romagna dedica il concorso annuale alla realizzazione di venti progetti, che coinvolgono equamente suddivisi musei, archivi e biblioteche, nonché studenti provenienti da una quarantina di scuole secondarie superiori, centri di istruzione per adulti, intrecciando saperi e competenze diversi, per un totale di circa cento enti in media all'anno.

Altra esperienza ormai cinquantennale è quella dell'**Istituto Ernesto de Martino**, fondato a Milano ma che ha oggi sede a Sesto Fiorentino, che vanta una biblioteca, una nastroteca e un archivio di primaria importanza. Le finalità dell'Istituto consistono nel collegare un arcipelago di associazioni e di archivi che operano nel campo delle culture politiche e popolari, valorizzando specialmente la storia orale, le musiche popolari e le proteste sociali[29] [30].

[28] V. l'audizione di Valentina Galloni, funzionaria dell'Istituto beni culturali della regione Emilia-Romagna e di Elisabetta Zucchini, responsabile della Biblioteca dei Frati minori cappuccini, il 5 dicembre 2017.

[29] Durante l'audizione del dottor Stefano Arrighetti è stato sottolineato come le raccolte dell'Istituto annoverino, oltre ai libri, nastri magnetici, dischi in vinile, carteggi, manifesti e opuscoli. È intervenuto altresì il professor Alessandro Portelli.

[30] Affine al censimento delle presenze bibliotecarie sul territorio può essere considerata anche la raccolta dell'esperienza della **Cineteca del Friuli** e delle **Giornate del cinema muto di Pordenone**, i cui esponenti, rispettivamente Livio Jacob e Sergio Grmek Germani, per la Cineteca, e J. Weissberg, per le Giornate, sono stati ascoltati il 17 ottobre 2017. Si tratta di un'iniziativa costituita all'indomani del terremoto del 6 maggio 1976, mediante le proiezioni itineranti nelle tendopoli. Essa è diventata nel corso degli anni un importante centro di studi presso prestigiosa sede di Casa Gurisatti. La ricerca (come ha chiarito il dottor Jacob) della Cineteca è diretta non solo alla grande storia del cinema, ma anche alle piccole produzioni locali e ai documentari girati in Friuli, ai film di cineamatori che - con il passare degli anni e con la trasformazione del paesaggio - assumono un valore che va al di là di quello cinematografico. La Cineteca organizza a ottobre con *Cinemazero* di Pordenone le Giornate del cinema muto, una delle più importanti manifestazioni internazionali dedicate a questo tipo di film.

2. ***Con la cultura si mangia: ma come? Uno sguardo su numeri, esperienze e problemi dell'industria culturale.***

a. Durante una missione densa e arricchente a Venezia, la Commissione cultura[31] ha raccolto impressioni e dati sull'economia della cultura, vale a dire sulla **combinazione** tra tradizione artistica, architettonica e musicale e creatività, da un lato, e impresa del piacere intellettuale come veicolo di produzione di ricchezza e di sviluppo economico dei territori, dall'altro.

Al di là del dato significativo - ma rapsodico - della mostra di Damien Hurst a Palazzo Grassi (che alcuni membri della delegazione hanno visitato), con ricavi di assoluto rispetto[32], di particolare impatto è stato il colloquio con il presidente della **Fondazione Biennale di Venezia**, Paolo Baratta.

Quest'ultimo, coadiuvato dai suoi collaboratori, ha svolto un'ampia esposizione[33], nella quale ha descritto origini storiche, forme organizzative e giuridiche, nonché risultati economici della Biennale[34].

A tale proposito, nel 2017 i visitatori dei vari siti della Biennale d'arte hanno superato il numero di 615 mila, con un incremento del 23 per cento rispetto al 2015.

Nel 2017 i ricavi propri della Biennale hanno superato i 22 milioni di euro. Nel 2017 alla Biennale d'arte si sono accreditati circa 5000 giornalisti, di cui 1600 della stampa italiana e 3400 della stampa internazionale, tutti a spese proprie. Quest'anno si sono accreditati per la Biennale cinema 1067 rappresentanti della stampa internazionale. Per gestire queste presenze, la Fondazione La Biennale ha istituito un apposito ufficio. Nel rinviare al resoconto per una maggiore articolazione di queste grandezze, nella loro imputazione alle varie attività e causali, vale la pena dire che è emerso che la presenza della Biennale a Venezia **costituisce sul territorio** e per **l'economia reale** un **motore sempre acceso di produzione di identità, di comunità e di movimento**[35].

---

[31] La delegazione – guidata dalla presidente Piccoli Nardelli - era composta altresì dai deputati Giorgio Lainati (AP), Marisa Nicchi (Articolo 1 – MDP), Chiara Di Benedetto (Movimento 5 Stelle) e Lorenza Bonaccorsi, Maria Coscia, Irene Manzi e Giulia Narduolo (PD).

[32] La mostra, aperta il 9 aprile e chiusa il 3 dicembre 2017, al 25 novembre 2017 (con un giorno di chiusura settimanale) aveva staccato in media 1600 biglietti al giorno al prezzo di 18 euro, per un totale superiore a 6 milioni di euro.

[33] Il resoconto completo della relazione è pubblicato in allegato al presente volume.

[34] Si ricorda che la Biennale è articolata in 6 settori: Arte, Architettura, Danza, Musica, Teatro e Cinema, cui si aggiunge l'Archivio Storico delle Arti Contemporanee

[35] La Biennale dispone di spazi per un totale di sessantaduemila metri quadrati e di numerosi edifici storici, che la Fondazione ha contribuito a recuperare. Per tali ragioni la Biennale si pone come attrattore di consistenti sponsorizzazioni pubblicitarie: dei 18 milioni di ricavo annuo **circa 6 milioni derivano dagli *sponsor***.

Non sono, infatti, solo le presenze turistiche della fruizione (che pure sono essenziali per qualità e quantità) a determinare il connotato della Biennale, ma anche il rapporto con la città e con la scuola, in una chiave di reciproche influenza e crescita. Da questo punto di vista, la delegazione della Commissione ha anche assistito all'inaugurazione di un *open day* promosso dal settore *Educational*. Da tutto il Veneto[36] arrivano insegnanti per apprendere i diversi contenuti offerti dalla Biennale, in modo che poi possano scegliere i percorsi e le attività più proficui per le loro classi, in vista della partecipazione ai numerosi laboratori pratico-creativi e tematici[37] offerti dalla Biennale.

Il settore *Educational* interessa anche gli adulti con percorsi e attività dedicati e visite guidate, nonché per gli studenti universitari proposte di lezioni, gruppi di lavoro e approfondimenti sulle opere esposte. Nel complesso, quest'anno le attività *Educational* hanno coinvolto quasi 65 mila persone.

La delegazione ha tratto la conclusione che la Fondazione Biennale è un *unicum*: essa riprende il modello novecentesco del diritto amministrativo italiano dell'ente pubblico economico (il presidente è nominato con decreto del Ministro dei beni e le attività culturali), che parte da una dotazione patrimoniale pubblica e poi opera in regime di diritto privato. La gestione concreta, in questo caso, appare particolarmente accorta e lungimirante e sfrutta l'evidente vantaggio competitivo dello svolgersi calata sul proscenio della città di Venezia.

La conduzione della Biennale è connotata da uno spiccato dinamismo sul piano sia dei contenuti culturali[38], sia delle relazioni con gli enti locali, con il mondo della scuola e delle imprese. Essa rifugge provincialismi e burocratismi, riuscendo così a resistere alle pressioni degli interessi privati particolari. In questo senso, gli *sponsor* contribuiscono al successo economico

[36] Vale la pena rammentare in questa sede che il **Veneto è la prima regione italiana come destinazione** di turisti italiani e stranieri. Concorrono a questo primato Venezia ma anche altri fattori, quali - per esempio e tra gli altri - lo sport invernale sulle Dolomiti venete, il turismo sulla riva veneta del Garda, Verona, Padova, il sistema termale Abano-Montegrotto e le ville Palladiane.

[37] I laboratori sono multidisciplinari, poiché concernono ambiti trasversali come per esempio arte e parole, arte e musica, arte e scienze, arte e danza, eccetera; essi sono anche multimediali perché contano sui diversi media anche digitali, che la Biennale è in grado di mettere a disposizione.

[38] Sotto questo aspetto, assai rilevante è la scelta della Biennale di fare sempre affidamento sui direttori artistici, selezionati con attenzione alle competenze e all'esperienza ma anche al potenziale e alla sensibilità innovativa. Ciò conferma che spesso, nelle istituzioni culturali, la presenza di un direttore artistico non è un accessorio del *management* ma è un elemento fondamentale di connotazione e di orientamento.

della Biennale, ma non riescono a condizionarne la gestione o a sostituirsi a essa nelle decisioni strategiche[39].

b. La tematica dell'investimento in cultura e della "resa" del lavoro culturale è poi emersa prepotentemente in alcune audizioni: quelle del professor Pier Luigi Sacco, di Marino Sinibaldi - direttore di RAI Radio 3 – di Armando Massarenti, direttore del supplemento culturale del *Sole 24 ore*, di Carlo Fuortes, del professor Raffaele Pozzi e del dottor Guido Guerzoni.
Dal punto di vista strategico, il professor Sacco[40] ha esposto che vi sono tre modelli di creazione di valore culturale: le piattaforme aperte, il mecenatismo e le industrie culturali e creative. La partecipazione a tali modelli e la fruizione sono in grado di produrre valore anche in ambiti diversi dal solo settore culturale. Sacco ha detto testualmente – con efficacia – "*il punto non è tanto esaminare come funzionino internamente i settori culturali, con i quali, seppur svegliandoci in ritardo, qualcosa stiamo iniziando a fare. Il punto è capire come la cultura si interfacci ad altri aspetti dell'agenda delle politiche che noi non consideriamo, dove la cultura può avere un impatto superiore a quello del valore aggiunto creato nei settori culturali*".
Quanto alle piattaforme culturali, la circostanza che esse rendano possibile la riproduzione illimitata di contenuti culturali (fotografici, musicali, artistici e audiovisivi) e siano il serbatoio di informazioni di gran lunga più frequentato e consultato al mondo fa capire che con la cultura (intesa qui anche come acquisizione e gestione di dati, informazioni sulle tendenze, sulle idee, sui

[39] Ancora con riferimento all'esperienza dell'impresa culturale a Venezia, di rilievo è il caso del **Museo ebraico, gestito da COOPCULTURE**. Il comune non ha concepito questo modello come un'esternalizzazione ma come una cogestione strutturata, ruolo al quale le cooperative sono particolarmente adatte. Vi si è diffusa Giovanna Barni, nell'audizione del 24 ottobre 2017, nella quale ha illustrato che le cooperative operanti nel settore culturale (festival, musei, archivi, biblioteche, teatro, cinema ed eventi musicali) sono circa 1500, per un totale di 15 mila dipendenti, quasi il 45 per cento dell'intero comparto. Il Museo ebraico è passato da 38 mila visitatori l'anno nel 1995 ai 90 mila del 2016, con 20 mila studenti e 5 mila visite guidate nel medesimo anno. La cooperativa impegnata nel Museo impiega 20 dipendenti.
Sempre nello scenario veneziano, la Commissione ha ascoltato (il 28 novembre 2017) Elena Minarelli sull'esperienza di **alternanza scuola/lavoro** della **Peggy Guggenheim Collection**. La Peggy Guggenheim ha aderito al una convenzione dell'Ufficio scolastico regionale del Veneto in virtù della quale ogni studente svolge nel complesso tra le 100 e le 120 ore di alternanza s/l per un totale variabile tra 10 e 12 giorni, impiegati in attività tipiche del lavoro in un museo, sia di *front* sia di *back office*. Alla data dell'audizione erano stati ospitati 17 studenti. Accanto all' alternanza s/l, ben da prima la Peggy Guggenheim organizza anche **laboratori per i bambini della scuola primaria**, che nello scorso anno scolastico hanno interessato un milione e 400 mila alunni.
[40] V. l'audizione del 10 ottobre 2017.

sentimenti e sui gusti della popolazione) non solo *si mangia*, ma si possono ottenere potere di influenza e altri vantaggi diffusi[41].

Il docente ha poi chiarito che la caratteristica del mecenatismo è quella di rivolgersi a beni non suscettibili di produzione industriale, mentre le industrie culturali e creative – dal canto loro – hanno questo connotato e desiderano fare profitti. Al momento, il settore più in salute è quello dei video-giochi. In conclusione, il professor Sacco non ha considerato appagante la metafora per cui la cultura sarebbe il "petrolio italiano", giacché l'analisi di chi vuol fare economia con la cultura deve essere più sofisticata.

In qualche misura, nel medesimo contesto si collocano le considerazioni di Marino Sinibaldi, che ha descritto la parabola di RAI Radio 3, la quale ha iniziato negli anni '50 come prima stazione radio non generalista, dedita cioè a una specializzazione, quella della musica classica. Con questa decisione – che si è rivelata strategica – la RAI intendeva perseguire un disegno di acculturazione nazionale con una proposta di nicchia, diversa dal genere nazional-popolare. Tuttavia, la sfida di RAI Radio 3 è stata di riposizionarsi, allorquando negli anni '60 e '70 il *boom* economico e la scolarizzazione di massa hanno mostrato i primi effetti, accompagnati peraltro dall'affermarsi della televisione, che non era protagonista quando il canale radio fu fondato. Sicché esso, in anni più recenti, ha **dismesso i panni del profilo culturale elitario e intellettuale** e ha spinto molto sul carattere **accessibile e divulgativo dei contenuti e del linguaggio**. Senza rinunciare alla qualità, il canale radio ha tentato di mettere a frutto sia una propria proiezione alla conquista di nuovi pubblici (per esempio con programmi di interazione e non solo di mero ascolto da parte dell'utenza), sia i nessi della radio con le nuove tecnologie

[41] Il professor Sacco – quale esempio del ritorno dell'investimento culturale sul lungo periodo – ha fatto menzione degli **studi clinici che hanno accertato la tendenza al miglioramento della salute delle persone in età** avanzata nel caso in cui beneficino di consumi culturali (teatro, concerti *et similia*), ciò che si riverbera in un risparmio sul sistema sanitario nazionale: v. ancora l'audizione del 10 ottobre 2017.

Anche Silvia Ronkey, ordinaria di storia e civiltà bizantina nell'Università Roma Tre, ascoltata il 3 ottobre 2017, ha affermato: "Prima si parlava delle mancate *performance* dell'accademia. Si parlava dei giovani, nuovi consumatori e nuovi utenti di cultura, **anche se la parola «consumo» dà l'idea che la cultura si consumi, mentre per fortuna non si consuma, anzi, si alimenta via via che viene trasmessa**". Marco Macciantelli (già sindaco di San Lazzaro - RE) ha, a sua volta, condiviso l'insufficienza della metafora del petrolio: "E' stato calcolato come New York incassi 7 dollari per ogni dollaro speso in biglietti per ingressi ai musei o per visite a gallerie d'arte. E' in questo modo che la cultura si fa motore di sviluppo economico, non con i cedimenti al mercato nella tutela dei beni culturali, non dismettendo, ma potenziando, rendendoli più efficaci, i compiti dello Stato. Se ne parla talvolta come del nostro petrolio; un'espressione particolarmente infelice: la cultura non è un combustibile fossile, ma un'energia rinnovabile, non inquinante, che definisce l'ambito di un'ecologia non solo dell'ambiente e del paesaggio, anche della vita civile" (v. *Cultura bene comune. Una politica per il nostro petrolio*, 22 dicembre 2017, nel sito https://articolo1mdp.it).

mediatiche, in modo da poter coinvolgere non solo l'ascoltatore tradizionale (che accende la radio all'ora del programma), ma anche un più largo pubblico che partecipa attraverso i *social media* o che ascolta la trasmissione in differita. Oggi, RAI Radio 3 ha un *reach* (vale a dire passaggi di ascolto) di più di 1 milione 400 mila persone al giorno, garantendo un sicuro ritorno economico alla RAI.

Importante è risultata anche la testimonianza di Armando Massarenti[42], ideatore – più di trent'anni orsono – e direttore del supplemento domenicale culturale del *Sole 24 ore*, che ha offerto ampi ragguagli sul nesso tra sviluppo della comunità nazionale e il suo dinamismo culturale e sulla natura necessariamente dilatata dei tempi di raccolta dei risultati dell'investimento culturale. Massarenti ha anche sottolineato l'importanza dei **nessi tra tutela e valorizzazione del patrimonio culturale italiano e ricerca**, proprio nell'ottica di un **continuo stimolo del pensiero critico**.

Carlo Fuortes, già amministratore delegato di *Musica per Roma* e oggi direttore del Teatro dell'Opera di Roma, nonché commissario straordinario dell'Arena di Verona, ha posto l'enfasi sul fatto che il *management* delle istituzioni dello spettacolo dal vivo deve – pur tuttavia – assumere il dato del **successo quantitativo come imprescindibile per una corretta misurazione della forza culturale di un progetto**. Teatri e opera entrano in concorrenza con le restanti produzioni culturali non solo per il corrispettivo, che i consumatori e utenti sono disposti a pagare, ma anche per il loro tempo libero, visto che in questi casi il pagamento e la fruizione a data fissa hanno un legame non scindibile (non essendo possibile un consumo in differita dello spettacolo dal vivo)[43].

Nel contesto di un intervento – in realtà di ampio respiro culturale e pedagogico – il professor Pozzi (ordinario di storia della musica e di musicologia nell'Università Roma Tre) ha sottolineato come il rilancio dei consumi culturali, specialmente sul versante dello spettacolo musicale dal

[42] V. l'audizione del 3 ottobre 2017.

[43] V. l'audizione del 3 ottobre 2017. Il dott. Fuortes ha anche rimarcato l'esigenza che anche le istituzioni del teatro lirico si aprano all'innovazione di prodotto. Affine a questa impostazione può essere considerata - per il carattere innovativo della relazione tra turismo e musica - l'iniziativa **Le Dimore del Quartetto**, costituita da una rete di dimore storiche riconvertite a siti ricettivi turistici (v. l'audizione della dott.ssa Francesca Moncada, il 12 dicembre 2017). Ai clienti delle dimore viene offerto un concerto di un quartetto, formato da studenti dei conservatori italiani. In buona sostanza, la schietta attività d'impresa dei proprietari delle dimore si accompagna alla valorizzazione dei giovani che studiano musica e alla diffusione del messaggio musicale. (I concerti sono compresi nel prezzo del soggiorno anche perché i musicisti non sono retribuiti, se non per l'aspetto del vitto e dell'alloggio nelle dimore medesime).

vivo, **passi per un serio investimento di acculturazione musicale a scuola**. Accanto ai tradizionali insegnamenti di numeri e lettere, vi sarebbe bisogno di affiancare per i bambini in tenera età quello dei **segni grafici della musica**, sì da gettare le basi per un apprendimento della musica alla portata di tutti in età più matura. Se la conoscenza della musica classica e dell'opera è un fatto elitario nel nostro Paese, ciò è dovuto al paradosso storico per cui – proprio nella terra che ha dato i natali all'opera, alla terminologia musicale e allo stesso pianoforte come strumento – il sistema d'istruzione ha imposto il logocentrismo ed emarginato dalla scolarizzazione precoce la disciplina della musica (in questo senso Pozzi ha fatto riferimento a una innaturale e malintesa contrapposizione tra *logos* e *melos*). Così, anziché formare anche gli insegnanti generalisti alla musica, si è lasciata quest'ultima nell'angusta quota delle ore e dell'insegnamento a essa specificamente dedicati. Questo ha portato devastanti effetti sul piano della fruizione e dei consumi culturali, con ovvie ricadute economiche negative[44].

Guido Guerzoni, a sua volta, ha illustrato il **decisivo settore dello studio** dell'**impatto pubblicitario sull'affermazione culturale**. Qualsiasi evento culturale ha un impatto (economico e non) tanto maggiore quanto più compra o si guadagna *media coverage* (cioè quanto più è trattato dai *media*). Si capisce così per quale motivo gli organizzatori di *festival*[45] e spettacoli investano

[44] V. l'audizione del 19 dicembre 2017. Vale la pena a questo riguardo riportare anche l'accorato appello finale della professoressa Silvia Ronckey, circa il rapporto tra "semina culturale" nelle istituzioni dell'istruzione formale, da un lato, e la diffusione e i consumi culturali, dall'altro. "Parlo di giovani che hanno questa possibilità e a cui dovrebbe, quindi, essere già fin d'ora affidata una funzione nel nostro mondo della cultura, perché tutti i vari problemi che sono stati posti, alla fine, si risolvono in questo. Si risolvono nel fatto che alcune generazioni, direi due generazioni, sono escluse dalla possibilità di fare, di diffondere e di organizzare la cultura che hanno e che noi comunque siamo riusciti a trasmettere. Ci siamo riusciti attraverso le piattaforme culturali e le manifestazioni, i *festival*, la radio, i giornali, i supplementi culturali dei giornali, i teatri. Questa cosa c'è, ma, se non si dà accesso, quale che sia, agli strumenti e alle istituzioni, o a quelle parti, a quei frammenti, a quegli spigoli, angoli di istituzioni, non si riesce a farla funzionare, a farla mettere in moto e, fra l'altro, a mediare fra i diciottenni che non hanno letto un libro intero quando arrivano nei banchi delle nostre aule. Le matricole non hanno mai letto un libro intero. Hanno solo letto dei pezzetti di libri a scuola, non uno intero, anche perché così funziona nelle antologie scolastiche. Non è neanche una questione di soglia di attenzione, che è stata abbattuta. No, perché basta poco. Basta pochissimo, basta un mese. Basta essere i loro sarti su misura delle letture di ciascuno studente, cosa che noi facciamo, e in un mese o due mesi i ragazzi arrivano con una pila di libri e se li leggono" (v. ancora l'audizione del 3 ottobre 2017).

[45] In data 7 novembre 2017, è stata ascoltata Michelina Borsari, già direttrice scientifica del **Festivalfilosofia di Modena, Carpi e Sassuolo** la quale ha dato conto dell'impatto del festival sul territorio dei tre comuni sui quali esso gravita. Nel 2013, infatti, è stata fatta una rilevazione volta a indagare **la composizione demografica e sociale dei partecipanti**, **oltre che il numero degli accessi** e **la permanenza delle persone arrivate nelle tre città**. Nell'edizione di quell'anno si sono registrate più di 50 mila persone (per 200 mila presenze negli eventi) per quello che la dottoressa Borsari ha definito "introito territoriale" di più di 3 milioni di euro. La permanenza media dei partecipanti residenti fuori dai tre comuni è stata di 2,25 giorni e 2 notti. La composizione del pubblico ha visto una **netta prevalenza di donne** (62 per cento) e un'**analoga prevalenza** di possessori di un **titolo di studio equivalente o superiore alla laurea** (58 per cento). L'introito calcolato dalla dottoressa Borsari comprende le spese medie giornaliere nelle tre città inclusive di pernottamenti e trasporti. Fatta la

somme crescenti sulla pubblicità e sull'accreditamento di giornalisti. A tale sforzo partecipano non solo le agenzie private di organizzazione, ma anche gli enti locali ospitanti. Guerzoni ha anche avvertito che questo tipo di studi[46] - a prima vista ovvio - nasce sul terreno, prettamente privatistico, del successo imprenditoriale e non sempre è in grado di misurare l'impatto sociale e culturale di eventi da cui ci si aspetta un ritorno nel lungo periodo. Egli ha infatti offerto il *case study* di un evento inserito a Pistoia, capitale italiana della cultura 2017. Gli studi dell'impatto del *media coverage* restano importantissimi per orientare anche le scelte degli amministratori locali, soprattutto per non sprecare danaro pubblico.

divisione tra 3 milioni di euro e gli 850 mila euro investiti dagli organizzatori del Festival della filosofia se ne è tratta l'esistenza di un moltiplicatori di 3,8.

[46] Sull'argomento e sugli studi svolti da Guido Guerzoni v. anche S. BARTEZZAGHI, *Fare i conti con il festival*, in *Repubblica-Robinson*, 12 novembre 2017, p. 10.

3. ***Cultura e territori: il concorso tra pubblico e privato nella realizzazione delle plurime finalità della presenza culturale***.

a) Nell'ambito delle **buone pratiche della presenza culturale territoriale**, assumono – evidentemente - primario rilievo i **musei**. Sotto questo aspetto, la Commissione ha centrato la sua attenzione su alcune strutture (diverse dai "giganti" dell'attrazione turistica italiana, come potrebbero essere l'Egizio di Torino, gli Uffizi di Firenze o il Capodimonte di Napoli), le quali stanno compiendo un percorso di innovazione e di confronto con le esigenze di sostentamento.

Il direttore generale dei musei del MIBACT, Antonio Lampis[47], da questo punto di vista, ha sottolineato l'importanza dell'obiettivo della **gestione sostenibile dei musei**, i quali devono collegarsi in un "protocollo di rete" e offrire alle cittadinanza, più che l'idea di una sorta di "tempio" centrale (come potrebbero essere il Louvre di Parigi o il Prado a Madrid), quella di un reticolo diffuso che inviti le varie realtà territoriali a partecipare. In questo, occorre anche sfruttare in tutte le potenzialità le nuove tecnologie, sia per l'educazione alla comprensione del patrimonio, sia per la sorveglianza e la tutela dei beni.

In tale contesto, di interesse è stata quindi la testimonianza di Paolo Guglierini[48], direttore del **Museo Archeologico Nazionale** di **Napoli**, il quale ha adottato un piano strategico quadriennale (2016-2019), conseguendo già notevoli risultati d'incremento di visitatori (452 mila nel 2016, rispetto ai 360 mila del 2015) e instaurando una prassi gestionale innovativa, di valorizzazione sia dell'ingentissimo patrimonio stanziale, sia di prestito – prevalentemente all'estero - delle opere custodite ma non esposte.

La Commissione ha poi visitato il **Museo archeologico regionale "A. Salinas"** di **Palermo**, di recente ristrutturato. Esso, per un verso, ospita un cospicuo patrimonio di pezzi di enorme pregio[49] e, in particolare, le metope del fregio degli edifici di Selinunte, esposte in modo chiaro e accessibile; per altro verso, si pone come punto di riferimento di una cospicua attività culturale, che consiste in convegni, spettacoli teatrali e didattica.

[47] V. l'audizione del 15 novembre 2017.
[48] V. l'audizione del 12 dicembre 2017.
[49] Le collezioni acquisite nel tempo spaziano dalla scultura alla numismatica, dalla ceramica ai gioielli.

In analogo ambito, è stata ascoltata Anna Maria Guiducci[50] – attualmente soprintendente dei beni archeologici e belle arti di Reggio Calabria ma già responsabile del **Polo museale della Toscana** – la quale ha illustrato le caratteristiche del progetto 'la Storia per immagini', finanziato dal MIBACT al fine di valorizzare sia la Pinacoteca di Siena, sia la rete degli altri beni monumentali del territorio della provincia[51].

b) Quanto poi alle esperienze degli uffici periferici del MIBACT, vale la pena citare l'esempio dell'**Archivio di Stato di Reggio Calabria**, per cui la Commissione ha ascoltato la responsabile della didattica, dott.ssa Fortunata Chindemi[52]. Ella ha chiarito che – a partire dalla riforma del Ministero (decreto legislativo n. 368 del 1998) – gli Archivi dello Stato in sede decentrata hanno assunto compiti di valorizzazione e promozione culturale, tali per cui l'Archivio reggino ha iniziato a organizzare eventi di vario tipo e attirare un più ampio pubblico generico, laddove invece esso era frequentato solo da studiosi ed esperti. Di particolare interesse si sono rivelati i progetti dell'Archivio di Stato sul fronte della promozione della **cultura della legalità** (fatto di estrema importanza in un territorio difficile come la provincia di Reggio Calabria) e dell'alternanza scuola/lavoro[53].

c) Tra le buone pratiche certamente si inseriscono le esperienze dello **spettacolo dal vivo**. Anche qui la Commissione ha scelto di evitare di compulsare le esperienze notorie e più affermate, per indagare invece quelle di frontiera e maggiormente innovative, confortata in questo dalle indicazioni del direttore generale dello spettacolo dal vivo del MIBACT, Onofrio Cutaia. Egli ha rammentato che tra le linee programmatiche della direzione generale compare anche quella di favorire la

[50] V. l'audizione del 5 dicembre 2017.

[51] A questo stesso filone sono da ricondurre la notoria esperienza del **FAI** (Fondo ambiente italiano, per cui è intervenuta in Commissione il 7 novembre 2017 la dott.ssa Sofia Bosco Martinez de Aguillar), il quale è impegnato da 40 anni nella concreta promozione di una cultura del rispetto della natura, del paesaggio, dell'arte e della storia nazionale. Esso cura il restauro e l'apertura al pubblico di siti altrimenti non visitabili. Il FAI ha contato in essi, nel 2016, circa 770 mila visitatori e ha salutato con favore l'introduzione dell'*Art bonus*; l'attività della **Fondazione Ente Ville Vesuviane**, con sede a Ercolano, per la quale la Commissione ha ascoltato Paolo L. Romanello il 28 novembre 2018. Il dott. Romanello ha illustrato la caratteristica di "museo diffuso" delle Ville Vesuviane, pur mettendo in evidenza che – vigilato dal MIBACT – l'Ente non riceve alcun finanziamento pubblico ordinario, sicché si sostenta con difficoltà, nonostante la grande ricchezza di beni gestiti (122 plessi immobiliari di pregio) e delle iniziative promosse; e l'opera della Soprintendenza belle arti e paesaggio di Cagliari, Oristano e Sardegna del Sud, per cui è stato ascoltato il medesimo 28 novembre il dott. Alessandro Usai, il quale ha riferito della scoperta e dell'odierna fruibilità del sito di **Mont'e Prama**, nel territorio del comune di Cabras (OR).

[52] V. l'audizione del 14 novembre 2017.

[53] La dott.ssa Chindemi ha esposto che solo nell'anno scolastico 2016-2017 sono stati avviati presso l'Archivio ben 25 percorsi di alternanza s/l.

progettualità nel campo sociale e dei nuovi linguaggi, rivolti ai giovani, in particolare.

In quest'ambito, di sicuro interesse è la **piattaforma NID** - Nuova danza italiana, promossa dall'associazione a.Artisti associati di Gorizia. La specificità di questa esperienza biennale consiste nella disseminazione sul territorio di eventi di vario tipo legati alla danza (rassegna di film di danza, progetti di alternanza scuola-lavoro, coinvolgimento delle strutture commerciali e ricettive della regione), con una marcata impostazione di inclusione del pubblico[54].

Analogo interesse ha suscitato l'audizione del professor Alessandro Pontremoli dell'Università di Torino, che ha descritto le caratteristiche del **teatro sociale di comunità**, il quale muove dall'assunto che teatro ed esperienza teatrale non siano la stessa cosa. Sicché la teatralità e la *performance* possono svolgersi in luoghi diversi dalla sala e con finalità molteplici. Nel teatro sociale si realizza, pertanto, il desiderio di comunicare il proprio essere al mondo con una corporeità in azione, per essere quello che si *è* e non quello che si *ha*. Dagli anni Ottanta dello scorso secolo, il teatro sociale è anche teatro della cura, rivolto quindi a comunità di bambini, adulti e anziani, con particolare riferimento a donne vittime di maltrattamenti, persone con disabilità, detenuti, malati terminali e altri. In questo senso, i luoghi del teatro sociale sono i più vari, dalla strada ai parchi, ai mezzi itineranti.

Sempre nel medesimo contesto, con finalità di presidio sociale, la Commissione ha censito l'esperienza dell'**Orchestra di Piazza Vittorio** a Roma e della Piccola Orchestra di Tor Pignattara. Esse si collocano dentro il più ampio progetto **MigrArti** del MIBACT, che promuove il teatro e il cinema come strumenti di integrazione culturale. L'Orchestra è nata nel 2002, all'interno di un'associazione culturale, Apollo Undici, su spinta di Mario Tronco, musicista e direttore artistico e del documentarista Agostino Ferrente. Si tratta di un'orchestra sostenuta da artisti, intellettuali e operatori culturali, con la volontà di valorizzare il quartiere dell'Esquilino a Roma, rione multietnico per antonomasia della città. Da quindici anni, l'Orchestra di Piazza Vittorio trova la sua ragion d'essere nella commistione di linguaggi testuali e musicali. La Piccola Orchestra di Tor Pignattara, invece, è un progetto musicale e sociale ideato da Domenico Coduto, rivolto a minori

[54] Vedi l'audizione del direttore artistico Walter Mramor, del 14 novembre 2017.

stranieri e italiani, le cosiddette «seconde generazioni», con la finalità di promuovere il dialogo culturale nei preadolescenti e adolescenti.

La Commissione ha altresì visitato il **Teatro Libero – *Incontroazione*** di Palermo, nei pressi di Piazza Marina. Fondato nel 1968 da Beno Mazzone e dopo aver cambiato sede, la struttura ha costituito negli anni una stimolante realtà artistica di sicura ricchezza per la città, in ragione del carattere sperimentale e innovativo del cartellone e delle produzioni tese a combinare la tradizione culturale siciliana con arti contemporanee, quali danza, drammaturgia e circo[55]. Il Teatro fa affidamento su una copiosa serie di relazioni internazionali e organizza seminari e laboratori.

d) Con riguardo all'impegno dei privati nella programmazione delle iniziative culturali con **finalità ampie** – dallo stimolo dei consumi culturali, alla formazione, alla bonifica sociale e al rammendo urbano[56] –, l'audizione di Giuseppe Guzzetti[57] ha certamente costituito un punto di partenza essenziale. Ciò si deve alla circostanza che l'esperienza da lui portata è quella dell'ACRI, l'associazione che riunisce le **fondazioni bancarie italiane.** Guzzetti ha rammentato che esse (88 in tutto) sono nate nel 1990, con la legge n. 218 (c.d. legge Amato). In base a questa, le attività tipicamente imprenditoriali della raccolta del risparmio e dell'esercizio del credito sono state lasciate alle banche vere e proprie (che hanno pertanto assunto la forma giuridica delle società per azioni). Il patrimonio pubblico che le sosteneva è stato conferito alle relative fondazioni, alle quali è preclusa l'impresa lucrativa. Per questi motivi, le fondazioni bancarie **sostengono iniziative di utilità sociale**, tra cui quelle culturali. L'insieme delle fondazioni bancarie destina al settore "arte e beni e

[55] Il Teatro Libero *Incontroazione* resta l'unico centro di produzione teatrale della Sicilia. Esso, sia nel 2015, sia nel 2016 ha sfiorato i 7000 abbonamenti.

[56] Sempre a proposito del presidio territoriale, la Commissione ha ascoltato l'originale esperienza del borgo di Topolò (GO). Vi è costituita l'**Associazione Topolò-Topoluove**, che si è proposta, già da 24 anni, il salvataggio dell'antica stazione ferroviaria. La località, ai primi del XX secolo, contava 400 abitanti ed è ora praticamente scomparsa (i residenti sono 25). Essa è sita nelle immediate vicinanze di Caporetto ed ha, pertanto, un considerevole rilievo storico. L'Associazione è impegnata nella tutela e valorizzazione degli ultimi edifici del borgo, anche attraverso l'organizzazione di iniziative di *crowdfunding* e l'invito ad artisti a risiedervi e ad esporre *in loco* (gli artisti stranieri che aderiscono sono finanziati dagli istituti di cultura dei Paesi di provenienza). V. l'audizione della Presidente Donatelle Ruttar, del 14 novembre 2017.

[57] V. l'audizione del 15 novembre 2017 di Giuseppe Guzzetti, già senatore nelle legislature X e XI. Nella stessa audizione è intervenuto anche Camillo Brezzi, direttore scientifico della **Fondazione dell'Archivio Diaristico nazionale**, co-finanziata proprio dalle fondazioni bancarie. L'Archivio Diaristico nazionale (che ha sede a Pieve Santo Stefano – AR) si atteggia a sicura buona pratica in quanto è depositario (e mira ad esserlo in forma sempre più completa e accentrata) delle scritture autobiografiche italiane, in forma sia memoriale, sia diaristica sia epistolare. Attualmente conserva più di 7 mila 500 testi inediti e può vantare un progetto di digitalizzazione del proprio patrimonio documentario in fase molto avanzata.

attività culturali" **ben 260 milioni di euro** (dati 2016), pari a circa il **25 per cento del totale**. Queste **risorse co-finanziano** (insieme ora al Ministero dei beni culturali, ora alle regioni e agli enti locali) una programmazione tanto accurata e qualitativamente selettiva, quanto varia e ricca di spunti. Tra le iniziative che si giovano dell'intervento delle fondazioni bancarie vi sono il **Salone del libro di Torino**, il **Festival della filosofia di Modena, Carpi e Sassuolo**, il **Festival dei Due Mondi di Spoleto** e molte altre. Le fondazioni bancarie sono anche gli enti che hanno trovato più agio nell'avvalersi del c.d. *Art bonus*, vale a dire il credito d'imposta istituito dall'art. 1 del decreto legge n. 83 del 2014, che consente ai soggetti autori di liberalità verso beni culturali pubblici di detrarne il 65 per cento in sede dichiarazione ai fini dell'imposta sul reddito[58].

Tra le fondazioni, ha un ruolo anche l'**Unipolis**, la fondazione d'impresa del gruppo bancario e assicurativo UNIPOL. Esso realizza iniziative di responsabilità sociale e civile nel quadro della propria complessiva strategia d sostenibilità. Sotto questo profilo, emana periodicamente bandi con i quali chiama la presentazione di progetti nei campi della cultura, della ricerca, della sicurezza e legalità e della solidarietà. Il dottor Walter Dondi, direttore della Fondazione, si è soffermato - in particolare - sui cosiddetti bandi *Culturability* che sollecitano la presentazione di progetti di promozione della cultura in chiave occupazionale e produttiva. In quattro edizioni, Unipolis ha stanziato 1 milione e 460 mila euro per un totale di 2771 progetti pervenuti (e in parte realizzati) in diverse regioni italiane[59].

e) D'interesse è stata anche la prospettiva offerta da Francesca Chiavacci[60], presidente dell'ARCI, la quale ha sottolineato il **legame tra mutualismo, solidarietà, crescita e ricostruzione dei territori**, **il quale passa prima di tutto attraverso la diffusione della cultura**, la parità di accesso ai servizi culturali e scolastici, l'educazione popolare informale e la promozione dei linguaggi artistici

[58] Per comodità si riporta il testo del comma 1 della disposizione: "Per le erogazioni liberali in denaro effettuate nei periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2013, per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione, delle istituzioni concertistico-orchestrali, dei teatri nazionali, dei teatri di rilevante interesse culturale, dei festival, delle imprese e dei centri di produzione teatrale e di danza, nonché dei circuiti di distribuzione e per la realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 15, comma 1, lettere *h)* e *i*), e 100, comma 2, lettere *f)* e *g*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e spetta un credito d'imposta, nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate"

[59] V. l'audizione del 19 dicembre 2017.

[60] V. l'audizione del 17 ottobre 2017.

che non trovano generalmente spazio nei circuiti ufficiali. Ella ha sostenuto come la storia italiana abbia visto molte trasformazioni delle relazioni nella società, con l'idea ferma della cultura e della socialità come elementi fondamentali per lo sviluppo di un sistema di protezione sociale, di aggregazione e di democrazia[61]. In questo solco, si sono inserite anche le informazioni fornite da Valdo Spini, a nome dell'Associazione istituzioni culturali italiane – **AICI**) che raggruppa molti degli istituti, della associazioni e delle fondazioni *no profit* che si pongono come obiettivo la raccolta e la valorizzazione di beni culturali, specie librari e archivistici. È stato al riguardo sottolineato – con ragione – che il "fare rete" di questi enti è di per sé una buona pratica, poiché consente la messa in comune di esperienze, prassi e tecniche[62] [63].

[61] Francesca Chiavacci, già deputata nelle legislature XII e XIII, ha affermato che l'ARCI ha offerto particolarità e capillarità della diffusione delle buone pratiche culturali di associazionismo laico sul territorio nazionale. Ella ha osservato che proprio oggi, nel momento di maggior bisogno di relazioni sociali sane all'interno della società italiana (caratterizzata dalla crescita di odio, di paura e sospetto da parte dei cittadini), queste stesse buone pratiche incontrino, per vari motivi, anche legati al riconoscimento da parte delle istituzioni pubbliche, un momento di difficoltà maggiore rispetto al passato. A titolo esemplificativo, ha citato un'esperienza concreta, avvenuta recentemente a Ferrara: l'ARCI ha promosso un appello che (un poco provocatoriamente) chiedeva al Governo, che ha introdotto in un quartiere problematico la presenza dell'esercito attraverso 12 militari, la richiesta di 12 bibliotecari invece per affrontare la crisi e il degrado sociale che in quel quartiere si sta vivendo. Ella ha anche insistito sul ruolo del Terzo Settore nella cultura, laddove esso è più spesso associato al no-profit dei servizi di tipo socio-sanitario e di volontariato dell'assistenza di cooperazione internazionale.

[62] V. l'audizione del 10 ottobre 2017. Tra gli aderenti all'AICI, la Commissione ha ascoltato – il 28 novembre 2017 – il professor Aldo Accardo della **Fondazione di ricerca Siotto – Onlus** di Cagliari, che ha una sede anche ad Alghero. La Fondazione non solo custodisce importanti fondi librari e archivistici (tra cui quelli di Renzo Laconi, deputato comunista per diverse legislature, e del maestro Salvatore Accardo) e un museo dedicato a Giuseppe Manno), ma partecipa attivamente all'attività culturale legata ai Comitati nazionali e ad altri impegni di promozione del MIBACT.

[63] Sotto l'aspetto del **presidio sociale e culturale**, la Commissione ha censito altresì le esperienze di **UNESCO Giovani** (v. l'audizione del presidente Paolo Petrocelli, il 5 dicembre 2017) – la quale organizza iniziative ed eventi culturali e stipula protocolli d'intesa con istituzioni locali e università; del Circolo europeo per la terza rivoluzione industriale (**CETRI**), ispirato alle idee di Jeremy Rifkin, di cui Antonio Rancati, esperto di didattica sostenibile, è componente del Comitato scientifico (v. l'audizione del 24 ottobre 2017); delle **Officine culturali di Catania**, per cui è stato ascoltato Francesco Mannino il 21 novembre 2017, insieme a Salvatore Palla, studente del liceo scientifico E. Boggio Lera di Catania. Mannino ha sottolineato come le Officine sperimentino nuove metodologie di comunicazione sociale per infrangere l'indifferenza che caratterizza il rapporto tra adolescenti e cultura. Le Officine rifiutano l'idea che la divulgazione debba significare necessariamente semplificazione. La chiave è invece il coinvolgimento e la partecipazione. Da questo punto di vista, le Officine culturali hanno colto con favore l'alternanza scuola/lavoro come strutturata nella legge n. 107 del 2015. In questo ambito, esse hanno organizzato un progetto di recupero del rifugio antiaereo sito nella sede del liceo Boggio Lera; della **scuola primaria C. Pisacane**, nel quartiere Torpignattara di Roma, la quale attraverso il progetto PLAN ha realizzato il restauro di una parte dell'edificio scolastico, organizzato laboratori di architettura per bambini e laboratori di *storytelling* territoriale, volti a promuovere l'integrazione culturale in un contesto multietnico (v. l'audizione del 10 ottobre 2017, in cui sono intervenute Angela Anna Tancredi e Maura Romano): e, infine, dell'associazione **Punto Luce–Zen Insieme** di Palermo (affiliata a *Save the Children*) che opera del quartiere dello Zen 2. Come scrive L. M. LETO, *Palermo. Storie dalla città interrotta*, cit., p. 185 (riportando un'intervista con Matteo Scognamiglio), "*lo Zen 2 nacque come progetto di edilizia popolare, realizzato dagli architetti Amoroso, Bisogni, Gregotti, Matsui e Purini, che avevano vinto un concorso indetto nel 1969 dall'Istituto autonomo case popolari per completare il progetto preesistente [riferito allo Zen 1]. Il disegno iniziale prevedeva che venissero costruite tre file parallele, ciascuna da sei* insulae*. […] Gregotti partì da buoni propositi, che però poi non si realizzarono appieno: creò strutture estremamente razionali, nette, pulite con all'interno cortili che avrebbero dovuto costituire un luogo di aggregazione per gli abitanti, come le piazze nei paesini*". La vicenda degli appartamenti dello Zen 2, narrata alla delegazione della Commissione recatasi a Palermo dalle rappresentanti di Punto Luce (e che ha – peraltro - numerosi riscontri giudiziari), è in realtà paradossale. Prima che le unità immobiliari fossero completate, esse furono

Né meno interessante – su questa stessa lunghezza d'onda – è stata la testimonianza di Sergio Soave (anch'egli già deputato e presidente della **Fondazione Polo del '900**). La Fondazione è impegnata nella gestione e nell'apertura alla cittadinanza del palazzo dei quartieri militari juvarriani di Torino, attraverso sia il restauro dell'immobile, sia il coordinamento delle attività delle fondazioni culturali (oggi 12) che hanno aderito al progetto di connettere il lascito di princìpi, idee e valori del passato con i problemi e le sfide del presente. Il palazzo della Fondazione, anche in un'ottica di bonifica sociale e urbana, si propone come centro culturale che ospita i conferimenti documentali delle associazioni culturali aderenti, ma anche sale di lettura e mostre[64] [65].

f) Di sicuro impatto è poi il **periodico intervento diretto degli enti locali**. Ciò si è reso manifesto dall'audizione del sindaco Leoluca Orlando, durante la missione svoltasi nel capoluogo siciliano[66], alla vigilia dell'apertura dell'anno 2018, in cui **Palermo** sarà capitale italiana della cultura.

---

occupate abusivamente, con la complicità se non addirittura su ordine dei *clan* mafiosi. Il comune, pertanto, non ha mai proceduto ad assegnazioni regolari e ufficiali ma è stato costretto a tollerare occupazioni abusive, per le quali percepisce – proprio a tale titolo - una indennità irrisoria. Nel frattempo, tuttavia, deve sostenere l'onere economico degli allacci anch'essi abusivi alle reti idrica e elettrica. Tutto ciò dura da più di una generazione, tanto che gli iniziali occupanti abusivi spesso hanno trovato alloggi regolari in diversi quartieri della città ma concedono in sublocazione, anch'essa illecita, l'appartamento allo Zen 2. L'associazione Punto Luce si trova quindi a svolgere, con una biblioteca e con le proprie educatrici, un'opera di assistenza famigliare e di sostegno all'infanzia e all'adolescenza in un contesto spinto di diffusa illegalità e in un rapporto non sempre armonioso con l'unica istituzione scolastica presente nella zona.

[64] V. l'audizione del 21 novembre 2017. Il progetto della Fondazione è finanziato dal comune di Torino, dalla regione Piemonte e dalla Compagnia di San Paolo.

[65] A proposito dell'intervento privato in chiave di bonifica sociale e urbana, attraverso l'iniziativa culturale, menzione speciale (e a sé stante, sotto molti punti di vista) merita il caso del collezionista e intellettuale milanese Massimo Valsecchi (ascoltato dalla Commissione in missione il 10 novembre 2017). Insieme alla moglie Francesca Frua de Angeli, il dott. Valsecchi ha acquistato per intero un imponente e storico stabile a Palermo, nel quartiere della Kalsa, il seicentesco **Palazzo Butera** (sull'omonima via, prosecuzione di via Torremuzza, parallela al lungomare del Foro italico), con l'intento di farne un centro culturale che interloquisca con le istituzioni amministrative e culturali della città, primi fra tutti comune e università. Il palazzo – che ha subito rimaneggiamenti e riparazioni nel corso dei secoli successivi - è lungo circa 150 metri e profondo circa 35 e si compone di un corpo principale di un piano terra, di due piani superiori e di un tetto (il primo il cui restauro è terminato; attualmente è concluso anche il rifacimento dell'esterno, dai lati sia strada sia mare). Il primo piano è dotato di una lunga terrazza prospiciente il mare; dal lato opposto le finestre affacciano sulla via Butera. Vi è poi un cortile interno (che ospita alberi centenari) e poi un ulteriore corpo dal lato del mare di due livelli, il pian terreno e una elevazione che dà sul passeggio pubblico delle mura del Foro italico. Già solo l'opera di restauro (che attualmente interessa gli impianti, le decorazioni e i numerosissimi vani interni) – ai fini della presente indagine conoscitiva – si pone come buona pratica. La sussistenza stessa del cantiere (invero equiparabile a una considerevole opera pubblica, dal momento che impiega maestranze locali per qualche centinaio tra ingegneri, tecnici e operai) è un punto di riferimento in città, per il lavoro e per l'esempio di rigore filologico e serietà architettonica che lo connota. Vi fanno visita studenti della facoltà di architettura e sono in corso convenzioni con le scuole per l'alternanza scuola/lavoro. Il comune di Palermo - a parte le *routinarie* competenze amministrative esercitate con riferimento al cantiere, unitamente agli altri uffici amministrativi competenti – ne segue con attenzione gli sviluppi e sostiene con convinzione il progetto di fare del palazzo un polo culturale di attrazione per mostre, collezioni, incontri, foresteria universitaria e quant'altro.

[66]La missione si è svolta dal 10 all'11 novembre 2017. La delegazione – guidata dalla presidente Piccoli Nardelli - era composta altresì dai deputati Giorgio Lainati (AP), Chiara Di Benedetto (Movimento 5 Stelle), Lorenza Bonaccorsi, Mara Carocci, Maria Coscia, Irene Manzi e Giulia Narduolo (PD). Si sono aggregati i deputati siciliani Claudia Mannino (gruppo Misto) e Michele Anzaldi (PD).

Nell'offrire un quadro ideale e politico del progetto palermitano, Orlando ha anche dato conto dell'ingente impegno del comune di Palermo nell'organizzazione di un programma di eventi e di valorizzazione dei luoghi culturali[67]. La programmazione delle attività è fondata sui seguenti assi: riorganizzazione dei sistema di gestione degli spazi culturali in quattro poli: spazi espositivi, spazi teatrali/performativi, spazi bibliotecari/archivistici, spazi etnoantropologici; rafforzamento del rapporto pubblico-privato e, in particolare, la valorizzazione dell'associazionismo attivo in città[68]; collaborazione tra le istituzioni culturali della città (università, accademia di Belle Arti, Teatro Massimo, Teatro Biondo, Conservatorio); rapporto tra cultura ed economia e, in particolare, il sostegno alle imprese culturali; collaborazioni internazionali e attrazione di investimenti esteri.

[67] In questo quadro, la delegazione ha – tra l'altro - visitato il **museo delle marionette "Antonio Pasqualino**", anch'esso nel quartiere della Kalsa. Per la descrizione di luoghi e persone incontrate, risulta efficace prendere a prestito le parole di C. ROSATI, *All'ombra dei pupi*, in *Il manifesto–Alias*, 9 dicembre 2017, pag. 16: "In quelle stanze, che hanno il calore di una casa, di fronte alla sfilata di Carlo Magno e dei suoi paladini, replicati in centinaia di esemplari, ogni dubbio si scioglie. Qui il museo raggiunge la perfezione della forma che molti inseguono, ma pochi raggiungono, perché non basta il buon livello dell'ordinamento dell'allestimento delle collezioni. La forma dipende dalla capacità – quasi uno stato di grazia – di mettersi in sintonia con il patrimonio che si espone. […] Non ci sono vetrine. I pupi e tutti gli altri li guardi direttamente negli occhi e nello schermo che sembra quasi nascondersi tra tanta manualità. Nella sala dove è allestito il teatro di Gaspare Canino di Alcamo, cuore pulsante del museo (più di mille rappresentazioni in cinque anni), lo spettacolo continua con l'infilata di pupi alle pareti e le vecchi panche. I pupi, quelli alla palermitana che si differenziano dai catanesi e dai napoletani, sono alti ottanta centimetri. Il ginocchio è articolato. Hanno un ferro che si aggancia al busto e un altro per il movimento del braccio destro che tramite un filo tenuto dal puparo consente di sguainare e rinfoderare la spada. Un solo puparo può muovere più pupi. Interpretare con la voce più personaggi e fare rumori di scena con uno zoccolo di legno. Spesso è lo stesso costruttore del pupo. […]. Il Museo, dice Rosario Perricone, presidente direttore, è "un incrocio e un incontro tra teatro, letteratura, arte, ricerca, antropologia che fa delle pratiche tradizionali, a forte carattere comunitario un punto di partenza, grazie a un approccio multidisciplinare e transculturale". Il dato straordinario è nell'origine. Dietro all'impresa c'è l'Associazione per la conservazione delle tradizioni popolari voluta nel 1965, Antonio Pasqualino, medico chirurgo e antropologo e seguita ora da Janne Vibaek, presidente dell'associazione. Per il museo, che aprì nel 1975, c'è anche una storia di fondazione. Antonio Pasqualino aveva un anno e mezzo quando ricevette in regalo due paladini. I pupi lo accompagneranno per tutta la vita. "La prima volta che siamo usciti insieme – ricorda Janne, sua moglie – mi ha portato a vedere uno spettacolo di pupi". Di ritorno da un periodo di *visiting professor* di Antonio Pasqualino, ad Atalanta negli Stati Uniti, i coniugi scoprirono che molti pupari avevano venduto pupi, cartelloni, copioni. Interi teatri erano finiti nei musei all'estero. L'Opera sembrava destinata a un declino inarrestabile. Decisero così di comprare un teatrino con circa novecentomila lire. Nacque in questo modo un'impresa del tutto volontaria, condotta con molto rigore e pochi aiuti. Alla raccolta di materiali (circa 5000 oggetti) accompagneranno un'attività di studio e di ricerca. Venne pure fatto un censimento delle marionette esistenti nelle collezioni private e in 140 musei d'Europa. Soprattutto, anche con confronti internazionali, restituirono nuova dignità all'arte dei pupi. Il museo si consolidò fino a diventare quello che Icom segnala "come uno dei musei più amati e meravigliosi d'Italia". Si deve a quel luogo l'avvio della procedura che ha portato l'Unesco nel 2001 a dichiarare l'Opera dei Pupi "capolavoro del patrimonio orale e immateriale dell'umanità". E' il primo patrimonio italiano a entrare nel 2008 nella lista dell'Unesco".

[68] Si collocano in questo ambito i **cantieri culturali della Zisa**. Si tratta, com'è noto, di una vasta area della città di Palermo, intorno all'omonimo castello arabo, in direzione sud-ovest. Quelle che un tempo erano le officine Ducrot e i cantieri per la fabbricazione degli aerei sono stati riconvertiti in una moltitudine di spazi polifunzionali. In due edifici, per esempio, sono siti il centro culturale francese e il Goethe Institut; in altri padiglioni sono allestite mostre (tra cui una recente inaugurata sulla fotografia e diretta da Letizia Battaglia); in un'altra ancora c'è l'archivio Ducrot con il fondo Ernesto Basile e poi ancora un circolo Arci e una liuteria e così via. I cantieri culturali si atteggiano così a modalità di recupero edilizio, lotta alla speculazione e a centro di aggregazione.

Il sindaco ha sottolineato altresì che, nel 2018, Palermo ospita *Manifesta 12*, la mostra itinerante già in altre città europee. Palermo è stata selezionata dal comitato di *Manifesta 12* per la sua rilevanza su due principali temi che identificano l'Europa contemporanea: migrazione e condizioni climatiche. Per come ha esposto il sindaco Orlando, *Manifesta 12* lavora attraverso vie interdisciplinari, accanto alle comunità locali, in modo da ripensare le infrastrutture architettoniche, urbane, economiche, sociali e culturali della città. *Manifesta 12* ha sede nel teatro Garibaldi e si prefigge di analizzare il vasto ruolo dell'intervento culturale nel permettere ai cittadini di riconoscere le proprie responsabilità e i propri diritti, volendo agire da incubatore e sostenere le comunità locali[69].

[69] Hanno portato – sotto il profilo dell'intervento degli enti locali - un prezioso contributo all'indagine della commissione i comuni di Macerata, il cui sindaco Romano Carancini ha esposto le vicende e la persistente vitalità (legata anche al mecenatismo conseguente all'*Art bonus*) dell'**Associazione Arena Sferisterio-Macerata Opera Festival**, la quale organizza le attività dello Sferisterio di Macerata, struttura unica per conformazione architettonica e qualità acustiche; di Bassano del Grappa (VI), i cui esponenti (Rosa Scapin e l'assessore Giovanni Cunico) hanno riferito dell'**OperaEstate Festival** e del progetto *Dance well*, che consiste nell'organizzazione di un **gruppo di danza contemporanea** rivolta ai pazienti affetti da Parkinson, con effetti positivi sorprendenti sui malati (v. audizione del 5 dicembre 2017); di Santu Lussurgiu e Sennariolo (OR), i cui sindaci Diego Loi e Giambattista Ledda hanno illustrato il progetto della **Fondazione Hymnos**, teso alla conservazione e alla valorizzazione della cultura musicale sarda, nel quadro della rielaborazione delle prassi compositive locali (audizione del 14 novembre 2017); di Genova e della regione Liguria, ch finanziano – unitamente alla Camera dei commercio, all'Università e numerosi altri enti – il **Festival della scienza**, evento giunto ormai alla quindicesima edizione, quale occasione di incontro per ricercatori, appassionati, scuole e famiglie (v. l'audizione del professor Marco Pallavicini del 21 novembre 2017); dell'associazione 'Ricerca e azione' – la quale promuove insieme alla provincia di Isernia e a molti comuni dell'Abruzzo e del Molise, l'iniziativa **Abitare i luoghi**, volta a valorizzare la cultura dei territori, con iniziative scolastiche di consapevolezza locale, anche mediante scambi didattici con alunni di altri Paesi (v. audizione del 17 ottobre 2017).

4. ***Cultura e innovazione: le buone pratiche della creatività.***

La Commissione ha censito diverse esperienze che si basano sul principio per cui la cultura non è solo tutela e valorizzazione del patrimonio esistente, ma anche investimento e scommessa sul futuro (come del resto è stato evidenziato in apertura, quando si è fatto cenno all'atto Camera 2950).

Sul tema dell'innovazione culturale si è soffermato, anzitutto, Ugo Bacchella, presidente della **Fondazione Fitzcarraldo**, che non a caso ha parlato di "ecosistema culturale"[70]. Questo è ormai popolato da centri di produzione culturale che sono, al contempo, luoghi di aggregazione sociale. Questa nuova realtà diffusa conta su due elementi innovativi decisivi: le tecnologie digitali e le nuove fonti finanziamento. Sotto quest'ultimo aspetto, l'innovazione fa appello non solo alle fondazioni bancarie, ma anche finanziatori minori sparsi sul territorio. È apparsa di estremo interesse, in tale contesto, una serie di iniziative di *hub* culturali e di realizzazioni in contesti di presidio urbano e paesaggistico, lontani dall'idea tradizionale della fruizione culturale.

Merita menzione, pertanto, il **Consorzio Como.Next** del capoluogo lariano. Si tratta di una realtà consortile partecipata dalla Camera di commercio di Como, dalle associazioni di categoria della provincia, dal Comune di Lomazzo (CO), dalla Fondazione Politecnico di Milano e da diverse banche, tra cui Banca Intesa e Banco Desio. L'*hub* ha sede nel dismesso cotonificio Somaini, che risale al 1883. Esso ospita ben 125 imprese, per un totale di più di 600 persone occupate, le quali sono impegnate in attività che variano dal digitale al manifatturiero, dalla scienza dei materiali alle nanotecnologie, fino all'intelligenza artificiale. Il Consorzio è impegnato a mettere in rete tutte queste esperienze e a creare una piattaforma *web* di coordinamento delle iniziative culturali sui territori interessati, ispirandosi al modello di Expo 2015[71].

Altro caso virtuoso è quello portato avanti da **CAOS – Centro per le Arti Opificio Siri**, centro culturale dedicato alla fruizione delle arti e alla produzione creativa, di proprietà del Comune di Terni. Esso è nato dalla riconversione dell'ex fabbrica chimica SIRI, occupa 5600 metri quadrati, dedicati alla cultura, alla sperimentazione e all'innovazione ed offre un panorama di attività che include mostre temporanee, eventi e promozione di nuovi talenti con residenze, laboratori e progetti internazionali, nella convinzione che la cultura non debba dire quale sia l'identità dei luoghi ove fiorisce, ma piuttosto accompagnarne i processi. Caos si inserisce – a detta dei suoi esponenti[72] – in un percorso di ridefinizione di Terni e di rammendo urbano (considerato anche l'elevato numero di spazi e di edifici

[70] V. l'audizione del 3 ottobre 2017.
[71] V. l'audizione del *General Manager* Stefano Soliano, del 7 novembre 2017.
[72] V. l'audizione del direttore generale Massimo Mancini e di Linda Di Pietro, del 7 novembre 2017.

inutilizzati nelle città italiane), nel segno della contemporaneità: il recupero degli spazi ha marcato, ad avviso delle persone ascoltate, una tappa significativa delle trasformazioni economiche, architettoniche e urbane della città, in continua evoluzione.

È apparsa poi di grande interesse l'attività di **Arte Sella**, laboratorio associato, nato nel 1986 a Borgo Valsugana (TN)[73]. Il progetto consiste nella valorizzazione del paesaggio montano e dei relativi percorsi turistici, mediante opere d'arte interamente realizzate con materiale naturale (essenzialmente il legno e la pietra), proveniente dai boschi trentini. I cammini nell'ambiente naturale sono accompagnati da un'esposizione permanente di opere e installazioni, resistenti alla meteorologia, che attraggono la curiosità dei turisti e degli appassionati di *trekking*. Da questo punto di vista, l'iniziativa di Arte Sella è fortemente innovativa, in ragione della proposta di combinazione di arte contemporanea e natura.

Si può inserire a pieno titolo nell'ambito dei progetti innovativi il **Museo di fotografia contemporanea (MUFOCO)** di Cinisello Balsamo (MI)[74]. Fondato nel 2004 dal medesimo comune e dalla città metropolitana di Milano, il museo non si atteggia a mera raccolta di materiale fotografico, pur di pregio, ma promuove iniziative educative e di coinvolgimento del pubblico. I curatori collazionano e selezionano i contributi dei frequentatori, così facendo ruotare periodicamente il materiale in mostra. Il MUFOCO ha altresì avviato, già sulla base di quanto consentiva la legislazione cosiddetta Gelmini, progetti di alternanza scuola-lavoro con il liceo artistico Boccioni di Milano.

[73] V. l'audizione del direttore artistico Emanuele Montibeller, del 7 novembre 2017.
[74] V. l'audizione della direttrice di produzione Gabriella Guerci, del 24 ottobre 2017.

5. Conclusioni (provvisorie).

Per una realtà vasta e frastagliata come quella descritta, tirare conclusioni non è possibile. La Commissione è venuta gradualmente prendendo coscienza di un mondo di cui si conoscevano certamente l'esistenza e il dinamismo, ma forse non il grado di diversificazione e la complessità. Né da sola quest'indagine è stata in grado di rivelarle compiutamente.

Le riflessioni complessive importanti sono venute senz'altro da due contributi finali, di Paola Dubini, associata di economia aziendale presso l'Università Bocconi di Milano, e di Maurizio Bettini, ordinario di filologia classica all'Università di Siena.

La professoressa Dubini ha sottolineato come la cultura sia un mondo vario ed eterogeneo, che la scienza economica si deve far carico di misurare e comprendere. Tuttavia, occorre anche che le pubbliche amministrazioni preposte, Ministero in testa, devono compiere uno sforzo di trasparenza per fornire al pubblico e agli studiosi dati completi, coerenti ed aggiornati.

Da questo punto di vista, lo studio dell'impatto dell'*Art bonus* necessita di una base più omogenea e ampia di dati. La docente si è mostrata molto favorevole all'istituto e ne ha illustrato gli aspetti di efficacia. Tuttavia, non ha taciuto, sotto il profilo del metodo, le carenze dovute all'insufficiente disponibilità di dati; sotto il profilo dell'impatto, ha evidenziato lo squilibrio territoriale delle liberalità, che evidentemente hanno privilegiato le zone del centro-nord[75].

Il professor Bettini, a sua volta, ha evidenziato come il vocabolo *cultura* oggi abbia assunto un significato e un respiro molto più ampi di quanto fosse trenta o quaranta anni fa. Espressioni come incontro o conflitto tra culture non significano, evidentemente, simposi filosofici o dissidi poetici e letterari, bensì confronti pacifici o polemici tra vasti apparati di credenze, arte, morale, diritti e costumi, incluse le tradizioni materiali e dell'artigianato. La complessità del mondo culturale e della sua economia deriva, pertanto, fin dalla definizione concettuale a monte. Bettini ha anche affermato, in linea con quanto la Commissione aveva già verificato, come la cultura sia sottoposta a processi innovativi eccezionali, soprattutto sul piano della comunicazione, similmente addirittura a quanto è accaduto nella Grecia del quinto secolo, allorquando tra Socrate e Platone si passò

[75] Le differenze geografiche d'impatto dell'*Art bonus* sono state l'oggetto anche dell'interrogazione Luigi Gallo e altri 5-12829 del 30 novembre 2017, cui ha risposto nella seduta di *Question time* nella stessa data il sottosegretario Antimo Cesàro.

dalla cultura orale a quella fondata sull'espressione scritta. Bettini ha testualmente osservato che "*se vogliamo instaurare 'buone pratiche' per la diffusione del pensiero critico, dobbiamo - sì - difendere il libro e la lettura: ma dobbiamo contemporaneamente far sì che a scuola si imparino a "leggere" anche le immagini, si impari a "leggere" anche la rete, educando i ragazzi a saper riconoscere le buone dalle cattive fonti, a distinguere l'autorevole dalla fanfaluca. Ai ragazzi non serve che venga loro insegnato a usare* excel, word*, o a realizzare filmati col telefonino. Lo sanno già fare molto meglio di noi. Ciò di cui hanno bisogno è che venga loro insegnato a utilizzare il digitale e il visuale (o meglio la combinazione di entrambi) in modo critico: che siano cioè resi consapevoli del fatto che le immagini o la rete non sono la realtà né la verità, oltre la quale non serve andare; ma che, prima di tutto ciò, viene l'inquietudine intellettuale, il non accontentarsi mai, quel continuo processo mentale che spontaneamente invita a decostruire e ricostruire ciò che si apprende. Solo che, per inoculare nei ragazzi questa insostituibile pulsione, occorrono 'buone pratiche' che la scuola troppo spesso trascura: privilegiando l'apprendimento mnemonico, o peggio superficiale, ripetitivo, [rispetto al]l'educazione al pensiero critico."*.

Sono, dunque, tre i provvisori insegnamenti che si possono trarre dall'indagine svolta:

1) nei nostri concittadini, la **consapevolezza dell'unico e inestimabile patrimonio culturale italiano è alta** ma si può fare di più. La diffusione può e deve proseguire e le potenzialità delle risorse umane e documentali delle pubbliche amministrazioni addette devono essere valorizzate a pieno e rafforzate (come già il Ministero sta facendo);
2) occorre un **pubblico più istruito, civicamente avvertito** e **critico**. Cultura (specialmente la lettura e la fruizione dello spettacolo dal vivo) non deve mai essere sintomo o (peggio) sinonimo di privilegio. Da questo punto di vista, occorrono politiche scolastiche precoci e adeguate e politiche che spingano sul lato della domanda. Tutto ciò sia per coltivare la **tolleranza** e la **legalità,** sia per **allargare** la **base dei consumi culturali**[76];
3) la cultura ha una **dimensione economica** e **occupazionale enorme**, sia pure non sempre in senso tradizionale. Gli studi di economia della cultura aiutano a

[76] Nello spettacolo dal vivo, lo stimolo della domanda deve passare anche per politiche di prezzo più accomodanti.

decifrare questo mondo, ma anch'essi possono compiere ulteriori passi avanti e proporre ai decisori politici chiavi di lettura più standardizzate e fruibili.

Resta intatta la grande utilità di un ascolto: quello rivolto a tutti coloro che inverano ogni giorno il precetto dell'articolo 9 della Costituzione.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale recante regolamento di approvazione delle linee guida concernenti le modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture. Atto n. 493 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 86

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico. Atto n. 494 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* . 96

Proposta di nomina di Salvatore Gabriele a presidente dell'Ente parco nazionale Isola di Pantelleria. Nomina n. 122 *(Esame, ai sensi del comma 4, dell'articolo 143 del Regolamento, e rinvio)* . 101

Proposta di nomina del dottor Fabrizio Fonnesu a presidente dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago de La Maddalena. Nomina n. 123 *(Esame, ai sensi del comma 4, dell'articolo 143 del Regolamento, e rinvio)* 102

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 103

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Ermete REALACCI. — Interviene il sottosegretario di Stato alle infrastrutture e ai trasporti, Umberto Del Basso De Caro.

La seduta comincia alle 12.05.

Schema di decreto ministeriale recante regolamento di approvazione delle linee guida concernenti le modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture.
Atto n. 493.

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

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in titolo.

Raffaella MARIANI (PD), *relatrice*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esaminare, ai fini dell'espressione del prescritto parere, lo schema di decreto ministeriale che, in attuazione dell'articolo 111 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016, come modificato dal decreto legislativo n. 56 del 2017), reca le linee guida concernenti le modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture.

La citata disposizione, al comma 1, prevede infatti che con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta dell'ANAC, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e la Conferenza unificata, sono approvate le linee guida che individuano le modalità e, se del caso, la tipologia di atti, attraverso i quali il direttore dei lavori

effettua la propria attività (di cui all'articolo 101, comma 3, del codice) in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità. Il comma 2 del citato articolo 111 prevede, inoltre, che con il medesimo decreto siano, altresì, approvate le linee guida che individuano compiutamente le modalità di effettuazione dell'attività di controllo affidate al direttore dell'esecuzione del contratto di servizi o di forniture, secondo criteri di trasparenza e semplificazione.

Segnala che, come specificato nella relazione illustrativa, con lo schema in esame non sono state invece disciplinate le modalità di svolgimento della verifica di conformità in corso di esecuzione e finale da parte del direttore dell'esecuzione (di cui al comma 1, secondo periodo, dell'articolo 111), non essendo addivenuti in sede di Conferenza Unificata ad una definizione compiuta della predetta disciplina.

Ricorda che, in attuazione delle disposizioni dell'articolo 111, l'ANAC ha elaborato due proposte di linee guida e le ha sottoposte a consultazione pubblica preliminare. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha quindi proceduto (come sottolineato dalla relazione illustrativa) all'acquisizione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato (che ha reso il parere n. 2282/2016 del 3 novembre 2016, allegato allo schema in esame). In considerazione delle osservazioni formulate nel predetto parere, l'ANAC ha formulato la proposta definitiva delle linee guida in data 15 dicembre 2016. Successivamente, a seguito delle modifiche apportate al codice dal decreto legislativo n. 56 del 2017, lo schema di decreto di approvazione delle citate linee guida è stato ulteriormente integrato ed è stato ritrasmesso dall'ANAC in data 15 settembre 2017. Su tale testo è stato acquisito, in data 6 dicembre 2017, il parere della Conferenza Unificata, allegato allo schema in esame.

Ciò premesso, passa a dare conto dei contenuti dello schema, composto da 32 articoli, rinviando alla documentazione predisposta dagli uffici per una sua dettagliata disamina.

Il Titolo I (« Disposizioni generali ») contiene un unico articolo, l'articolo 1, che fornisce la definizione di alcuni termini utilizzati nello schema di decreto, chiarendo, in particolare, in accoglimento delle osservazioni formulate sul punto dal Consiglio di Stato nel citato parere, il significato delle « disposizioni di servizio » (comma 1, lettera *c)* rivolte dal Responsabile unico del procedimento (RUP) al direttore dei lavori e al direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture, nonché degli « ordini di servizio » (comma 1, lettera *d)* impartiti dal direttore dei lavori, dal direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture o dal RUP all'esecutore. Altra rilevante definizione è quella di « programma di esecuzione dei lavori » che indica il documento che l'esecutore, nel rispetto delle obbligazioni contrattuali, deve presentare prima dell'inizio dei lavori, in cui siano graficamente rappresentate, per ogni lavorazione, le previsioni circa il periodo di esecuzione nonché l'ammontare presunto, parziale e progressivo, dell'avanzamento dei lavori alle scadenze contrattualmente stabilite per la liquidazione dei certificati di pagamento.

Il Titolo II, che contiene gli articoli da 2 a 17, reca la disciplina del direttore dei lavori. L'articolo 2 contiene disposizioni finalizzate ad evitare situazioni di incompatibilità, in ossequio alla disciplina in materia di conflitto di interessi prevista, in via generale, dall'articolo 42 del codice e valida anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici. Nello specifico, l'articolo in esame: vieta al direttore dei lavori, dal momento dell'aggiudicazione e fino all'approvazione del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione, di accettare nuovi incarichi professionali dall'esecutore; obbliga il direttore dei lavori, una volta conosciuta l'identità dell'aggiudicatario, a segnalare l'esistenza alla stazione appaltante di rapporti intercorrenti

con l'aggiudicatario stesso, per la valutazione discrezionale dell'incidenza di detti rapporti sull'incarico da svolgere.

L'articolo 3 contiene importanti precisazioni circa i rapporti del direttore dei lavori con il RUP, l'esecutore e il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, se soggetto diverso dal direttore dei lavori nominato. In particolare, l'articolo in esame chiarisce che il direttore dei lavori riceve dal RUP le disposizioni di servizio mediante le quali quest'ultimo impartisce le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori, fissa l'ordine da seguirsi nella loro esecuzione, quando questo non sia regolato dal contratto, e stabilisce, in relazione all'importanza dei lavori, la periodicità con la quale il direttore dei lavori è tenuto a presentare un rapporto sulle principali attività di cantiere e sull'andamento delle lavorazioni (comma 1). Fermo restando il rispetto di tali disposizioni di servizio, il direttore dei lavori opera in autonomia in ordine al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento (comma 2). Il comma 3 invece affida al RUP, nell'ambito delle proprie competenze, il compito di assicurare l'unitarietà degli atti e dei comportamenti dell'amministrazione e del direttore dei lavori nei confronti dell'esecutore. Il comma 4 disciplina il caso in cui l'incarico di coordinatore per l'esecuzione dei lavori sia stato affidato a un soggetto diverso dal direttore dei lavori nominato. In tal caso, il predetto coordinatore assume la responsabilità per le funzioni ad esso assegnate dalla normativa sulla sicurezza, operando in piena autonomia, ancorché rapportandosi con il direttore dei lavori. Il coordinamento tra questi due soggetti è assicurato dal RUP, in attuazione di quanto previsto dal testo unico sulla sicurezza (decreto legislativo n. 81 del 2008). L'articolo 4 contiene disposizioni circa gli strumenti per l'esercizio, da parte del direttore dei lavori, dell'attività di direzione e controllo. In particolare sono considerati i seguenti strumenti: il giornale dei lavori, in cui devono essere annotati con sintetiche motivazioni, gli ordini di servizio impartiti dal direttore dei lavori all'esecutore e comunicati al RUP (comma 1); il cronoprogramma (allegato al progetto esecutivo), sulla base del quale il direttore controlla il rispetto dei tempi di esecuzione dei lavori in esso indicati e successivamente dettagliati nel programma di esecuzione dei lavori (comma 2); il processo verbale di accertamento di fatti o di esperimento di prove e le relazioni per il RUP, che devono essere redatti dal direttore dei lavori (comma 4).

Lo stesso articolo disciplina (al comma 3) i casi in cui non siano utilizzati strumenti informatici per il controllo tecnico, amministrativo e contabile dei lavori, stabilendo che (nel tempo strettamente necessario a consentire alle stazioni appaltanti di dotarsi dei mezzi necessari per una completa digitalizzazione) gli ordini di servizio devono comunque avere forma scritta e l'esecutore deve restituire gli ordini stessi firmati per avvenuta conoscenza.

L'articolo 5 reca disposizioni in tema di coordinamento e supervisione dell'ufficio di direzione lavori. Nello svolgimento dell'attività di vigilanza sulla corretta esecuzione dei lavori, i direttori operativi e gli ispettori di cantiere, ove nominati, collaborano con il direttore dei lavori, il quale individua, anche di volta in volta, le attività da delegare agli stessi, coordinandone l'attività.

L'articolo 6 reca la disciplina dei compiti e delle funzioni del direttore dei lavori in ordine alle attività di attestazione dello stato dei luoghi. In base al comma 1, l'attestazione deve essere fornita dal direttore dei lavori al RUP: prima dell'avvio della procedura di scelta del contraente; ed eventualmente, su richiesta del RUP, anche prima della sottoscrizione del contratto.

Tale attestazione deve avvenire in merito: all'accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali; all'assenza di impedimenti alla realizzabilità del progetto, sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto medesimo.

Il comma 2 disciplina i casi in cui l'attestazione è rilasciata dal RUP, vale a dire quando il procedimento di affidamento dell'incarico di direttore dei lavori, ancorché abbia avuto inizio, non sia potuto addivenire a conclusione per cause impreviste e imprevedibili.

L'articolo 7 è dedicato alla disciplina della consegna dei lavori, prodromica rispetto all'effettivo inizio dei lavori. A tale proposito, la relazione illustrativa sottolinea che l'articolo in esame riproduce in gran parte le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, in particolare quelle dettate dall'articolo 153, in accoglimento delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato nel citato parere.

Nel dettaglio, l'articolo in esame: conferma il termine di 45 giorni per la consegna dei lavori (comma 1); conferma la disciplina delle operazioni di consegna dei lavori (comma 2), con l'unica differenza consistente in una integrazione volta a precisare che la comunicazione con cui il direttore dei lavori convoca l'esecutore per la consegna deve avvenire « con un congruo preavviso »; disciplina (al comma 3) il caso in cui l'esecutore non si presenti nel giorno fissato dal direttore dei lavori, precisando che tale disciplina opera solamente qualora la mancata presenza dell'esecutore non sia dovuta ad un « giustificato motivo »; disciplina le ipotesi di consegna in ritardo per fatto o colpa della stazione appaltante e di sospensione della consegna da parte della stazione appaltante per ragioni non di forza maggiore (commi 4, 5 e 6), prevedendo che in tali casi il RUP ha l'obbligo di informare l'ANAC (comma 7); conferma la responsabilità in capo al direttore dei lavori della corrispondenza tra verbale di consegna ed effettivo stato dei luoghi, nonché i contenuti del processo verbale di consegna, redatto in contraddittorio con l'esecutore (comma 8); disciplina il caso di consegna parziale a causa di temporanea indisponibilità delle aree e degli immobili; disciplina il caso in cui siano riscontrate differenze tra le condizioni locali e il progetto esecutivo (comma 10); introduce una disposizione in base alla quale, fermi restando i profili di responsabilità amministrativo-contabile nei confronti della stazione appaltante del direttore dei lavori per il caso di ritardo nella consegna per fatto o colpa del medesimo, tale ritardo è valutabile dalla stazione appaltante ai fini della *performance,* ove si tratti di personale interno alla stessa; in caso di affidamento dell'incarico a soggetto esterno, all'atto del conferimento sono disciplinate le conseguenze a carico dello stesso per la ritardata consegna (comma 11); riproduce il testo dell'intero articolo 157 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, che disciplina gli importi riconosciuti a favore dell'esecutore in caso di ritardata consegna dei lavori (comma 12); disciplina l'ipotesi di consegna d'urgenza, introducendo una norma che stabilisce che il verbale di consegna deve indicare, altresì, le lavorazioni che l'esecutore deve immediatamente eseguire, comprese le opere provvisionali (comma 13, primo periodo); disciplina i casi in cui il direttore può provvedere alla consegna parziale; disciplina l'ipotesi di subentro di un esecutore ad un altro nell'esecuzione dell'appalto (comma 14).

Gli articoli da 8 a 14 sono dedicati alle funzioni e ai compiti del direttore dei lavori in fase di esecuzione.

In particolare, l'articolo 8 disciplina le attività di controllo del direttore dei lavori in relazione alla accettazione dei materiali. Al riguardo, l'articolo in esame chiarisce che il direttore dei lavori provvede all'accettazione dei materiali, verificando che i materiali, i prodotti e i sistemi da porre in opera corrispondano alle prescrizioni prestazionali contenute nel progetto allegato al contratto e, in particolare, a quelle del capitolato speciale d'appalto, nonché ai contenuti dell'offerta, accertandone altresì la conformità, ove applicabile, a quanto disposto dalle pertinenti norme nazionali ed europee (comma 1). Si precisa, inoltre, che il direttore dei lavori, oltre a quelli che può disporre autonomamente, esegue altresì, tutti i controlli e le prove previsti dalle vigenti norme nazionali ed europee e dal capitolato speciale

d'appalto (comma 2). Viene, quindi, previsto che il direttore dei lavori può rifiutare in qualunque tempo i materiali e i componenti deperiti dopo l'introduzione in cantiere o che per qualsiasi causa non risultino conformi alle caratteristiche tecniche indicate nei documenti allegati al contratto, stabilendo le modalità e gli obblighi dell'esecutore (comma 3). Viene altresì disciplinata l'accettazione definitiva e chiarito che non rileva l'impiego, da parte dell'esecutore, e per sua iniziativa, di materiali o componenti di caratteristiche superiori a quelle prescritte nei documenti contrattuali, o l'esecuzione di una lavorazione più accurata. Il comma 5 consente al direttore dei lavori o all'organo di collaudo di disporre prove o analisi ulteriori finalizzate a stabilire l'idoneità dei materiali o dei componenti e ritenute necessarie dalla stazione appaltante, sulla base di adeguata motivazione, con spese a carico dell'esecutore.

Disposizioni che paiono integrative rispetto a quelle previste dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 sono poi contenute nei commi 4, 6-8, che prevedono che: i materiali e i manufatti portati in contabilità rimangono a rischio e pericolo dell'esecutore e possono sempre essere rifiutati dal direttore dei lavori nel caso in cui quest'ultimo ne accerti l'esecuzione senza la necessaria diligenza o con materiali diversi da quelli prescritti o che, dopo la loro accettazione e messa in opera, abbiano rivelato difetti o inadeguatezze (comma 5); il direttore dei lavori può delegare le attività di controllo dei materiali alle altre figure che compongono l'ufficio di direzione lavori (comma 6); i materiali previsti dal progetto sono campionati e sottoposti all'approvazione del direttore dei lavori, completi delle schede tecniche di riferimento e di tutte le certificazioni in grado di giustificarne le prestazioni, con congruo anticipo rispetto alla messa in opera (comma 7); il direttore dei lavori verifica altresì il rispetto delle norme in tema di sostenibilità ambientale, tra cui le modalità poste in atto dall'esecutore in merito al riuso di materiali di scavo e al riciclo entro lo stesso confine di cantiere (comma 8).

L'articolo 9, nell'ambito delle attività di verifica del rispetto degli obblighi dell'esecutore e del subappaltatore, individua i compiti che il direttore dei lavori – con l'ausilio dei direttori operativi e degli ispettori di cantiere, ove nominati – è tenuto a eseguire con riferimento ai lavori affidati in subappalto (comma 1). In caso di ricorso all'istituto dell'avvalimento da parte dell'esecutore, il direttore dei lavori coadiuva il RUP nello svolgimento delle attività di verifica di cui all'articolo 89, comma 9, del Codice, circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria (comma 2).

Mentre, al comma 3, sono specificate ulteriori attività di controllo affidate al direttore dei lavori, il comma 4 prevede, nei casi in cui svolga l'incarico di coordinatore per l'esecuzione dei lavori, che il direttore dei lavori effettui le segnalazioni per eventuali inosservanze dell'impresa (di cui all'articolo 92, comma 1, lettera *e)*, del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) anche ai fini della comunicazione di tali provvedimenti all'ANAC. Il comma 5 dispone inoltre che il direttore dei lavori pone in atto tutti i controlli individuati dal Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione, con riferimento alle specifiche attività di verifica da attuarsi durante la fase esecutiva dell'opera.

L'articolo 10 disciplina i compiti e i poteri attribuiti al direttore dei lavori nell'ambito delle attività di valutazione di eventuali modifiche, variazioni e varianti contrattuali. Si tratta di una norma che integra le disposizioni dell'articolo 106 del codice che, nel disciplinare la modifica dei contratti durante il periodo di efficacia, prevede che le modifiche, nonché le varianti, dei contratti di appalto in corso di validità devono essere autorizzate dal RUP con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante da cui il RUP

dipende e individua i casi nei quali i contratti di appalto nei settori ordinari e nei settori speciali possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento.

Nel dettaglio, il comma 1 dell'articolo in esame prevede che il direttore dei lavori è tenuto a fornire al RUP l'ausilio necessario per gli accertamenti in ordine alla sussistenza delle condizioni di cui al citato articolo 106 del codice (cioè delle condizioni in presenza delle quali i contratti di appalto nei settori ordinari e nei settori speciali possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento). Lo stesso comma precisa che il direttore dei lavori descrive la situazione di fatto ai fini dell'accertamento da parte del RUP della non imputabilità alla stazione appaltante, della non prevedibilità al momento della redazione del progetto o della consegna dei lavori e delle ragioni per cui si rende necessaria la variazione. Il comma 2 invece stabilisce che il direttore dei lavori propone al RUP le modifiche, nonché le varianti dei contratti in corso di esecuzione e relative perizie di variante, indicandone i motivi in apposita relazione che invia al RUP medesimo. Il successivo comma 3 disciplina il caso di modifiche al progetto non disposte dal direttore dei lavori, stabilendo che quest'ultimo fornisce all'esecutore le disposizioni per la rimessa in pristino con spese a carico dell'esecutore stesso.

Il comma 4 fornisce indicazioni integrative ai fini dell'applicazione della disciplina del c.d. quinto d'obbligo, prevista dal comma 12 dell'articolo 106 del codice, tra cui i criteri per la determinazione del quinto. Ricordo a tale proposito che il comma 12 dell'articolo 106 del codice prevede che, qualora in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza del quinto dell'importo del contratto, la stazione appaltante possa imporre all'appaltatore l'esecuzione alle stesse condizioni previste nel contratto originario. In tal caso l'appaltatore non può far valere il diritto alla risoluzione del contratto.

Il comma 5 disciplina le modalità di formazione dei nuovi prezzi delle lavorazioni o materiali per i quali non risulta fissato il prezzo contrattuale, stabilendo che tali nuovi prezzi siano valutati: desumendoli dai prezzari di cui all'articolo 23, comma 16 del codice, ove esistenti; ricavandoli totalmente o parzialmente da nuove analisi effettuate avendo a riferimento i prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti alla data di formulazione dell'offerta, attraverso un contraddittorio tra il direttore dei lavori e l'esecutore, e approvati dal RUP.

In base al comma 6, se l'esecutore non accetta i nuovi prezzi così determinati e approvati, la stazione appaltante può ingiungergli l'esecuzione delle lavorazioni o la somministrazione dei materiali sulla base di detti prezzi; ove l'esecutore non iscriva riserva negli atti contabili, i prezzi si intendono definitivamente accettati. Il comma 7 stabilisce che il direttore dei lavori può disporre modifiche di dettaglio non comportanti aumento o diminuzione dell'importo contrattuale, comunicandole preventivamente al RUP. Il comma 8 disciplina la valutazione, da parte del direttore dei lavori, di variazioni migliorative e che comportino una riduzione dell'importo dei lavori proposte dall'esecutore. Sono altresì individuate le modifiche che possono formare oggetto delle citate proposte.

L'articolo 11 affronta il tema delle contestazioni e riserve, disciplinando i diversi casi e, per ognuno di questi, le fasi procedurali da seguire.

In particolare, le disposizioni dell'articolo in esame: prevedono che il direttore dei lavori comunica al RUP eventuali contestazioni dell'esecutore su aspetti tecnici che possano influire sull'esecuzione dei lavori, attivando così una procedura, in contraddittorio, per la soluzione della controversia (comma 1); dispongono che l'esecutore è sempre tenuto ad uniformarsi alle disposizioni del direttore dei lavori, senza poter sospendere o ritardare il regolare sviluppo dei lavori, quale che sia la contestazione o la riserva che egli iscriva negli atti contabili (comma 2); disciplinano

i casi in cui l'esecutore firma il registro di contabilità con riserva o non lo firmi affatto (commi 3 e 4); disciplinano l'iscrizione, la formulazione e la quantificazione delle riserve (comma 5).

L'articolo 12 reca la disciplina delle funzioni del direttore dei lavori in caso di sospensione dei lavori, prevedendo che quest'ultimo disponga visite periodiche al cantiere durante il periodo di sospensione per accertare le condizioni delle opere e la presenza eventuale della manodopera e dei macchinari eventualmente presenti e che dia le disposizioni necessarie a contenere macchinari e manodopera nella misura strettamente necessaria per evitare danni alle opere già eseguite e per facilitare la ripresa dei lavori (comma 1). Inoltre: vengono dettati i criteri per la quantificazione del risarcimento dovuto all'esecutore in caso di sospensioni dei lavori disposte per cause diverse da quelle contemplate nei commi 1, 2 e 4 dell'articolo 107 del codice (comma 2); viene stabilito il criterio per il differimento dei termini determinato dalla sospensione parziale dei lavori (comma 3); viene disciplinata la ripresa dei lavori (comma 4);vengono disciplinate le modalità di iscrizione, nei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori, delle contestazioni dell'esecutore in merito alle sospensioni (comma 5); viene introdotta una norma volta a disporre che il direttore dei lavori è responsabile nei confronti della stazione appaltante di un'eventuale sospensione illegittima dal medesimo ordinata per circostanze non contemplate all'articolo 107 del codice (comma 6).

L'articolo 13 disciplina l'eventualità in cui nel corso dell'esecuzione dei lavori si verifichino sinistri alle persone o danni alle proprietà. In particolare l'articolo in esame: individua quale compito del direttore dei lavori quello di redigere una relazione descrittiva del fatto e delle presumibili cause di adottare gli opportuni provvedimenti finalizzati a ridurre le conseguenze dannose, provvedendo ad indicare gli oneri e le misure che restano a carico dell'esecutore (comma 1); disciplina il caso di danni causati da forza maggiore, unica eventualità in cui l'esecutore può avere diritto al risarcimento (comma 2).

L'articolo 14 disciplina le attività del direttore al termine dei lavori, prevedendo, in particolare, che lo stesso: curi l'aggiornamento del piano di manutenzione (comma 1); a fronte della comunicazione dell'esecutore di intervenuta ultimazione dei lavori, effettui i necessari accertamenti in contraddittorio con l'esecutore, elaborando tempestivamente il certificato di ultimazione dei lavori, che deve essere poi inviato al RUP (comma 2); in ogni caso, alla data di scadenza prevista dal contratto, provveda a redigere in contraddittorio con l'esecutore il verbale di constatazione sullo stato dei lavori (comma 2); accerti che i documenti tecnici, prove di cantiere o di laboratorio, certificazioni basate sull'analisi del ciclo di vita del prodotto (LCA) relative a materiali, lavorazioni e apparecchiature impiantistiche rispondano ai requisiti di cui al Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione (comma 4); rilasci, nei casi previsti dal codice, il certificato di regolare esecuzione (comma 5).

Il comma 3 del medesimo articolo 14 introduce specifici e limitati compiti del direttore dei lavori in fase di collaudo.

Gli articoli da 15 a 17 recano la disciplina dei compiti e delle funzioni del direttore dei lavori in relazione alle attività di controllo amministrativo-contabile.

L'articolo 15, al comma 1, affida al direttore dei lavori il compito di effettuare il controllo della spesa legata all'esecuzione dell'opera o dei lavori, attraverso la compilazione con precisione e tempestività dei documenti contabili, che sono atti pubblici a tutti gli effetti di legge, con i quali si realizza l'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa. A tal fine provvede a classificare e misurare le lavorazioni eseguite, nonché a trasferire i rilievi effettuati sul registro di contabilità e per le conseguenti operazioni di calcolo che consentono di individuare il progredire della spesa.

Il successivo comma 2 dispone che il direttore dei lavori provvede all'accerta-

mento e alla registrazione di tutti i fatti producenti spesa contemporaneamente al loro accadere, affinché possa sempre: rilasciare gli stati d'avanzamento dei lavori (SAL) entro il termine fissato nella documentazione di gara e nel contratto, ai fini dell'emissione dei certificati per il pagamento degli acconti da parte del RUP; controllare lo sviluppo dei lavori e impartire tempestivamente le debite disposizioni per la relativa esecuzione entro i limiti dei tempi e delle somme autorizzate.

L'articolo 16 elenca, quindi, i diversi documenti contabili, descrivendone il contenuto e le modalità di compilazione, e prevedendo che tali documenti sono predisposti e tenuti dal direttore dei lavori oppure dai direttori operativi o dagli ispettori di cantiere, se dallo stesso delegati, che devono essere firmati contestualmente alla compilazione rispettando la cronologia di inserimenti dei dati. Si tratta dei seguenti documenti (previsti e disciplinati dal comma 1): il giornale dei lavori; i libretti di misura delle lavorazioni e delle provviste; il registro di contabilità; lo stato di avanzamento lavori (SAL); il conto finale dei lavori.

L'articolo 17 prevede, al comma 1, che la contabilità dei lavori è effettuata mediante l'utilizzo di strumenti elettronici specifici, che usano piattaforme, anche telematiche, interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari, al fine di non limitare la concorrenza tra i fornitori di tecnologie. Tali strumenti elettronici devono essere in grado di garantire l'autenticità, la sicurezza dei dati inseriti e la provenienza degli stessi dai soggetti competenti. Qualora la direzione dei lavori sia affidata a professionisti esterni, i programmi informatizzati devono essere preventivamente accettati dal RUP, che ne verifica l'idoneità e la conformità alle prescrizioni contenute nelle presenti linee guida. Viene disciplinato anche il caso di mancato utilizzo di programmi computerizzati, che viene però consentito solo se congruamente motivato e nel limite temporale strettamente necessario all'adeguamento informatico. Il comma 2 disciplina la compilazione dei libretti delle misure, mentre il comma 3 consente la tenuta di una contabilità semplificata (previa verifica da parte del direttore dei lavori della corrispondenza del lavoro svolto con quanto fatturato, tenendo conto dei lavori effettivamente eseguiti) per i lavori di importo inferiore a 40.000 euro. Prevede altresì che, in tali casi il certificato di regolare esecuzione può essere sostituito con l'apposizione del visto del direttore dei lavori sulle fatture di spesa.

Il Titolo III (articoli da 18 a 29) reca la disciplina del direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture. In particolare, l'articolo 18 disciplina i rapporti tra il direttore dell'esecuzione dei contratti di servizi o forniture e il RUP, ribadendo che l'incarico di direttore dell'esecuzione è, di norma, ricoperto dal RUP, come previsto dall'articolo 111, comma 2, del codice, tranne i casi indicati nelle linee guida adottate dall'ANAC (comma 1). Si prevede poi che il direttore dell'esecuzione riceve dal RUP le disposizioni di servizio mediante le quali quest'ultimo impartisce le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dell'esecuzione del servizio o della fornitura e stabilisce, in relazione all'importanza del servizio o della fornitura, la periodicità con la quale il direttore dell'esecuzione è tenuto a presentare un rapporto sull'andamento delle principali attività di esecuzione del contratto (comma 2). Fermo restando il rispetto di tali disposizioni di servizio, il direttore dell'esecuzione opera in autonomia in materia di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto (comma 3). Il RUP provvede inoltre ad assicurare l'unitarietà degli atti e dei comportamenti dell'amministrazione e del direttore dell'esecuzione nei confronti dell'esecutore (comma 4). Si prevede inoltre che la stazione appaltante, per i servizi e le forniture connotati da particolari caratteristiche tecniche, su indicazione del direttore dell'esecuzione, sentito il RUP, possa nominare uno o più assistenti con funzioni di direttore operativo per svolgere determinati compiti (comma 5).

L'articolo 19 contiene, in materia di incompatibilità, disposizioni analoghe a quelle dettate per il direttore dei lavori dal presente schema. In particolare, al fine di evitare situazioni di incompatibilità, al direttore dell'esecuzione è precluso, dal momento dell'aggiudicazione e fino al rilascio del certificato di verifica di conformità di accettare nuovi incarichi professionali dall'esecutore, e, una volta conosciuta l'identità dell'aggiudicatario, ha l'obbligo di segnalare l'esistenza alla stazione appaltante di rapporti con lo stesso, per la valutazione discrezionale dell'incidenza di detti rapporti sull'incarico da svolgere.

L'articolo 20 disciplina gli strumenti per l'esercizio dell'attività di direzione e controllo, individuati negli ordini di servizio, tramite i quali il direttore dell'esecuzione di contratti di servizi o forniture impartisce all'esecutore le prescrizioni e le istruzioni necessarie; nei processi verbali di accertamento di fatti; e nelle relazioni per il RUP.

L'articolo 21 attribuisce al direttore dell'esecuzione il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante, in modo da assicurarne la regolare esecuzione nei tempi stabiliti e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento (comma 1). L'attività di controllo deve essere indirizzata a valutare i seguenti profili: a) la qualità del servizio o della fornitura, intesa come aderenza o conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto o nel capitolato e eventualmente alle condizioni migliorative contenute nell'offerta; b) l'adeguatezza delle prestazioni o il raggiungimento degli obiettivi; c) il rispetto dei tempi e delle modalità di consegna; d) l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte; e) la soddisfazione del cliente o dell'utente finale; f) il rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro. Tale controllo è condotto nel corso dell'intera durata del rapporto e deve essere realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. Gli esiti del controllo debbono risultare da apposito processo verbale (comma 2). Inoltre, il direttore dell'esecuzione è tenuto a segnalare tempestivamente al RUP eventuali ritardi, disfunzioni o inadempimenti rispetto alle prescrizioni contrattuali, anche al fine dell'applicazione da parte del RUP delle penali inserite nel contratto ovvero della risoluzione dello stesso per inadempimento nei casi consentiti (comma 3).

L'articolo 22 stabilisce che il direttore dell'esecuzione nella fase di avvio del contratto, sulla base delle indicazioni del RUP, fornisca all'esecutore tutte le istruzioni e direttive necessarie, e rediga, laddove sia indispensabile in relazione alla natura e al luogo di esecuzione delle prestazioni, apposito verbale firmato anche dall'esecutore, nel quale sono indicati: a) le aree e gli eventuali ambienti dove si svolge l'attività; b) la descrizione dei mezzi e degli strumenti eventualmente messi a disposizione dalla stazione appaltante, compresa la dichiarazione attestante che Io stato attuale degli ambienti è tale da non impedire l'avvio o la prosecuzione dell'attività (comma 1).Viene poi disciplinata l'ipotesi di esecuzione anticipata del contratto. In tal caso, è previsto che il direttore dell'esecuzione indichi nel verbale di avvio quanto predisposto o somministrato dall'esecutore per il rimborso delle relative spese (comma 2). Quando, invece, il direttore dell'esecuzione ordina l'avvio dell'esecuzione del contratto in via di urgenza, è tenuto ad indicare nel verbale di consegna le prestazioni che l'esecutore deve immediatamente eseguire (comma 3).

Al successivo articolo 23 sono indicate le funzioni del direttore dell'esecuzione con riferimento al rispetto degli obblighi dell'esecutore e del subappaltatore. In particolare, si prevede che il direttore dell'esecuzione: a) verifica la presenza sul luogo dell'esecuzione del contratto delle imprese subappaltatrici autorizzate, nonché dei subcontraenti; b) controlla che i subappaltatori e i subcontraenti svolgano effet-

tivamente la parte di prestazioni ad essi affidate, nel rispetto della normativa vigente e del contratto stipulato; c) registra le contestazioni dell'esecutore sulla regolarità delle prestazioni eseguite dal subappaltatore e, ai finì della sospensione dei pagamenti all'esecutore, determina la misura della quota corrispondente alla prestazione oggetto di contestazione; d) provvede alla segnalazione al RUP dell'inosservanza, da parte dell'esecutore, delle disposizioni di cui all'articolo 105 del codice.

L'articolo 24 reca la disciplina delle contestazioni e delle riserve, prevedendo che il direttore dell'esecuzione comunica al RUP le contestazioni insorte in relazione agli aspetti tecnici che possono influire sull'esecuzione del contratto, redigendo in contraddittorio con l'esecutore un processo verbale delle circostanze contestate o, mancando questo, in presenza di due testimoni. In quest'ultimo caso, copia del verbale è comunicata all'esecutore per le sue osservazioni, da presentarsi al direttore dell'esecuzione nel termine di otto giorni dalla data del ricevimento. In mancanza di osservazioni pervenute entro il termine previsto, le risultanze del verbale si intendono definitivamente accettate. L'esecutore, il suo rappresentante, oppure i testimoni firmano il processo verbale, che è inviato al RUP con le eventuali osservazioni dell'esecutore. Contestazioni e relativi ordini di servizio sono annotati nei documenti contabili.

L'articolo 25 disciplina le procedure relative alle modifiche e alle varianti dei contratti in corso di esecuzione e la determinazione dei relativi prezzi.

L'articolo 26 disciplina la sospensione dell'esecuzione del rapporto contrattuale per servizi e forniture, attribuendo al direttore dell'esecuzione il compito di redigere apposito verbale in cui si indica tra l'altro l'imputabilità delle ragioni della sospensione e le prestazioni già effettuate (comma 1). Come in tema di disciplina del direttore dei lavori, anche in questo caso è previsto che – per il caso di sospensioni totali o parziali dei lavori disposte per cause diverse dall'impossibilità di proseguire utilmente il contratto, da ragioni di necessità, di pubblico interesse o dipendenti da forza maggiore – il contratto debba contenere una clausola penale nella quale sia quantificato il risarcimento dovuto all'esecutore. Non appena siano venute a cessare le cause della sospensione, il direttore dell'esecuzione lo comunica al RUP affinché quest'ultimo disponga la ripresa delle prestazioni e indichi il nuovo termine contrattuale.

L'articolo 27 è dedicato alla disciplina della gestione dei sinistri e riporta disposizioni analoghe a quelle dettate per il direttore dei lavori all'articolo 13.

Al successivo articolo 28 sono indicati le funzioni e i compiti del direttore dell'esecuzione al termine dell'esecuzione del contratto. In particolare, si prevede che il direttore dell'esecuzione, a fronte della comunicazione dell'esecutore di intervenuta ultimazione delle prestazioni, effettua entro cinque giorni i necessari accertamenti in contraddittorio con lo stesso e, nei successivi cinque giorni, elabora il certificato di ultimazione delle prestazioni, da inviare al RUP, il quale ne rilascia copia conforme all'esecutore.

L'articolo 29 disciplina le modalità per il controllo amministrativo-contabile relativo all'esecuzione del servizio o fornitura. Durante l'esecuzione del contratto, infatti, il direttore dell'esecuzione deve provvedere al controllo della spesa legata all'esecuzione del servizio o della fornitura, attraverso la tenuta della contabilità del contratto, compilando con precisione e tempestività i documenti contabili, con i quali si realizza l'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa. Al fine di procedere con i pagamenti all'esecutore, il direttore dell'esecuzione accerta la prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità, rispetto alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali. La gestione della contabilità è effettuata, secondo le modalità dell'ordinamento delle singole stazioni appaltanti, mediante l'utilizzo di strumenti elettronici specifici, che usano piattaforme, anche telematiche, interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari, al fine di non limitare la

concorrenza tra i fornitori di tecnologie. Tali strumenti elettronici devono essere in grado di garantire l'autenticità, la sicurezza dei dati inseriti e la provenienza degli stessi dai soggetti competenti (comma 2).

Il Titolo IV, rubricato « Disposizioni finali », si compone di tre articoli. L'articolo 30 prevede che alla data di entrata in vigore del decreto, sono abrogati gli articoli da 178 a 210, del decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010; l'articolo 31 contiene la clausola di invarianza finanziaria; l'articolo 32 infine disciplina l'entrata in vigore del decreto.

Tutto ciò premesso, nel considerare giusto e condivisibile l'intervento recato dal provvedimento, si riserva di presentare una proposta di parere che tenga conto delle eventuali osservazioni da parte dei colleghi.

Ermete REALACCI (PD), *presidente*, nel concordare con le considerazioni della collega Mariani, ricorda che la Commissione non potrà esprimersi sul provvedimento in oggetto, fino a che non sia stato trasmesso il prescritto parere del Consiglio di Stato.

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

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.
Atto n. 494.

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

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in titolo.

Ermete REALACCI (PD), *presidente e relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esaminare, ai fini dell'espressione del prescritto parere, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico. Ricorda altresì che il provvedimento è stato adottato sulla base dell'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici (di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016) che prevede l'introduzione del dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. In particolare il comma 2 del citato articolo 22 demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione dei criteri per l'individuazione di tali opere nonché la definizione delle modalità di svolgimento e il termine di conclusione della procedura del dibattito pubblico.

Come previsto dall'articolo 22, il decreto deve essere adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Lo schema di decreto in esame – composto da 10 articoli ed 1 allegato – è stato adottato anche, come si evince dalle premesse, sentito il Ministero dello sviluppo economico, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie. Sullo schema, inoltre, la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole in data 14 dicembre 2017.

Come specificato all'articolo 1, il dibattito pubblico è una procedura introdotta per migliorare la qualità della progettazione e l'efficacia delle decisioni pubbliche, mediante la più ampia partecipazione dei soggetti interessati. A tale procedura sono sottoposti i progetti di fattibilità ovvero i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere elencate nell'allegato 1, nei casi individuati dal decreto. L'allegato 1 elenca le opere sottoposte a dibattito pubblico classificandole per tipologia (v. infra) e per soglie, espresse in termini finanziari (che vanno dai 500 milioni di euro per autostrade,

strade e ferrovie ai 300 milioni di euro per gli interporti e agli impianti e insediamenti industriali, fino ai 200 milioni di euro per gli aeroporti e i porti) e dimensionali a seconda delle tipologie di opere.

L'articolo 2 reca le definizioni di dibattito pubblico e di codice (che fa riferimento al codice dei contratti pubblici di cui al citato decreto legislativo n. 50 del 2016 e successive modificazioni) ai fini dello schema di decreto in esame. Il dibattito pubblico è definito come il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e le soluzioni progettuali di opere, progetti o interventi di cui all'articolo 1.

L'articolo 3 individua le opere obbligatoriamente sottoposte a dibattito pubblico e quelle escluse, nonché i casi in cui il dibattito pubblico è consentito. In particolare, il comma 1 specifica che sono soggette a dibattito pubblico le opere rientranti nelle tipologie elencate nell'allegato 1 (tra le quali rientrano in sintesi le autostrade e le strade extraurbane principali, i tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, gli aeroporti, i porti e i terminali marittimi, gli interventi per la difesa del mare, gli interporti, gli elettrodotti aerei, gli impianti destinati a trattenere, regolare, o accumulare acqua in modo durevole, le opere per il trasferimento d'acqua, le infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico, nonché gli impianti e gli insediamenti industriali).

A maggiore tutela del patrimonio storico, paesaggistico ed architettonico, il comma 2 prevede che le soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico siano ridotte del cinquanta per cento nel caso di interventi che ricadano anche in parte: sui beni del patrimonio culturale e naturale iscritti nella lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO e nelle cosiddette « zone tampone » individuate nelle aree circostanti per assicurare adeguata protezione; nei parchi nazionali e regionali.

Si è previsto inoltre, in aggiunta ai criteri dimensionali ed economici, che la procedura possa essere avviata: volontariamente dal proponente dell'opera, così come richiesto dal parere della Conferenza Unificata, quando rilevi l'opportunità di assicurare una maggiore partecipazione, in relazione alla specificità degli interventi in termini di rilevanza sociale, impatto sull'ambiente, sul patrimonio culturale e il paesaggio, sulle città e sull'assetto del territorio (articolo 3, comma 4); per le opere rientranti nelle tipologie di cui all'allegato 1 con soglie dimensionali ridotte di un terzo, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dei ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera; di un Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento; di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni terrìtorialmente interessati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti; di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento; di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna (articolo 3, comma 3).

Il comma 5 elenca le opere per le quali non si svolge il dibattito pubblico che comprendono: le opere realizzate con le procedure previste dagli articoli 159 e 163 del codice dei contratti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza e in caso di somma urgenza e di protezione civile; le opere destinate alla difesa nazionale di cui all'articolo 233 decreto legislativo n. 66 del 2010 gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti; le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del regolamento (UE) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea.

L'articolo 4 prevede, in coerenza con il comma 2 dell'articolo 22 del codice dei contratti pubblici, l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Commissione nazionale per il dibattito pubblico con il compito di mo-

nitorare l'andamento dei dibattiti pubblici e, sulla base delle esperienze maturate, proporre linee di indirizzo e correttivi per il miglioramento della procedura. La Commissione è composta da quattordici membri designati dai Ministeri interessati, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Conferenza unificata (comma 1), il cui incarico ha durata quinquennale e rinnovabile una sola volta (comma 3). Alla Commissione, che può avvalersi del supporto dei dipartimenti, della Struttura tecnica di missione e delle società *in house* del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, possono partecipare senza diritto di voto esperti, che possono essere nominati fino a un massimo di tre dal Ministro delle infrastrutture (comma 2). Per la partecipazione alle attività della commissione, come già prevede l'articolo 22, comma 2, del codice, non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati (comma 4). Con un regolamento interno della Commissione sono disciplinate le modalità di funzionamento e di collaborazione rispettivamente con le strutture dell'amministrazione centrale e regionale per lo svolgimento delle attività istruttorie nel caso di opere di interesse nazionale/sovra regionale o regionale (commi 5, 7 e 8). Sono, altresì, elencate le funzioni della Commissione tra le quali rientra la presentazione alle Camere di una relazione biennale (entro il 30 giugno) sull'attività svolta (comma 6).

L'articolo 5 disciplina l'avvio della procedura di dibattito pubblico che, come già precisato nell'articolo 1, si svolge in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali. Si specifica che nei casi di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 3, relativi rispettivamente all'avvio del dibattito pubblico su richiesta di alcuni soggetti o di iniziativa dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, il dibattito pubblico non può svolgersi oltre l'avvio della progettazione definitiva (comma 1).

Ai fini dell'avvio della procedura, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore trasmette alla Commissione una comunicazione, con allegato il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che contiene l'intenzione di avviare la procedura, la descrizione degli obiettivi e le caratteristiche del progetto in coerenza con le indicazioni delle linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o dai ministeri competenti, nonché indica uno o più soggetti in rappresentanza dell'amministrazione/ente in tutte le fasi del procedimento (comma 3). L'intenzione di avviare il procedimento è, altresì, notificata alle amministrazioni territoriali interessate e le informazioni trasmesse alla Commissione sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore in una apposita sezione (comma 4).

La durata del dibattito pubblico è di quattro mesi, decorrenti dalla pubblicazione del dossier di progetto (di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *a)*, dello schema), prorogabili di ulteriori due mesi in caso di comprovata necessità (comma 2).

L'articolo 6 disciplina le modalità per l'individuazione e i compiti del coordinatore del dibattito di cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore si avvale per la progettazione e la gestione del dibattito pubblico (comma 1). Si prevede che il coordinatore del dibattito pubblico svolga le attività affidategli con responsabilità e autonomia professionale (comma 2).

Lo schema provvede a specificare i requisiti per la partecipazione alle procedure di selezione del coordinatore, consentendo, per un verso, la partecipazione di soggetti di comprovata esperienza e competenza nella gestione di processi partecipativi, ovvero nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socioeconomica (comma 4), e vietando, per l'altro, la partecipazione di soggetti residenti o do-

miciliati nel territorio di una Provincia o di una Città metropolitana ove la stessa opera è localizzata (comma 5).

Per quanto riguarda le procedure di selezione, lo schema dispone il ricorso alle procedure del codice dei contratti pubblici nel caso in cui le attività da affidare al coordinatore si configurino come un appalto di servizi; in tal caso, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può selezionare in un'unica gara sino a tre soggetti a cui affidare a rotazione il coordinamento dei dibattiti pubblici nei successivi tre anni (comma 3).

Sono, altresì, elencati i compiti del coordinatore del dibattito pubblico che riguardano: la progettazione delle modalità di svolgimento del dibattito pubblico e l'elaborazione, entro un mese dal conferimento dell'incarico, del documento di progetto del dibattito pubblico; la valutazione, ed eventualmente la richiesta di integrazioni e modifiche al dossier di progetto; il supporto allo svolgimento del confronto; la definizione del piano di comunicazione e informazione al pubblico; la segnalazione alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico di eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito pubblico; la redazione della relazione conclusiva (comma 6).

Con l'indizione del dibattito pubblico il proponente si impegna a (articolo 7, comma 1): elaborare il dossier di progetto dell'opera, scritto in linguaggio non tecnico, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici; fornire le informazioni sull'intervento e sulle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità; partecipare agli incontri e alle attività previste dal dibattito pubblico e fornire il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi nel corso del dibattito pubblico; valutare i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e redigere un dossier conclusivo in cui si evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte; sostenere i costi relativi allo svolgimento del dibattito pubblico, previsti negli oneri della progettazione dell'intervento.

L'articolo 8 disciplina le fasi in cui si articola il dibattito pubblico, che prevedono: la presentazione e la pubblicazione, sul sito del dibattito pubblico, del dossier di progetto dell'opera, predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, da cui decorrono i termini di quattro mesi di durata massima della procedura; la pubblicazione sul sito internet della Commissione nazionale per il dibattito pubblico e sui siti delle amministrazioni locali interessate dall'intervento; lo svolgimento di incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati; la raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni.

L'articolo 9 disciplina la fase di conclusione del dibattito pubblico, che prevede la presentazione, da parte del coordinatore, all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, nonché alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, di una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura che contiene la descrizione delle attività svolte, la sintesi dei temi, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito, nonché la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore di prendere posizione (comma 1). La relazione deve essere presentata entro trenta giorni dal termine del dibattito pubblico.

L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, entro due mesi dalla ricezione della predetta relazione, presenta il proprio dossier conclusivo, a cui è allegata la relazione conclusiva del coordinatore del dibattito pubblico (commi 2 e 3). Inoltre, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore tengono conto del dossier conclusivo per le successive fasi di progettazione (comma 4). In proposito,

la norma richiama l'articolo 22, comma 4, del codice, in base al quale gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

Si prevede, inoltre, che i risultati delle consultazioni svolte nell'ambito del dibattito pubblico sono consegnati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore contestualmente alla presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA). È richiamato, al riguardo, l'articolo 23 del codice ambientale (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), che prevede, tra l'altro, che il proponente presenta l'istanza di VIA trasmettendo all'autorità competente in formato elettronico i risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta.

L'articolo 10 – che reca le disposizioni finali e transitorie – precisa, al comma 1, che la nuova disciplina si applica alle opere di cui all'allegato 1 per le quali il provvedimento o la determina a contrarre dell'affidamento dell'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico – economica sia stato adottato successivamente alla data di entrata in vigore del decreto. Resta ferma la possibilità, per l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, di indire di propria iniziativa il dibattito pubblico, nei casi previsti dall'articolo 3, comma 4, ossia quando rileva l'opportunità di assicurare una maggiore partecipazione, in relazione alla specificità degli interventi in termini di rilevanza sociale, impatto sull'ambiente, sul patrimonio culturale e il paesaggio, sulle città e sull'assetto del territorio. Il comma 2, in via transitoria, prevede che, nelle more dell'entrata in vigore del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti volto a definire i contenuti della progettazione (di cui all'articolo 23, comma 3, del codice), il dibattito pubblico si svolge, in relazione alle opere per cui non sia stato predisposto il documento di fattibilità delle alternative progettuali, con riferimento al progetto di fattibilità ovvero al progetto preliminare.

Tutto ciò premesso, ritiene condivisibile il contenuto del provvedimento, ricordando che il dibattito pubblico è stato fortemente voluto dalla Commissione Ambiente, che – sulla base dell'esperienza francese – ne ha introdotto la previsione per le grandi opere infrastrutturali e architettoniche nel corso dell'esame del nuovo codice dei contratti di pubblici, allo scopo di favorire la trasparenza delle procedure e la partecipazione dei soggetti interessati. Esprimendo tuttavia perplessità per il fatto che larga parte delle infrastrutture energetiche siano state escluse, preannuncia l'intenzione di porre come condizione della proposta di parere la loro inclusione tra le opere sottoposte a dibattito pubblico. In secondo luogo, in considerazione dell'onerosità e della delicatezza delle funzioni attribuite alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, manifesta dubbi sulla scelta di non prevedere alcuna forma di compenso per i suoi membri, ritenendo che ciò possa rendere difficoltosa l'individuazione di soggetti competenti disponibili a farsi carico di un simile impegno. Rileva da ultimo l'esigenza di definire un periodo di sperimentazione della soluzione adottata per lo svolgimento del dibattito pubblico, concluso il quale si possa procedere alla valutazione dei risultati ottenuti e alla correzione degli eventuali aspetti critici.

Piergiorgio CARRESCIA (PD), nel segnalare che, come previsto dal comma 6 dell'articolo 4, la citata Commissione nazionale è chiamata anche a proporre raccomandazioni di carattere metodologico per il corretto svolgimento del procedimento, in considerazione dell'estrema variabilità tipologica delle opere sottoposte a dibattito pubblico, rileva l'opportunità che vengano predisposte linee guida specifiche per i diversi ambiti settoriali a supporto del lavoro della Commissione. In secondo luogo ritiene esiguo il termine di 30 giorni previsto dal provvedimento all'articolo 9, comma 1, per la redazione da parte del

coordinatore della relazione conclusiva sull'andamento del dibattito pubblico.

Federico MASSA (PD), nel condividere le considerazioni espresse dal presidente Realacci sull'argomento, rileva tuttavia che la gratuità della partecipazione alle attività della Commissione nazionale per il dibattito pubblico è già prevista dal nuovo codice degli appalti, al comma 2 dell'articolo 22.

Ermete REALACCI (PD), *presidente*, nel ricordare che l'introduzione di tale disposizione, peraltro in linea generale assolutamente condivisibile, fu dettata dalla necessità di non determinare oneri a carico delle casse dello Stato, evitando in tal modo rilievi in ordine alla copertura finanziaria del provvedimento, ribadisce la preoccupazione che i soggetti portatori di competenze si sottraggano ad un incarico innegabilmente delicato.

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

Proposta di nomina di Salvatore Gabriele a presidente dell'Ente parco nazionale Isola di Pantelleria. Nomina n. 122.

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

La Commissione inizia l'esame della proposta di nomina in titolo.

Enrico BORGHI (PD), *relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere – ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento – sulla proposta di nomina di Salvatore Gabriele a presidente dell'Ente parco nazionale Isola di Pantelleria. Fa presente, anzitutto, che sulla persona di Salvatore Gabriele, a norma dell'articolo 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, è stata acquisita la formale intesa con la regione Sicilia. Ricorda inoltre che per l'Ente parco nazionale Isola di Pantelleria, istituito nel 2016, riprendendo a seguito di un devastante incendio di chiara natura dolosa il relativo procedimento istruttorio che si era interrotto nel 2010, si è tuttora nella fase di costituzione degli organi, tanto è vero che nelle more della nomina del presidente, il funzionamento dell'ente è attualmente assicurato da un commissario straordinario. Rileva che la Commissione è quindi chiamata ad esprimere il proprio parere sulla nomina del primo presidente dell'Ente, individuato dal Ministro Galletti nella figura di Salvatore Gabriele, attuale sindaco di Pantelleria.

Detto questo, aggiunge che – come risulta anche dalla lettura del *curriculum* allegato alla proposta di nomina nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 14 del 1978 – si tratta di una candidatura fondata su un forte legame con il territorio, avendo Salvatore Gabriele ricoperto la carica di sindaco di Pantelleria anche nel periodo dal 2005 al 2010, nel corso del quale è stato anche nominato Commissario Delegato per l'emergenza idrica e portuale dell'isola, ed essendosi costantemente impegnato per la costituzione del parco quale opportunità di sviluppo e di tutela attiva del territorio. Segnala inoltre che Salvatore Gabriele ha fornito la propria collaborazione, nell'ambito di programmi comunitari nonché di strumenti di programmazione negoziata messi a disposizione del Governo nazionale, a progetti finalizzati allo sviluppo del territorio pantesco, in particolare, oltre che di diverse zone della regioni Sicilia e Sardegna. In merito alla sua ulteriore attività lavorativa, Salvatore Gabriele ha svolto attività di consulenza per diverse società operanti nel settore dell'acqua, dell'ambiente, dei rifiuti e del fotovoltaico, nonché a sostegno della finanza agevolata per la piccola e media impresa.

Alla luce di tali elementi, ritiene si possa senz'altro affermare che Salvatore Gabriele, per le capacità amministrative dimostrate nonché per l'esperienza fin qui acquisita, abbia tutte le caratteristiche per ricoprire l'incarico di presidente dell'Ente parco nazionale Isola di Pantelleria.

Conclude, per questo, proponendo che la Commissione si esprima favorevolmente sulla proposta di nomina in esame.

Ermete REALACCI (PD), *presidente*, in riferimento alle considerazioni svolte dal relatore, ricorda ai colleghi che l'attuale sindaco di Pantelleria è la persona cui maggiormente si deve l'istituzione del parco.

Proposta di nomina del dottor Fabrizio Fonnesu a presidente dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago de La Maddalena.
Nomina n. 123.

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

La Commissione inizia l'esame della proposta di nomina in titolo.

Giovanna SANNA (PD), *relatrice*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere – ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento – sulla proposta di nomina del dottor Fabrizio Fonnesu a presidente dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago de La Maddalena, attualmente commissariato.

Fa presente, anzitutto, che sulla persona del dottor Fabrizio Fonnesu, a norma dell'articolo 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, è stata acquisita la formale intesa con la regione Sardegna.

Detto questo, aggiunge che – come risulta anche dalla lettura del *curriculum* allegato alla proposta di nomina nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 14 del 1978 – si tratta di una candidatura di provata competenza e di assoluta qualità, oltre che fortemente radicata sul territorio: il dottor Fabrizio Fonnesu, nato e residente a La Maddalena, conseguita la laurea in Ingegneria per l'ambiente e il territorio, presta a partire dal 2008 la propria attività presso la società Ansaldo Energia SpA, svolgendo funzioni di supervisore, responsabile delle opere civili, osservatore dei rischi ambientali e *project manager* per la costruzione di centrali termoelettriche di nuova generazione. Segnala inoltre che nel corso della sua attività lavorativa presso l'Ansaldo il dottor Fonnesu ha fornito, attraverso sopralluoghi e controlli di natura ambientale, la propria consulenza presso diversi siti internazionali per la ristrutturazione e la modifica di impianti vetusti ed obsoleti, avendo modo di seguire gli aspetti legati alla tutela dell'ambiente e del territorio e di individuare soluzioni alternative sostenibili. Nel corso della sua attività precedente, svolta presso La Maddalena, il dottor Fabrizio Fonnesu si è occupato di valutazioni di incidenza ambientale e di rischio idrogeologico nonché di indagini geomorfologiche marine per diversi progetti di limitata portata oltre a farsi promotore di numerose campagne di sensibilizzazione ambientale e di ecologia marina.

Pertanto alla luce delle competenze acquisite nel campo dell'ecologia e della tutela dell'ambiente nonché della sensibilità personale dimostrata verso i suddetti temi e del forte radicamento nel territorio, ritiene si possa affermare che il dottor Fonnesu abbia tutte le caratteristiche per ricoprire l'incarico di presidente dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago de La Maddalena.

Conclude, quindi, proponendo che la Commissione si esprima favorevolmente sulla proposta di nomina in esame.

Mauro PILI (Misto), con riferimento alle due proposte di nomina all'esame della Commissione, rileva che nel caso di Pantelleria il candidato è, come sottolineato dal relatore, radicato sul territorio in quanto rappresentante democraticamente eletto della comunità locale e dei suoi interessi. Al contrario ritiene che la candidatura dell'ingegner Fonnesu, del tutto privo a suo parere di competenze specifiche, sia frutto di un accordo partitico calato dall'alto, in netto contrasto con l'amministrazione locale. Evidenzia inoltre che in questo caso il radicamento sul territorio si manifesta in un innegabile conflitto di interessi del candidato, considerata la natura e la rilevanza delle attività economiche dei suoi più stretti familiari. Nel ricordare che l'ingegner Fonnesu nel corso della sua attività professionale si è occupato esclusivamente della costru-

zione di impianti industriali con forti impatti ambientali, dimostrando una formazione ed un'esperienza del tutto estranee alle logiche di tutela di un parco, stigmatizza il fatto che la sua nomina venga imposta alla comunità locale, contro i suoi stessi interessi.

Serena PELLEGRINO (SI-SEL-POS), con riguardo alla proposta di nomina del sindaco di Pantelleria, anche in considerazione dell'impegno profuso per l'istituzione del parco e la tutela del territorio, ritiene opportuno derogare alla posizione di norma assunta dal suo gruppo, secondo cui il presidente di un Ente parco dovrebbe essere del tutto estraneo alle logiche locali. Per quanto riguarda il parco dell'arcipelago de La Maddalena, che negli ultimi anni ha avuto una vita molto travagliata, rileva l'esigenza di svolgere al più presto l'audizione del candidato proposto dal Ministro Galletti, anche allo scopo di valutare la fondatezza delle considerazioni svolte dal collega Pili.

Ermete REALACCI (PD), *presidente*, rileva che, pur non conoscendo direttamente le competenze professionali né le relazioni familiari del candidato, in linea generale guarda con favore alla nomina di una persona nata e residente nell'isola de La Maddalena.

In ogni caso, rinvia al successivo ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, la definizione delle modalità per il prosieguo dell'esame. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.40.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.40 alle 12.45.

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2017 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori, di cui all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Atto n. 498. *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione)* 104

ALLEGATO 1 (Proposta di parere) 108

ALLEGATO 2 (Parere approvato) 109

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Guglielmo EPIFANI.

La seduta comincia alle 15.05.

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2017 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori, di cui all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Atto n. 498.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto ministeriale in oggetto.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, in sostituzione della relatrice Scuvera, illustra i contenuti dello schema di decreto in oggetto, trasmesso alle Camere dal Ministro dello sviluppo economico ai fini dell'espressione del prescritto parere parlamentare, trova il suo presupposto normativo nell'articolo 148 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (legge finanziaria 2001).

L'articolo citato dispone, al comma 1, che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato siano destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori. Il comma 2, come recentemente modificato dalla legge di bilancio per il 2018, 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.

Il provvedimento in esame reca lo schema di decreto ministeriale di riparto delle risorse assegnate per l'anno finan-

ziario 2017 ad iniziative a vantaggio dei consumatori, nonché la Relazione sullo stato di attuazione del predetto articolo 148 della legge n. 388 del 2000 (aggiornato a dicembre 2017).

Il provvedimento si compone di 5 articoli e di un Allegato A e dispone il riparto, per l'anno 2017, delle risorse del « *Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato* », iscritte sul capitolo 1650 dello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico, nel limite complessivo di 10 milioni di euro (articolo 1) per le iniziative di cui al citato Allegato A.

Le iniziative a vantaggio dei consumatori, elencate nell'allegato A e attuate con le modalità stabilite negli articoli 2 e seguenti dello schema di decreto, sono così riassumibili:

l'articolo 2 assegna 6,7 milioni di euro al MiSE, Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, per iniziative dirette a favorire l'attuazione dei diritti e delle opportunità per i consumatori riconosciuti dalla legislazione nazionale ed europea, la realizzazione di progetti da parte delle associazioni del Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti (CNCU) e l'adempimento degli obblighi europei in particolare in materia di ADR (*Alternative Dispute Resolutions*, risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori) ODR (*Online Dispute Resolution*) e rete europea per i consumatori ECC NET;

l'articolo 3 assegna 1,3 milioni di euro per iniziative a favore di consumatori e utenti in materia di trasparenza e compatibilità delle tariffe RC-Auto, di antifrode assicurativa, di educazione assicurativa e finanziaria;

l'articolo 4 assegna 2 milioni di euro a iniziative in materia di controllo, vigilanza del mercato e tutela dei consumatori e sicurezza dei prodotti.

Entrando nel dettaglio, segnala che l'articolo 2 assegna alla Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica (DGMCCVNT) del Ministero dello sviluppo economico la somma di 6,7 milioni di euro al fine di:

facilitare l'esercizio dei diritti dei consumatori e la conoscenza delle opportunità e degli strumenti di tutela previsti dal cosiddetto Codice del consumo (decreto legislativo n. 206/2005) e dalle altre disposizioni nazionali ed europee o anche regionali, nel caso di coinvolgimento delle regioni, garantendo altresì il supporto e l'assistenza tecnica necessari al MiSE e del Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti (CNCU) per la realizzazione di iniziative mirate all'assistenza, all'informazione, alla formazione, all'educazione, anche con riguardo al tema della trasparenza dei prezzi e tariffe a favore di consumatori e utenti;

consentire l'esercizio dei poteri del Ministero dello sviluppo economico, di cui all'articolo 144-*bis* del c.d. Codice del consumo, quale autorità competente per la cooperazione in materia di tutela dei consumatori, ai sensi del Regolamento (CE) n. 2006/2004, il quale prevede l'istituzione di una rete di autorità competenti per il controllo dell'applicazione della normativa riguardante i consumatori;

rafforzare la partecipazione alle iniziative dirette a promuovere la politica dei consumatori a livello europeo, mediante iniziative finalizzate alla partecipazione alla rete europea per i consumatori ECC NET e per la diffusione e il potenziamento degli strumenti di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumi e, in particolare, delle procedure di conciliazione paritetiche, anche in attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e del Regolamento (UE) n. 524/2013, relativo alla risoluzione delle controversie *online* dei consumatori;

incrementare il livello di conoscenza dei diritti dei consumatori, anche attraverso la realizzazione di programmi di formazione per i quadri delle associazioni dei consumatori.

Fa presente, inoltre, che la Relazione illustrativa elenca alcune delle attività del Ministero e del Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti (CNCU) a tutela dei consumatori, per le quali devono essere assicurati il supporto e l'assistenza tecnica di cui all'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto in esame, tra le quali si segnalano: un nuovo bando di circa 4,5 milioni di euro per finanziare i progetti proposti dalle Associazioni dei consumatori; la comunicazione e l'informazione in tema di trasparenza dei prezzi e tariffe, compreso l'Osservatorio prezzi dei carburanti; una campagna congiunta di comunicazione istituzionale che metta in risalto il collegamento tra i diritti dei consumatori e la promozione della concorrenza.

L'articolo 3 dello schema di decreto prevede l'assegnazione alla Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica (DGMCCVNT) della somma di 1,3 milioni di euro per la realizzazione di iniziative a favore di consumatori e utenti in materia di trasparenza e comparabilità delle tariffe RC-auto, di antifrode assicurativa, avuto anche riguardo alle novità introdotte dalla legge n. 124/2017 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), nonché di educazione assicurativa, finanziaria e previdenziale quale strumento per la tutela del consumatore e per un utilizzo più consapevole degli strumenti e dei servizi finanziari offerti dal mercato, anche in considerazione delle novità introdotte dall'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 237/2016 (comma 1). Per la realizzazione di tali iniziative la Direzione generale potrà stipulare una o più convenzioni con IVASS, Consap Spa, Unioncamere, AGCM, ovvero altre autorità, enti e organismi pubblici, con i quali disciplinare gli ambiti di collaborazione e definire il piano delle attività da realizzare, le modalità di liquidazione delle risorse e di rendicontazione delle spese sostenute.

L'articolo 4 destina alla suddetta Direzione generale la somma di 2 milioni di euro per la realizzazione di iniziative in materia di controllo, vigilanza del mercato e tutela dei consumatori, con particolare riferimento alla sicurezza dei prodotti, anche in adempimento degli obblighi europei in materia. Al riguardo, la Relazione illustrativa ribadisce che tale intervento è diretto a dare continuità all'assolvimento degli obblighi europei in materia di sorveglianza del mercato dei prodotti e per garantire la fiducia dei consumatori nella sicurezza e conformità dei prodotti in circolazione nel mercato domestico.

L'articolo 5 prevede disposizioni in materia di copertura della spesa prevista per le iniziative di cui agli articoli precedenti.

Ricorda, infine, come il provvedimento sottoposto al parere sia corredato di una Relazione sullo stato di attuazione degli interventi realizzati, con analoghe risorse, a partire dall'anno 2002.

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

Davide CRIPPA (M5S) rileva preliminarmente il ritardo con il quale il Governo ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto ministeriale che si riferisce alle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Antitrust nell'anno 2016, mentre la ripartizione riguarda l'anno 2017. In particolare, rileva che solo una minima parte di tali entrate sono effettivamente destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori mentre, come risulta dalla Relazione presentata a corredo dello schema di decreto, sui 147 milioni derivanti dalle sanzioni irrogate nel 2016, sono state operate coperture di spesa per un importo pari a 80 milioni di euro a favore di interventi per le popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016, 23 milioni di euro al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, circa 34 milioni, in base alle informazioni della Ragioneria generale, sono stati acquisiti al bilancio dello Stato e solo 10 milioni sono stati destinati per le iniziative a favore dei consumatori previste nello schema di decreto. Aggiunge che le medesime osservazioni possono essere fatte anche per le annualità precedenti all'anno 2016. Ritiene pertanto che la proposta di parere favorevole debba essere integrata almeno con un'osservazione volta a prevedere che la

finalizzazione delle risorse derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'AGCM sia prevalentemente destinata a iniziative a tutela dei consumatori italiani che sono particolarmente penalizzati rispetto a quelli europei non potendo, ad esempio, ricorrere alla *class action*, poiché la proposta di legge in materia, approvata dalla Camera in prima lettura nel 2015, non ha avuto seguito al Senato.

Gianluca BENAMATI (PD), nel concordare sull'opportunità di un rafforzamento delle risorse da destinare a favore dei consumatori, ritiene che la questione della ripartizione debba essere trattata con più attenzione dal momento che le finalizzazioni scelte dal Governo nel 2016 a favore delle zone terremotate e del Fondo per le PMI appaiono del tutto condivisibili. Ritiene pertanto che le maggiori risorse da destinare ad iniziative a favore dei consumatori debbano essere commisurate ad una seria progettualità nel merito.

Ignazio ABRIGNANI (NcI-SCpI-MAIE) concorda sull'opportunità di prevedere un'osservazione che solleciti il Governo a finalizzazioni più stringenti rispetto a quanto previsto dalla normativa in materia di utilizzo delle somme derivanti dalle sanzioni amministrative.

Guglielmo EPIFANI, presidente, sulla base di quanto emerso nel dibattito fin qui svoltosi, ritiene opportuno di integrare la proposta di parere con un'osservazione volta a segnalare al Governo l'opportunità di un utilizzo di una quota parte congrua delle risorse previste dall'articolo 148 della legge n. 388 del 2000, per finalità effettivamente a vantaggio dei consumatori.

Adriana GALGANO (Misto-CI-EPI) dichiara l'orientamento favorevole del proprio gruppo sulla proposta di integrazione formulata dal presidente.

Gianluca BENAMATI (PD) ribadisce la necessità che il rafforzamento della quota parte destinata ai consumatori sia commisurata a progetti ben definiti.

Davide CRIPPA (M5S) sottolinea che sulla base della Relazione allegata allo schema di decreto sullo stato di attuazione degli interventi realizzati a partire dal 2002, negli ultimi anni una quota preponderante delle risorse derivanti dalle sanzioni irrogate dall'Antitrust sono state utilizzate per finalità diverse da iniziative strettamente di interesse dei consumatori. Evidenzia che nel 2014, a fronte di 311 milioni incassati per le sanzioni irrogate dall'Antitrust, solo circa 6 milioni sono stati destinati a iniziative a favore dei consumatori.

Gianluca BENAMATI (PD) osserva come rispetto all'utilizzo delle risorse derivanti dalle sanzioni amministrative, il Governo ha ritenuto, nel corso degli anni di destinare quota parte delle somme anche ad altre finalità meritevoli. Condivide quindi l'opportunità di inserire nella proposta di parere un'osservazione volta a prevedere l'opportunità di un rafforzamento della quota parte a favore dei consumatori a fronte di progettualità precise evitando pertanto generici appelli alla tutela dei consumatori.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, sottolinea che l'articolo 148 della legge n. 338/2000 prevede, al comma 1, che in materia prevede espressamente che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità Antitrust siano destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori e che il Governo ha comunque un margine di flessibilità nella destinazione di tali risorse. In questo contesto, ritiene pertanto opportuno segnalare nella proposta di parere l'indicazione, nell'ambito di una specifica osservazione, di una quota congrua da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori senza peraltro escludere ulteriori e diverse finalizzazioni che il Governo dovesse ritenere necessarie in caso di emergenze sopravvenute.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole come riformulata (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle 15.35.

ALLEGATO 1

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2017 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori, di cui all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Atto n. 498).

PROPOSTA DI PARERE

La X Commissione,

esaminato lo Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2017 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori;

valutato positivamente l'articolo 2 in cui si prevedono iniziative volte:

alla realizzazione di progetti da parte delle associazioni del Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti (CNCU);

all'adempimento degli obblighi europei in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori (ADR, *Alternative Dispute Resolutions*) e, in particolare, delle procedure di conciliazione paritetiche, in attuazione della direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e del regolamento n. 524/2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (ODR, *Online Dispute Resolution*);

alla partecipazione alla rete europea per i consumatori ECC NET;

apprezzato il contenuto dell'articolo 3 volto alla realizzazione di iniziative a favore di consumatori e utenti in materia di trasparenza e comparabilità delle tariffe RC-Auto, di antifrode assicurativa e di educazione assicurativa e finanziaria;

valutato positivamente l'articolo 4 in cui si prevede la realizzazione di iniziative in materia di controllo, vigilanza del mercato e tutela dei consumatori e sicurezza dei prodotti;

preso atto della Relazione allegata sullo stato di attuazione dell'articolo 148 della legge n. 388/2000, relativo alla destinazione a vantaggio dei consumatori delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato,

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2017 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori, di cui all'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Atto n. 498).

PARERE APPROVATO

La X Commissione,

esaminato lo Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2017 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori;

valutato positivamente l'articolo 2 in cui si prevedono iniziative volte:

alla realizzazione di progetti da parte delle associazioni del Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti (CNCU);

all'adempimento degli obblighi europei in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie dei consumatori (ADR, *Alternative Dispute Resolutions*) e, in particolare, delle procedure di conciliazione paritetiche, in attuazione della direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e del regolamento n. 524/2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (ODR, *Online Dispute Resolution*);

alla partecipazione alla rete europea per i consumatori ECC NET;

apprezzato il contenuto dell'articolo 3 volto alla realizzazione di iniziative a favore di consumatori e utenti in materia di trasparenza e comparabilità delle tariffe RC-Auto, di antifrode assicurativa e di educazione assicurativa e finanziaria;

valutato positivamente l'articolo 4 in cui si prevede la realizzazione di iniziative in materia di controllo, vigilanza del mercato e tutela dei consumatori e sicurezza dei prodotti;

osservato, tuttavia, che nel 2016, a fronte dei 147 milioni versati nel capitolo di entrata derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Antitrust, solo 10 milioni sono stati destinati ad iniziative a tutela dei consumatori previste dallo schema di decreto in esame;

preso atto infine della Relazione allegata sullo stato di attuazione dell'articolo 148 della legge n. 388/2000, relativo alla destinazione a vantaggio dei consumatori delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato,

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti il Governo l'opportunità di destinare una quota parte congrua delle risorse derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato a iniziative per la tutela dei consumatori.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:
Sulla pubblicità dei lavori 110
Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare. Atto n. 484 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 110
Schema di decreto legislativo recante disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali. Atto n. 490 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio)* 111
Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102. Atto n. 491 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 115
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 121

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Luca SANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali, Giuseppe Castiglione.

La seduta comincia alle 13.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

Luca SANI, *presidente*, comunica che il gruppo M5S e il gruppo del PD hanno chiesto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sia assicurata anche mediante trasmissione con impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare.
Atto n. 484.

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

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto in oggetto, rinviato nella seduta del 10 gennaio 2018.

Luca SANI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 10 gennaio scorso ha avuto inizio il dibattito a carattere generale, al termine del quale il relatore ha invitato i colleghi a fargli pervenire suggerimenti e osservazioni che avrebbe valutato ai fini della predisposizione della proposta di parere. Avvisa inoltre che in data 11 gennaio la Conferenza Stato-regioni ha sancito la mancata intesa sul provvedimento in oggetto.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD), *relatore,* preso atto del mancato raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, sottolinea come tale ipotesi si verifichi raramente.

Evidenzia, quindi, che sulle parti dello schema di decreto che presentano un carattere innovativo sta svolgendo uno specifico approfondimento istruttorio.

Ringrazia quindi i colleghi per le osservazioni che gli sono già pervenute e che saranno oggetto di un'attenta valutazione ai fini della predisposizione di una proposta di parere che sia orientata a migliorare il testo in esame, rendendolo più funzionale alle esigenze del comparto agricolo.

Filippo GALLINELLA (M5S) evidenziata la mancata intesa sullo schema di decreto in titolo in sede di Conferenza Stato-regioni, fa presente che il suo Gruppo ha già trasmesso al relatore alcune osservazioni volte a superarne alcuni profili critici. Ritiene quindi utile, in questa fase, rinviare il seguito dell'esame ad altra seduta per consentire al relatore di svolgere gli opportuni approfondimenti e di individuare i rilievi condivisi dai Gruppi.

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

Schema di decreto legislativo recante disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali.
Atto n. 490.

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

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto in oggetto.

Luca SANI, *presidente*, avvisa che il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione è fissato al 27 febbraio 2018, ma che, non essendo ancora pervenuti i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, la Commissione non può esprimersi.

Alessandra TERROSI (PD), *relatrice,* fa presente che il provvedimento, che si compone di 9 articoli, è stato predisposto in attuazione dell'articolo 5 della legge n.154 del 2016 (così detto collegato agricolo) che reca una delega al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, a tale fine prevedendo l'adozione di appositi testi unici nei quali raccogliere tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei.

Osserva, a tale riguardo, che la norma di delega non contiene un riferimento specifico al riordino della normativa sulla coltivazione e la raccolta delle piante officinali, facendo generico riferimento alle disposizioni che hanno previsto un riordino complessivo della normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, da raccogliere in un codice agricolo o in testi unici omogenei.

Segnala che l'articolo 1 reca le definizioni e l'ambito di applicazione del provvedimento.

Si chiarisce innanzitutto che lo schema di decreto reca la disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali (comma 1).

Per piante officinali si intendono: le piante medicinali, aromatiche e da profumo; le alghe, i funghi macroscopici e i licheni destinati agli stessi usi.

Con decreto del Ministro delle politiche agricole, adottato di concerto con i Ministri dell'ambiente e della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sarà definito l'elenco delle specie di piante officinali rientranti nell'applicazione del provvedimento in esame (comma 2).

Nelle operazioni di prima trasformazione rientrano le attività di lavaggio, defoliazione, cernita, essicazione, taglio e estrazione di olii essenziali da piante fresche direttamente in azienda agricola (comma 3).

La coltivazione, la raccolta e la prima trasformazione sono considerate attività agricole, ai sensi dell'articolo 2135 del codici civile (comma 4).

Sono, invece, escluse da tale ambito la coltivazione delle piante officinali che rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti di cui al d.P.R. n. 309 del 1990 (comma 5).

Il decreto è definito testo unico in materia (comma 6); ogni intervento normativo sullo stesso dovrà essere attuato attraverso modifica esplicita (comma 7).

Rammenta che la normativa che attualmente regola la coltivazione delle piante officinali è particolarmente risalente, facendo capo alla legge n. 99 del 1931, che il provvedimento in esame abroga (articolo 8). Si prevede che chiunque vuole raccogliere piante officinali debba avere un'apposita autorizzazione. Per l'utilizzazione delle predette piante deve essere conseguito il diploma di erborista. Per piante officinali si intendono le piante medicinali, aromatiche e da profumo comprese nell'elenco approvato con regio decreto n. 772 del 1932, anch'esso abrogato dal provvedimento in esame. Il diploma di erborista conferisce l'autorizzazione a coltivare e raccogliere piante officinali indigene ed esotiche nonché alla preparazione industriale delle stesse. Tale autorizzazione non comprende la facoltà di vendere al minuto che spetta, peraltro, ai farmacisti.

Nella relazione illustrativa si riporta che il settore delle piante officinali è caratterizzato in Italia da oltre 3 mila ettari coltivati, con una produzione di circa 3.600 tonnellate che, in valore, è superiore ai 9 milioni di euro. Nelle diverse fasi della filiera operano circa 1.000 addetti e sono presenti oltre 2.000 marchi commerciali.

Nell'analisi di impatto della regolamentazione si dà conto del notevole aumento della domanda di prodotti legate alla sfera della salute e del benessere registrato dal settore delle piante officinali (senza dimenticare gli sviluppi dell'industria del *packaging* innovativo). A fronte di ciò si registra una produzione interna che soddisfa solo il 30 per cento del fabbisogno, mentre il restante 70 per cento delle erbe consumate in Italia proviene dall'estero. Tra i dati rilevanti del settore risulta significativo il ruolo che all'interno della filiera delle piante officinali riveste la produzione biologica.

Ricorda che la Commissione Agricoltura della Camera ha esaminato nel corso della XVII Legislatura la proposta di legge Sani n. 3864, recante disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali, di contenuto pressoché equivalente, svolgendo un ciclo di audizioni ed arrivando alla costituzione di un Comitato ristretto per l'adozione di un testo.

Sottolinea che l'articolo 2 dispone che le attività di coltivazione, raccolta e prima trasformazione in azienda delle piante sono consentite senza necessità di autorizzazione. Tale specifica si connette al fatto che, come ricordato, attualmente, in base alla legge n. 99 del 1931, per svolgere le predette attività è necessaria un'apposita autorizzazione (comma 1). Il comma in esame fa salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, (relative, come detto, alla coltivazione di piante rientranti nell'ambito di applicazione della normativa sull'uso di sostanze stupefacenti) e dal successivo comma 2, il quale richiama la necessità di seguire le « *Good Agricultural and Collection Practice* » (GACP), richiamate dall'allegato 7, punto 7, delle Good Manufacturing Practice (GMP), obbligatorie, sia per la produzione di sostanze attive vegetali che per i medicinali, come previsto dal titolo IV del decreto legislativo n. 219 del 2006, recante attuazione della direttiva 2001/83/CE, relative a un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano.

Rileva, al riguardo, che dal tenore letterale della norma non risulta chiaro se le Good Agricultural and Collection Practice » (GACP) siano obbligatorie solo in caso di produzione di medicinali o in tutti i casi di coltivazione di piante officinali.

Segnala che le regioni e le province autonome si dovranno conformare, nel-

l'ambito della propria autonomia normative, ai principi stabiliti nel provvedimento in esame, provvedendo, altresì, a disciplinare la formazione, l'aggiornamento professionale dell'imprenditore agricolo e l'attività di consulenza aziendale attraverso lo strumento previsto dal Reg. n. 1306/2013 (comma 3).

Osserva che l'articolo 3 disciplina la raccolta e prima trasformazione delle piante officinali spontanee. A tal fine si prevede che con il medesimo decreto con il quale si definisce l'elenco delle piante officinali viene disciplinata l'attività di raccolta e prima trasformazione di tali piante; per quelle che appartengono a specie e varietà da conservazione o in via di estinzione si applicano le disposizioni contenute nella legge n. 194 del 2015 sulla biodiversità agraria. Nel caso in cui tali piante sono destinate ad essere utilizzate come ingredienti di un medicinale, la raccolta deve rispettare i principi del *Good Agricoltural and Collection Practice (GACP),* già precedentemente richiamati.

Rileva che l'articolo 4 prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole venga adottato il Piano di settore della filiera delle piante officinali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni e province autonome (comma 1).

Tale Piano è finalizzato a: individuare gli interventi prioritari volti a migliorare le condizioni di coltivazione, di raccolta e di prima trasformazione delle piante officinali; incentivare lo sviluppo di una filiera integrata dal punto di vista ambientale; definire forme di aggregazione professionale e interprofessionale, anche al fine di realizzare un coordinamento per la ricerca; prevedere specifiche modalità di conversione per la coltivazione delle specie officinali di aree demaniali incolte, abbandonate o non coltivate, prevedendo, se del caso, l'affidamento gratutito dei terreni (comma 2).

Le regioni sono chiamate a dare attuazione alle misure contenute nel Piano ai fini dell'inserimento delle misure da inserire nei Piani di sviluppo rurale (comma 3).

Evidenzia che l'articolo 5 demanda ad un decreto del Ministro delle politiche agricole l'istituzione del Tavolo tecnico del settore delle piante officinali al quale sono attribuite funzioni di natura consultiva e di monitoraggio ed i cui componenti durano in carica 3 anni.

Con riferimento alla composizione dell'organo, segnala che oltre ai rappresentanti dei Ministeri delle politiche agricole, della salute, dell'ambiente, dell'economia, dell'Agenzia delle dogane, al Tavolo tecnico partecipano: le regioni e le province autonome, le organizzazioni professionali agricole, le organizzazioni dei produttori, degli importatori e dei trasformatori di piante officinali, delle Unioni e Federazioni del commercio e della distribuzione delle piante officinali, di Agea, di Ismea, del CREA, del CNR, ENEA, AIFA nonché una rappresentanza delle Università competenti. Ai partecipanti non spetta alcun compenso.

Nell'ambito del Tavolo tecnico è costituito l'Osservatorio economico e di mercato permanente, costituito da esperti scelti tra i componenti del Tavolo, con il compito di raccogliere e analizzare le informazioni derivanti dal monitoraggio dei dati economici del settore delle piante officinali al fine di aggiornare le indicazioni economiche, I prezzi e l'andamento del mercato.

Con riferimento alla composizione dell'Osservatorio, osserva che sarebbe opportuno demandare ad un decreto la definizione delle modalità di selezione dei suoi componenti, in modo che tale scelta non risulti del tutto discrezionale.

Fa presente che l'articolo 6 prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-regioni e province autonome, vengano istituiti i Registri varietali delle specie di piante officinali.

Le piante sono quelle indicate nell'articolo 1, comma 2 (e, presumibilmente anche se non appositamente specificato, nel decreto che fornisce l'elenco dettagliato); le specie devono essere classificate in funzione delle caratteristiche riproduttive delle sementi e del materiale di pro-

pagazione, in modo da poter definire quali categorie ammettere alla commercializzazione (comma 2).

Il decreto istitutivo dei Registri è chiamato a delineare la procedura da seguire per la certificazione delle sementi, in linea con quanto previsto dalla legge 25 novembre 1971, n. 1096, stabilendo quali adempimenti siano richiesti per garantire la tracciabilità del materiale sementiero e definendo le caratteristiche tecnologiche del materiale ammesso alla commercializzazione (comma 3).

Evidenzia, al riguardo, che sarebbe opportuno capire dal Governo cosa debba intendersi quando ci si riferisce alle caratteristiche tecnologiche, trattandosi di materiale di origine vegetale).

Le spese conseguenti all'iscrizione nei registri sono a carico del richiedente; esse saranno determinate con precisione con decreto del Ministro delle politiche agricole tenendo in considerazione il costo del servizio (comma 4).

A tale proposito, rileva che l'articolo 3, comma 1, rinviando alla legge n.194 del 2015 la disciplina relativa alle piante officinali spontanee appartenenti a varietà da conservazione o in via di estinzione sembra implicitamente prevedere che tali varietà dovranno essere iscritte nell'apposita Anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, in vigore dal 26 dicembre 2015. Resta da chiarire se occorra includere o meno o comunque definire quale sia il regime giuridico delle piante officinali appartenenti a varietà da conservazione o in via di estinzione che non appartengano alle piante officinali spontanee.

Rammenta, quindi, che nel corso delle audizioni svolte nell'ambito della proposta di legge Sani n. 3864 sono emerse talune perplessità, in particolare da parte dei rappresentanti della Federazione italiana produttori di piante officinali, in ordine all'istituzione di un registro obbligatorio per le varietà commercializzabili.

È stato, infatti, rilevato che se non è difficile ottenere nuove varietà, data la grande biodiversità delle specie officinali e la presenza di abbondanti popolazioni naturali, la selezione, il miglioramento e la conservazione in purezza hanno costi molto elevati difficilmente compatibili con la superficie coltivata, che è troppo piccola a livello di specie. In tale occasione è stato sottolineato come sarebbe più utile per il settore prevedere un'iscrizione su base volontaria e a scopo di censimento, almeno per un periodo limitato di tempo, senza obblighi e restrizioni previste dalla normativa n.1096 del 1971.

Sottolinea che l'articolo 7 prevede che le Regioni possano istituire, anche d'intesa con il Ministero delle politiche agricole, marchi che certifichino il rispetto di *standard* di qualità nella filiera delle piante officinali (comma 1). Il Ministero delle politiche agricole può proporre un marchio unico di qualità nazionale che le regioni potranno adottare a livello regionale, interregionale o di distretto (comma 2). È, al riguardo, incentivata l'applicazione nelle diverse fasi della filiera delle piante officinali delle *Good Agricoltural and Collection Practice* (GACP).

L'articolo 8 prevede l'abrogazione dei seguenti provvedimenti: legge 6 gennaio 1931, n. 99; regio decreto 19 novembre 1931, n. 1793; legge 30 ottobre 1940, n. 1724; legge 9 ottobre 1942, n. 1421.

Viene, inoltre, disposto che il regio decreto 26 maggio 1932, n. 772 è abrogato a decorrere dall'entrata in vigore del decreto previsto dall'articolo 1, comma 2.

Fa presente, infine, che l'articolo 9 contiene la clausola di neutralità finanziaria.

In conclusione, auspica che sullo schema di decreto si possa svolgere un confronto sereno e costruttivo tra tutti i componenti della Commissione ed il Governo, con particolare riferimento alla questione degli erboristi. Giudica, infatti, inopportuna l'abrogazione in toto della legge n. 99 del 1931 – disposta dall'articolo 8 del provvedimento in oggetto – soprattutto laddove disciplina la figura e l'attività dell'erborista che in tal modo non troverebbe più alcuna regolamentazione specifica nel settore.

Filippo GALLINELLA (M5S) ringrazia la relatrice per aver evidenziato alcuni aspetti critici del provvedimento, sulla cui valutazione il suo Gruppo concorda. Con riferimento alla problematica che attiene agli erboristi, ritiene che la prospettiva nella quale la Commissione dovrebbe muoversi è quella di mantenere tali professionalità che rappresentano una garanzia di sicurezza dei prodotti, prevedendo, al contempo, in un'ottica di liberalizzazione, che talune attività del settore possano essere svolte dagli agricoltori.

Mino TARICCO (PD) sottolinea che lo schema di decreto in titolo, riprendendo in gran parte i contenuti della proposta di legge Sani C. 3864, ha il merito di chiarire alcuni aspetti della normativa del settore, individuando, in primo luogo, le operazioni di prima trasformazione delle piante officinali che sono considerate attività agricole, ai sensi dell'articolo 2135 del codice, e che di fatto già vengono svolte dagli agricoltori.

Ritiene inoltre opportuno che il Governo fornisca un chiarimento sulla reale portata della disposizione che abroga in toto la legge n. 99 del 1931 che, a suo avviso, non comporta di per sé la soppressione della figura degli erboristi, ma la necessità di rivederne il percorso di studi. A tal riguardo reputa che l'esame dello schema in oggetto costituisca l'occasione per procedere al riordino della normativa del settore.

Giuseppe ROMANINI (PD) evidenziata la portata chiarificatrice di alcune norme contenute nell'atto del Governo in esame, si associa alle considerazioni svolte dalla relatrice e dai colleghi intervenuti in ordine alla necessità di un approfondimento della questione che concerne gli erboristi, che a seguito dell'abrogazione integrale della legge n. 99 del 1931 resterebbero privi di una regolamentazione specifica nel settore. Reputa inopportuno che si proceda in tal senso in quanto, a suo avviso, le attività di elaborazione di prodotti derivati dalle piante officinali necessitano di essere svolte da soggetti dotati di adeguate competenze.

Ravvisa, inoltre, ulteriori ragioni di inopportunità nella circostanza che tale effetto si produca in conseguenza di una norma contenuta in un decreto legislativo adottato dal Governo nell'esercizio di una delega che non reca, quale suo oggetto, l'indicazione specifica della normativa sulla raccolta e coltivazione delle piante officinali.

Nicodemo Nazzareno OLIVERIO (PD) condividendo le osservazioni svolte dai colleghi sulla problematica concernente gli erboristi, manifesta l'impegno del Gruppo del Partito Democratico a mantenere tale figura, arricchendone i compiti.

Prende quindi atto dei contenuti della delega di cui all'articolo 5 della legge n. 154 del 2016 (così detto collegato agricolo), formulata in termini molto ampi di riordino e semplificazione della normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, ed invita la relatrice a valutare la possibilità di sottoporre all'attenzione del Governo la materia delle sanzioni nel settore della pesca, già oggetto di esame da parte del Parlamento.

Alessandra TERROSI (PD), *relatrice*, ringrazia i colleghi per i contributi forniti che saranno oggetto di una sua attenta valutazione.

Luca SANI, *presidente*, auspica che sulla questione degli erboristi si arrivi ad una soluzione condivisa. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102.
Atto n. 491.

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

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto in oggetto.

Luca SANI, *presidente*, avvisa che il termine per l'espressione del parere da

parte della Commissione è fissato al 27 febbraio 2018, ma che, non essendo ancora pervenuto sull'atto il parere della Conferenza Stato-regioni, la Commissione non può esprimersi.

Luciano AGOSTINI (PD), *relatore*, osserva che lo schema di decreto legislativo in esame è stato predisposto in base alla delega contenuta nell'articolo 21 della legge n. 154 del 2016 (cosiddetto collegato agricolo), ed è composto di 12 articoli.

Rileva che lo schema di decreto in esame dà attuazione ai seguenti princìpi e criteri direttivi, indicati al comma 1 del suddetto articolo 21 del collegato agricolo: revisione della normativa in materia di gestione dei rischi in agricoltura, favorendo lo sviluppo di strumenti assicurativi a copertura dei danni alle produzioni, alle strutture e ai beni strumentali alle aziende agricole; disciplina dei Fondi di mutualità per la copertura dei danni da avversità atmosferiche, epizoozie, fitopatie e per la tutela del reddito degli agricoltori nonché per compensare gli agricoltori che subiscono danni causati da fauna selvatica.

Ricorda che la suddetta delega prevede la possibilità per il Governo di emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 154 del 2016 (ossia dal 25 agosto 2016) – senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – uno o più decreti legislativi per sostenere le imprese agricole nella gestione dei rischi e delle crisi e per la regolazione dei mercati (quest'ultimo aspetto, per il quale è previsto il criterio direttivo indicato alla lettera *c*) del citato articolo 21, comma 1 della legge n. 154 del 2016 – che prevede la revisione della normativa in materia di regolazione dei mercati con particolare riferimento alle forme di organizzazione, accordi interprofessionali e contratti di organizzazione e vendita – non è affrontato dal provvedimento in esame).

Rileva che il provvedimento novella in più parti il decreto legislativo n. 102 del 2004, recante interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole ed è finalizzato – così recita la relazione illustrativa – a promuovere lo sviluppo di strumenti assicurativi innovativi, anche tramite la previsione di nuove polizze sperimentali e di fondi sperimentali di mutualizzazione, nonché a estendere la tutela riguardo ad eventi di portata catastrofica, epizoozie, organismi nocivi ai vegetali, danni causati da fauna selvatica protetta. La sua finalità è realizzare un intervento legislativo strategico per il rilancio degli strumenti di gestione del rischio, che affianchi ed integri le misure finanziate nel quadro della nuova programmazione unionale 2014-2020. Attraverso lo stimolo innescato dalla revisione del citato decreto legislativo n. 102 del 2004, si ritiene possibile sperimentare – nel breve periodo – nuove tipologie di strumenti integrati per la difesa dai rischi a livello aziendale e per la stabilizzazione dei redditi delle imprese agricole, da riproporre nel medio-lungo periodo a livello europeo nel dibattito sul futuro della Politica Agricola Comune (PAC) post 2020.

Evidenzia che scopo dichiarato del presente intervento legislativo è la necessità, nel rispetto del principio di invarianza della spesa a carico del bilancio dello Stato, di rafforzare il ruolo e l'efficacia del Fondo di solidarietà nazionale (FSN) – appunto disciplinato dal decreto legislativo n. 102 del 2004, in particolare agli articoli 1 e 15 – nella prevenzione dei danni e difesa delle produzioni agricole e zootecniche dai rischi biologici ed atmosferici, cercando, nello stesso tempo, di accompagnare il rilancio di queste politiche attraverso un maggiore stimolo all'innovazione.

La relazione illustrativa ricorda che gli agricoltori sono esposti a rischi economici e ambientali sempre maggiori per effetto dei cambiamenti climatici e della crescente volatilità dei prezzi. In tale contesto, un'efficace gestione dei rischi risulta fondamentale, e l'intervento pubblico dovrebbe continuare a supportare gli agricoltori negli interventi di gestione del rischio promuovendo, in via prioritaria, polizze innovative sulle rese o sui ricavi, nonché favorire la costituzione di fondi di mutualizzazione, che risarciscano gli agricoltori delle perdite causate da avversità atmosferiche e fitosanitarie non coperte di norma dal

mondo assicurativo. La relazione tecnica annessa al provvedimento rileva che si tratta di casistiche già previste e compatibili con la disciplina unionale in tema di aiuti di Stato, sicché la loro previsione è fatta anche nell'ottica di fornire un quadro organico e completo della materia e di ricognizione di tutte le ipotesi praticabili a legislazione vigente secondo la normativa interna ed europea.

Entrando nello specifico dell'articolato in esame, rileva che l'articolo 1 apporta modifiche al vigente articolo l del decreto legislativo n. 102 del 2004. In particolare, nella logica di rafforzamento del citato Fondo di solidarietà nazionale, si estende – integrando i commi 1 e 2 – l'elenco delle avversità per le quali il Fondo può intervenire, includendo eventi di portata catastrofica, epizoozie, avversità determinate da organismi nocivi ai vegetali e danni causati da animali protetti (fauna selvatica), così come intese nella citata disciplina unionale di riferimento e compatibilmente alla stessa.

Inoltre, nell'intervenire sull'articolo l, comma 3, del decreto legislativo n. 102 del 2004, si prevede che le misure per incentivare la stipula di contratti assicurativi siano prioritariamente finalizzate all'individuazione e diffusione di nuove forme di copertura mediante polizze sperimentali e altre misure di gestione del rischio.

Infine, si sostituisce il riferimento al vigente Piano assicurativo agricolo annuale, regolato dall'articolo 4 del suddetto decreto legislativo con quello al « Piano di gestione dei rischi in agricoltura ».

Fa presenta che l'articolo 2, al comma 1, apporta modifiche al vigente articolo 2 del decreto legislativo n. 102 del 2004, prevedendo, da un lato, il nuovo strumento del contributo dello Stato – oltre che sui premi assicurativi, come già previsto a legislazione vigente – sulle quote di partecipazione e adesione a fondi di mutualizzazione (intervenendo sul comma 1 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 102 del 2004); dall'altro lato, si dispone la soppressione dei commi 2, 3, 4 e 5-*bis* del medesimo articolo 2, in materia di aiuti sui premi assicurativi, nel segno – afferma la relazione amministrativa – della semplificazione delle norme e riduzione del carico burocratico a carico delle aziende.

La medesima relazione illustrativa rileva che la possibilità di finanziare il capitale iniziale dei fondi di mutualizzazione ne aumenta l'appetibilità da parte dei beneficiari, trattandosi di nuovi strumenti che possono dare risposte importanti proprio dove le offerte assicurative non riescono a fornire un'adeguata risposta ai fabbisogni, ed è necessario garantirne un veloce sviluppo, agevolandone la dotazione iniziale. « Si consente, inoltre, alle imprese agricole di assicurare solo ciò che è a rischio, evitando di dover giustificare la mancata assicurazione di superfici che, magari, non sono in produzione e, quindi, non necessitano di coperture assicurative, con il rischio di vedersi ingiustamente decurtato l'aiuto, nel caso non riesca a fornire le opportune giustificazioni ».

Con riferimento ai commi soppressi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 102 del 2004, osserva quanto segue: la lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 2 del testo in esame sopprime la vigente disposizione del decreto legislativo (articolo 2, comma 2) relativa all'intensità dell'aiuto (« Il contributo dello Stato è concesso fino all'80 per cento del costo dei premi per contratti assicurativi che prevedono un risarcimento qualora il danno sia superiore al 30 per cento della produzione »); ciò – rileva la relazione illustrativa – in quanto l'intensità dell'aiuto ed i limiti dello stesso sono definiti dalla normativa unionale in tema di aiuti di Stato, che trova comunque applicazione indipendentemente da eventuali disposizioni nazionali; la lettera *d*) del medesimo comma 1 dell'articolo 2 sopprime il comma 3 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 102 del 2004, che prevede che qualora contratti assicurativi coprano anche altre perdite dovute ad avverse condizioni atmosferiche non assimilabili alle calamità naturali, o perdite dovute a epizoozie o fitopatie, il contributo dello Stato è ridotto fino al 50 per cento del premio (le ragioni giustificative dell'intervento sono le stesse di quelle riportate

nella lettera *c)*; la lettera *e*) dello stesso comma sopprime il comma 4 dell'articolo 2 del suddetto decreto legislativo, che dispone che, a decorrere dal 1º gennaio 2005, il contributo pubblico attualmente vigente sia concesso esclusivamente per contratti assicurativi che prevedano per ciascun prodotto assicurato la copertura della produzione complessiva aziendale all'interno di uno stesso comune, e che, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali siano stabiliti i termini, le modalità e le procedure di erogazione del contributo sui premi assicurativi; la lettera *f*), infine, sopprime il comma 5-*bis* dell'articolo 2 del predetto decreto legislativo, che prevede che la copertura assicurativa per le produzioni zootecniche di cui al medesimo decreto sia comprensiva del costo di smaltimento dei capi morti per qualsiasi causa.

Segnala che l'articolo 2, al comma 2, introduce al decreto legislativo n. 102 del 2004, un nuovo articolo 2-*bis* in materia di polizze assicurative sperimentali.

Per polizze sperimentali si intendono sia polizze ricavo, a copertura della perdita di ricavo della produzione assicurata, intesa come combinazione tra la variazione della resa e la variazione del prezzo di mercato (comma 1, lettera *a*) del nuovo articolo 2-*bis*) del decreto legislativo), sia le polizze parametriche a copertura della perdita di produzione assicurata per danni di quantità e qualità a seguito di un andamento climatico avverso, di eventi di portata catastrofica, determinati anche in base a indici biologici o meteorologici (comma 1, lettera *b*) del medesimo nuovo articolo 2-*bis*) del decreto legislativo).

È altresì previsto che le suddette polizze sperimentali possano avvalersi della riassicurazione del Fondo di cui all'articolo 127, comma 3, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001).

Tale ultima disposizione prevede – tra l'altro – che, al fine di sostenere la competitività delle imprese e favorire la riduzione delle conseguenze dei rischi atmosferici, sia istituito presso l'ISMEA un fondo per la riassicurazione dei rischi. Con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza Stato – regioni, sono fissate le modalità operative del fondo. Il decreto ministeriale del 20 giugno 2016 – Piano riassicurativo – stabilisce le attuali modalità operative del Fondo. La relazione tecnica riferisce che le disponibilità finanziarie del predetto Fondo ammontano, al 31 dicembre 2016, ad euro 130.369.748. Tali risorse sono disponibili sul bilancio ISMEA e depositati presso conti correnti bancari.

Osserva che l'articolo 3 del testo in esame modifica il vigente articolo 4 del decreto legislativo n. 102 del 2004. In particolare – come anticipato in relazione all'articolo 1 – si prevede che il nuovo « Piano di gestione dei rischi in agricoltura » (PGRA) – attualmente « Piano assicurativo agricolo annuale » (PAAN) – determini l'entità del contributo pubblico sui premi assicurativi e sulle quote di partecipazione e adesione a fondi sperimentali di mutualizzazione e della soglia di danno, tenendo conto delle disponibilità di bilancio, dell'importanza socio-economica delle produzioni e del numero di potenziali assicurati e aderenti ai fondi di mutualizzazione, dell'esigenza di ampliare la base territoriale e il numero di imprese beneficiarie. Si specifica che tale Piano è elaborato « anche » sulla base delle informazioni e dei dati di carattere statistico-assicurativo rilevati dalla Banca dati sui rischi agricoli (istituita, presso l'ISMEA, dal decreto ministeriale 18 luglio 2003).

Si prevede, inoltre, che della Commissione tecnica consultiva che elabora proposte per la predisposizione del suddetto Piano di gestione dei rischi in agricoltura facciano parte anche un rappresentante dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), nonché un rappresentante dell'Istituto di vigilanza sulle imprese assicuratrici (IVASS).

Si dispone, altresì, che in tale Piano siano stabiliti – nel rispetto della normativa europea – i termini, le modalità, l'entità del contributo dello Stato, le soglie minime di danno, le procedure di erogazione del contributo ed i criteri di cumulo delle misure di gestione del rischio, ai sensi del nuovo articolo 2-*bis*, nonché i

parametri per il calcolo del contributo pubblico sui premi assicurativi e sulle quote di partecipazione ed adesione ai fondi di mutualizzazione distinti per: 1) tipologia di polizza assicurativa o mutualistica e schema contrattuale contenente gli standard minimi; 2) area territoriale identificata sulla base delle proposte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano; 3) eventi coperti, garanzia; 4) tipo di coltura impianti produttivi, produzioni zootecniche, strutture.

Al riguardo, con riferimento alla formulazione del testo, osserva che, mentre in ogni parte del nuovo articolato del decreto legislativo n. 102 del 2004 il riferimento al vigente Piano « assicurativo » viene riportato alla nuova dicitura « Piano di gestione dei rischi in agricoltura » o, semplicemente, « Piano », al comma 5 dell'articolo 4 del medesimo decreto – non modificato dal presente provvedimento – residua la denominazione « Piano assicurativo ». Appare dunque opportuno valutare se espungere, anche dal vigente comma 5 dell'articolo 4, la locuzione « assicurativo ».

Fa presente che l'articolo 4 del provvedimento in esame modifica il vigente articolo 5 del decreto legislativo n. 102 del 2004, che disciplina gli interventi compensativi per i danni alle produzioni ed alle strutture diversi da quelli ammissibili all'assicurazione agevolata, armonizzando – secondo la relazione illustrativa – la normativa nazionale con talune prescrizioni degli orientamenti in materia di aiuti di Stato ed aggiornando i riferimenti alla normativa unionale ritenuti ormai superati.

Inoltre, sono esclusi, coerentemente alla modifica di cui all'articolo 2 del decreto legislativo, gli interventi compensativi – oltre che nel caso di danni alle produzioni e alle strutture ammissibili all'assicurazione agevolata – anche nel caso di rischi di danni per i quali è prevista la concessione di contributi sulle quote di partecipazione e adesione a fondi di mutualizzazione.

Si aggiungono, poi, al suddetto articolo 5 del decreto legislativo n. 102 del 2004 i commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*.

Il nuovo comma 4-*bis* del citato articolo 5 prevede ulteriori criteri per l'attribuzione degli aiuti indicati nel medesimo articolo 5.

Esso prevede dunque che sono (altresì) esclusi dagli aiuti: le grandi imprese; le imprese in difficoltà, ad eccezione degli aiuti destinati a indennizzare le perdite causate da avversità atmosferiche assimilabili a calamità naturali, a condizione che l'impresa sia diventata un'impresa in difficoltà a causa delle perdite o dei danni causati dagli eventi in questione; i soggetti destinatari di un ordine di recupero pendente a seguito di una precedente decisione della Commissione europea che dichiara gli aiuti illegittimi e incompatibili con il mercato interno.

Il nuovo comma 4-*ter* del medesimo articolo 5 del decreto legislativo n. 102 del 2004 prevede che il regime di aiuto debba essere attivato entro tre anni dal verificarsi dell'avversità atmosferica assimilabile a una calamità naturale e che gli aiuti siano versati ai beneficiari entro quattro anni a decorrere da tale data.

Ricorda che gli aiuti sono concessi nel limite dell'importo dei danni subiti come conseguenza diretta dell'avversità atmosferica assimilabile a una calamità naturale e calcolati, a livello di singolo beneficiario, dall'autorità regionale competente. I danni includono le perdite di reddito dovute alla distruzione completa o parziale della produzione agricola e i danni materiali subiti dalle strutture aziendali.

Il nuovo comma 4-*quater* dell'articolo 5 del medesimo decreto legislativo, infine, dispone che gli aiuti e gli eventuali altri pagamenti ricevuti a titolo di indennizzo delle perdite, compresi quelli percepiti nell'ambito di altre misure nazionali o unionali siano limitati all'80 per cento dei costi ammissibili. L'intensità di aiuto può essere aumentata al 90 per cento nelle zone soggette a vincoli naturali.

Fa presente che l'articolo 5 del provvedimento in esame modifica il vigente articolo 6 del decreto legislativo n. 102 del

2004, abrogando la disposizione che stabilisce che, al trasferimento sui conti correnti regionali delle somme assegnate, si provveda mediante giro conto. La relazione illustrativa rileva che tale soppressione si ritiene necessaria per semplificare le procedure di trasferimento alle regioni, che attualmente prevedono il passaggio tramite conti infruttiferi di tesoreria.

Evidenzia che l'articolo 6 sostituisce il vigente articolo 9 del decreto legislativo n. 102 del 2004 (che attualmente disciplina, in particolare, le infezioni epizootiche) prevedendo i casi di non cumulabilità degli aiuti previsti dal decreto, nonché i vincoli di cumulabilità dei medesimi aiuti con gli aiuti per investimenti finalizzati al ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali nonché i criteri di cumulabilità con altri aiuti di Stato.

Il nuovo dispositivo stabilisce che, nel rispetto della normativa europea, gli aiuti di cui al decreto legislativo n. 102 del 2004 non siano cumulabili con gli aiuti per investimenti finalizzati al ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali, avversità atmosferiche, avversità atmosferiche assimilabili a calamità naturali, epizoozie e organismi nocivi ai vegetali, nonché prevenzione dei danni da essi arrecati. Si prevede inoltre che, i medesimi aiuti, siano cumulabili con altri aiuti di Stato, purché le misure riguardino diversi costi ammissibili individuabili, oppure con altri aiuti di Stato, in relazione agli stessi costi ammissibili, in tutto o in parte coincidenti, unicamente se tale cumulo non porta al superamento dell'intensità di aiuto o dell'importo di aiuto più elevati applicabili agli aiuti in questione in base alle pertinenti disposizioni.

Rileva che l'articolo 7 del provvedimento in esame modifica l'articolo 10 del decreto legislativo n. 102 del 2004, aggiornando le disposizioni del decreto che sono oggetto di pubblicità degli interventi (il riferimento è agli articoli 5, 7 e 8) e prevedendo che i relativi atti siano pubblicati sui siti internet delle regioni interessate, anziché esposti per 15 giorni nell'albo pretorio dei comuni interessati.

L'articolo 8 sopprime il comma 5 dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 102 del 2004. Questo comma – in tema di consorzi di difesa – prevede che, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, i consorzi esistenti possano trasformarsi in una delle forme giuridiche previste al comma 1 dello stesso articolo 11 (associazioni persone giuridiche di diritto privato, società cooperative agricole e loro consorzi e consorzi di cui all'articolo 2612 del codice civile o società consortili) o fondersi previa delibera assembleare.

L'articolo 9 modifica l'articolo 12 del decreto legislativo n. 102 del 2004 in materia di statuto e amministrazione dei consorzi.

In particolare, nel confermare che lo statuto dei consorzi debba prevedere – tra l'altro – la nomina del collegio sindacale, viene soppressa la previsione che le relative modalità di nomina siano stabilite con decreto del Ministro delle politiche agricole, previa intesa in sede di Conferenza Stato – regioni. Inoltre, viene soppressa la previsione che i medesimi statuti dei consorzi debbano prevedere una contabilità separata per i contributi, associativi e pubblici, nonché per le iniziative mutualistiche.

L'articolo 10 modifica l'articolo 13 del decreto legislativo n. 102 del 2004, relativo alla vigilanza. Nello specifico, si sopprimono i commi 2 e 2-*bis* del predetto articolo 13.

A tale riguardo, ricorda che il comma 2 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 102 del 2004 attualmente prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini dell'espressione del parere di ammissibilità al contributo, provvedano a controllare: che i contratti ed i certificati di polizza siano conformi alle disposizioni contenute nel Piano assicurativo annuale; che i valori assicurativi siano stati determinati applicando, al massimo, i prezzi di mercato alla produzione, stabiliti ai sensi della normativa vigente; che il contributo pubblico sulla spesa per i premi non sia superiore

al limite previsto dalla normativa vigente; che il socio aderisca ad un solo organismo di difesa, salvo il diritto di opzione.

Il comma 2-*bis* dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 102 del 2004, poi, dispone che qualora gli enti che esercitano l'attività di difesa attiva e passiva siano in possesso di certificazione ISO9001 dei procedimenti relativi al loro funzionamento, con particolare riferimento all'attività di difesa passiva, rilasciata da enti di certificazione riconosciuti ai sensi della normativa vigente, la regione o provincia autonoma rilascia il parere di cui al precedente comma 2 (che si intende anch'esso sopprimere) entro trenta giorni dalla richiesta. Trascorso il predetto termine il parere si intende positivo e il Ministero dà corso alla emissione del provvedimento di erogazione del contributo.

Fa presente che la relazione illustrativa afferma che i suddetti articoli 8, 9 e 10 del provvedimento in esame tengono conto degli interventi dell'Autorità garante per la concorrenza e del mercato, che ha ritenuto superati i vincoli territoriali per l'operatività degli organismi collettivi di difesa, del fatto che gli aiuti sulla spesa assicurativa vengono erogati direttamente agli agricoltori senza transitare attraverso gli organismi collettivi di difesa e che quindi l'attività di vigilanza può essere esercitata in maniera esclusiva da chi ne autorizza l'operatività, senza bisogno di rappresentanti pubblici nei collegi sindacali. « In sostanza – chiosa la relazione illustrativa – si amplia l'operatività degli organismi collettivi di difesa e se ne semplificano gli adempimenti gestionali ».

Osserva che l'articolo 11 modifica il vigente articolo 15 del decreto legislativo n. 102 del 2004, relativo alla dotazione del Fondo di solidarietà nazionale, lasciando però, nella sostanza, inalterato l'impianto ed il sistema di alimentazione sia del « Fondo di solidarietà nazionale – interventi indennizzatori » sia del « Fondo di solidarietà nazionale – incentivi assicurativi ».

Si prevede in particolare: (lettera *a)*) la soppressione del conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale denominato « fondo di solidarietà nazionale » intestato al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (tramite la soppressione del comma 1 dell'articolo 15); (lettera *b)*) l'eliminazione dell'indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'allocazione in bilancio dello Stato dello stanziamento del « Fondo di solidarietà nazionale – interventi indennizzatori » (tramite una modifica del comma 2 del medesimo articolo 15 del decreto legislativo n. 102 del 2004.

Segnala che la relazione illustrativa motiva tali modifiche con il fatto che il capitolo relativo al « Fondo di solidarietà nazionale – interventi indennizzatori » (cap. 7411) risulta attualmente iscritto nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole (e non più in quello del Ministero dell'economia e delle finanze) e che non risulta necessario il conto corrente di tesoreria n. 24101 presso cui erano versate le risorse ricevute dal Fondo della protezione civile.

Osserva, infine, che l'articolo 12 definisce l'*iter* procedurale connesso alla chiusura del predetto conto di tesoreria n. 24101 relativo agli interventi indennizzatori del Fondo di solidarietà nazionale.

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

La seduta termina alle 13.35.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.35 alle 13.40.

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Variazione nella composizione della Commissione 122

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/844 che modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri. Atto n. 488 *(Esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 122

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Michele BORDO.

La seduta comincia alle 14.40.

Variazione nella composizione della Commissione.

Michele BORDO, *presidente*, comunica che è entrato a far parte della Commissione il deputato Roberto Marti.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/844 che modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.
Atto n. 488.

(Esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole).

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

Marina BERLINGHIERI (PD), *relatrice*, rammenta che la XIV Commissione esamina – per il parere al Governo – lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva UE 2016/844 che modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 1º dicembre 2017.

Ricorda in via preliminare che il provvedimento è stato adottato in attuazione della delega recata dalla legge di delegazione europea 2016-2017 (legge n. 163 del 2017), recentemente approvata da questo Parlamento. Più precisamente la disposizione di delega è contenuta all'articolo 1, Allegato A, numero 11 della legge, che non reca principi e criteri direttivi specifici per l'attuazione.

Ricorda altresì che il termine per il recepimento della direttiva 2016/844/UE è scaduto lo scorso 1º luglio 2017 e che, conseguentemente, lo scorso 25 settembre 2017 la Commissione europea ha avviato, con lettera di costituzione in mora ex articolo 258 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, la procedura di infrazione 2017/0475 nei confronti dell'Italia per il mancato recepimento della direttiva entro il termine.

Prima di procedere alla illustrazione dello schema in esame, intende richiamare sinteticamente i contenuti della direttiva (UE) 2016/844, che si limita ad operare una modifica tecnica dell'Allegato I della direttiva 2009/45/CE, con la quale si è introdotto un livello uniforme di sicurezza per le navi da passeggeri, che a sua volta ha codificato e rifuso la direttiva 98/18/CE del Consiglio del 17 marzo 1998.

La modifica si è resa necessaria in quanto alcune convenzioni internazionali, definite all'articolo 2, lettera *a)* della direttiva stessa, sono state modificate. Secondo l'articolo 10, paragrafo 2 della direttiva, infatti, gli allegati possono essere modificati in modo da applicare le modifiche apportate alle convenzioni internazionali.

La direttiva 2009/45/CE all'articolo 2, lettera a) fa riferimento alla convenzione SOLAS del 1974 (convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare), più volte modificata, e alla convenzione internazionale del 1966 sulle linee di massimo carico, unitamente ai rispettivi protocolli e successive modifiche. La Convenzione SOLAS è stata più volte modificata: dopo il disastro nel 1994 del traghetto Estonia, l'Organizzazione marittima internazionale (OMI) l'ha modificata elevando tra l'altro i requisiti di stabilità delle navi ro-ro quando sono danneggiate. Altri incidenti hanno poi indotto l'introduzione, negli ultimi due decenni, di norme supplementari per la sicurezza delle navi passeggeri, tra cui alcune norme specifiche, ad esempio, la registrazione delle persone a bordo.

La direttiva 2016/844, attraverso la revisione dell'allegato I, introduce quindi varianti di ordine tecnico riguardanti, in particolare, una serie di regole costruttive da applicare alle navi, che non ampliano la portata sostanziale della direttiva modificata ma si limitano ad aggiornarla rispetto alla evoluzione degli strumenti internazionali.

Lo schema di decreto in esame, attraverso la tecnica della novella legislativa, interviene sul testo del decreto legislativo n. 45 del 2000, che ha dato attuazione alla direttiva 98/18/CE, disponendo l'integrale sostituzione dell'allegato I. Inoltre, sono state apportate ulteriori modifiche rispetto a quelle di diretta derivazione della direttiva di carattere esclusivamente formale per correggere alcuni refusi verificatisi in sede di recepimento della direttiva originaria.

Il provvedimento si compone di tre articoli e di un allegato.

L'articolo 1 dispone la sostituzione dell'Allegato 1 del decreto legislativo n. 45 del 2000 – relativo ai requisiti di sicurezza per le navi da passeggeri, nuove ed esistenti, adibite ai viaggi nazionali – con l'Allegato I dello schema di decreto in esame.

L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria disponendo che il provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 3 dispone l'entrata in vigore del decreto legislativo.

Infine, l'allegato I trasfonde i contenuti dell'Allegato I della direttiva 2016/844 nell'ordinamento nazionale. In particolare, le modifiche rispetto all'Allegato attualmente vigente riguardano una serie di regole costruttive da applicare alle navi in merito ai seguenti ambiti:

protezione contro il rumore, per la quale viene aggiunta una nuova regola, relativa alle navi delle classi B, C e D, costruite a partire dal 1º gennaio 2018, prevedendo che le navi di stazza lorda pari o superiore a 1.600 tonnellate dovranno essere costruite in modo da ridurre i livelli di rumore a bordo e proteggere il personale dai rumori conformemente al codice IMO relativo al livello acustico a bordo delle navi;

regole tecniche relative al timone;

caratteristiche delle serrande tagliafuoco e tagliafumo;

caratteristiche dell'apparecchio autorespiratore ad aria compressa compreso negli equipaggiamenti da vigile del fuoco;

caratteristiche di resistenza al fuoco delle paratie e dei ponti;

caratteristiche tecniche delle condotte e degli impianti di ventilazione delle navi;

piani e procedure per il recupero di persone dall'acqua.

Non rilevando elementi di contrasto con la disciplina europea, formula una proposta di parere favorevole sull'atto, in vista della definitiva adozione da parte del Governo, al fine di garantire una pronta attuazione della direttiva 2016/844, nonché la rapida definizione della citata procedura di infrazione.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dalla relatrice.

La seduta termina alle 14.45.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali. Atto n. 485 *(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 125

ALLEGATO 1 (Documentazione depositata dal Governo) 129

ALLEGATO 2 (Parere approvato) 131

Schema di decreto legislativo recante disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali. Atto n. 490 *(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e rinvio)* 126

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102. Atto n. 491 *(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e rinvio)* 127

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del vicepresidente Mino TARICCO. — Interviene il sottosegretario per le politiche agricole, alimentari e forestali Giuseppe Castiglione.

La seduta comincia alle 14.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali.
Atto n. 485.

(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 19 dicembre 2017.

Mino TARICCO, *presidente e relatore,* avverte che sono in distribuzione il parere del Consiglio di Stato e l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata sul provvedimento.

Il sottosegretario Giuseppe CASTIGLIONE deposita la documentazione predisposta al fine di fornire elementi di risposta alle richieste di chiarimento sul provvedimento avanzate dal relatore nella precedente seduta *(vedi allegato 1)*.

Mino TARICCO, *presidente e relatore*, formula la proposta di parere.

Il sottosegretario Giuseppe CASTIGLIONE concorda con la proposta di parere.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere *(vedi allegato 2)*.

Schema di decreto legislativo recante disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali.
Atto n. 490.

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

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Mino TARICCO, *presidente e relatore,* avverte in primo luogo che il provvedimento è stato assegnato alla Commissione con riserva, in attesa che pervengano i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata, in assenza dei quali non si potrà procedere alla votazione del parere.

Ricorda quindi che lo schema di decreto legislativo in esame è stato adottato sulla base dell'articolo 5 della legge n. 154 del 2016, che, tra le altre cose, conferisce una delega al Governo per il riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, anche attraverso l'adozione di appositi testi unici con riferimento a specifici settori omogenei. In base alla relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione, l'intervento normativo intende promuovere la coltivazione di piante officinali in Italia. La relazione precisa infatti che, mentre il settore ha conosciuto nell'ultimo decennio in Italia un forte sviluppo in conseguenza dell'accresciuta domanda di prodotti legati alla sfera della salute e del benessere, solo il 30 per cento del fabbisogno è soddisfatto dalla produzione interna. Il provvedimento inoltre riprende in gran parte il contenuto del progetto di legge C. 3864, all'esame della XIII Commissione in sede di comitato ristretto al momento dello scioglimento delle Camere. La disciplina attualmente vigente, risalente alla legge n. 99 del 1931 (anche se in parte già superata nei fatti), richiede una carta di autorizzazione per la raccolta delle piante officinali e il diploma di erborista per il loro utilizzo (la previsione del diploma di erborista, peraltro, risulta superata dalla successiva istituzione di una laurea breve in erboristeria). Lo schema stabilisce invece che la coltivazione, la raccolta e la prima trasformazione in aziende delle piante officinali non necessitino di autorizzazione (articolo 2), abrogando anche, all'articolo 8, la disciplina in materia di diploma di erborista di cui all'articolo 6 della legge n. 99 del 1931; si rinvia inoltre ad un piano di settore della filiera delle piante officinali per la definizione degli interventi di sostegno del settore (articolo 4) e si istituisce, presso il Ministero delle politiche agricole, un tavolo tecnico di monitoraggio.

Al riguardo, segnala preliminarmente, data la rilevanza dell'intervento, che potrebbe risultare opportuno motivare meglio da parte del Governo il collegamento tra il contenuto dello schema e la norma di delega che fa riferimento al « riassetto della normativa vigente nel settore attraverso l'adozione di appositi testi unici ». Se infatti, ricorda, frequentemente deleghe di riassetto normativo assumono anche caratteri di innovatività, la giurisprudenza della Corte costituzionale appare orientata (sentenze n. 239 del 2003 e n. 170 del 2007) ad ammettere tale carattere innovativo nella misura in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato; rileva che nel caso specifico potrebbe essere ad esempio utile richiamare esplicitamente il principio di delega di cui alla lettera e) del comma 2 dell'articolo 5 che fa riferimento alla « revisione dei procedimenti amministrativi di competenza statale in materia di agricoltura, al fine di ridurre i tempi procedimentali e ampliare le ipotesi di silenzio-assenso con l'obiettivo di facilitare in particolare l'avvio dell'attività economica » nel settore.

Per quel che attiene l'ambito di competenza della Commissione, si sofferma poi sul comma 1 dell'articolo 3. Tale disposizione prevede che l'attività di raccolta e prima trasformazione delle specie di piante officinali spontanee sia disciplinata dal medesimo decreto ministeriale che, in base all'articolo 1, comma 2, definirà l'elenco delle piante officinali. Tuttavia il successivo

articolo 8 prevede che la disciplina attualmente vigente in materia (il regio decreto n. 1793 del 1931) sia abrogata a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge. Si potrebbe pertanto creare un vuoto normativo tra la data di entrata in vigore della legge e la data di entrata in vigore del decreto previsto dall'articolo 1, comma 2 e potrebbe quindi risultare opportuno riformulare la disposizione nel senso di prevedere l'abrogazione del regio decreto n. 1793 del 1931 a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto previsto dall'articolo 1, comma 2.

Segnala inoltre che, sempre all'articolo 8, il comma c) del comma 1 prevede l'abrogazione della legge n. 1724 del 1940 in materia di raccolta e vendita della camomilla che tuttavia appare già abrogata dall'articolo 24 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Rileva infine che il provvedimento reca sia una clausola di invarianza finanziaria generale (articolo 9) sia numerose specifiche clausola di invarianza finanziaria riferite a singole disposizioni o a singoli commi del provvedimento (articolo 4, comma 4; articolo 5, comma 3; articolo 6, comma 4); queste ultime appaiono ultronee e potrebbero essere soppresse.

Si riserva quindi di formulare la proposta di parere sulla base di quanto sopra esposto, del contenuto dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata che dovranno essere trasmessi alle Camere e degli ulteriori elementi che emergeranno nel corso dell'esame.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta, che sarà convocata una volta pervenuti i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata.

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102.
Atto n. 491.

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

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Mino TARICCO, *presidente e relatore*, avverte che il provvedimento è stato assegnato alla Commissione con riserva, in attesa che sia sancita in sede di Conferenza unificata la necessaria intesa, in assenza della quale non si potrà procedere alla votazione del parere.

Ricorda che lo schema in esame è stato adottato ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 154 del 2016, che conferisce una delega al Governo in materia di revisione della normativa sulla gestione dei rischi in agricoltura. In base alla relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione, l'intervento normativo intende aggiornare l'assetto introdotto dal decreto legislativo n. 102 del 2004 che già ha ampliato i rischi assicurati in un settore come l'agricoltura particolarmente esposto ai fattori climatici e introdotto nuove garanzie e tipologie di polizze (come le polizze pluririschio e multirischio). L'esigenza dell'aggiornamento è motivata dalla necessità di fronteggiare l'esposizione degli operatori agricoli ai rischi anche istituzionali e di mercato, oltre a quelli naturali. Tra le nuove tipologie di rischio emerse negli ultimi anni ricorda le pesanti conseguenze sulle esportazioni del settore ortofrutticolo derivanti dalle sanzioni internazionali alla Russia e dalle conseguenti controsanzioni russe, nonché, per quel che attiene i rischi naturali, la penetrazione in Italia di parassiti esteri, come la cimice asiatica che ha provocato nel settore della coltivazione dell'albero del nocciolo perdite stimabili tra il 60 e il 70 per cento dei ricavi.

Alla luce di queste finalità, lo schema introduce numerose modifiche al decreto legislativo n. 102 del 2004. Tra le principali, segnala l'articolo 1 che estende l'elenco delle avversità per le quali può intervenire il Fondo di solidarietà nazionale, con l'inclusione di eventi di portata catastrofica, epizoozie (le epidemie di malattie infettive tra gli animali), avversità determinate da organismi nocivi ai vegetali e danni causati da animali protetti. L'articolo 2 prevede il nuovo strumento del contributo dello Stato anche sulle quote di partecipazione e adesione a fondi di mutualizzazione. Il comma 2 introduce inol-

tre un nuovo articolo 2-*bis* nel decreto legislativo n. 102 del 2004 in materia di polizze assicurative sperimentali, ovvero sia polizze a ricavo, sia polizze parametriche a copertura della perdita di produzione assicurata per danni di quantità e qualità a seguito di un andamento climatico avverso o di eventi di portata catastrofica. Al riguardo, segnala che stanno anche emergendo, in particolare negli Stati Uniti, nuove forme assicurative volte non solo a garantire le quantità prodotte ma anche le entrate lorde aziendali. L'articolo 3 prevede che il nuovo « Piano di gestione dei rischi in agricoltura » (PGRA) – attualmente « Piano assicurativo agricolo annuale » (PAAN) – sia finalizzato a determinare l'entità del contributo pubblico sui premi assicurativi e sulle quote di partecipazione e adesione a fondi sperimentali di mutualizzazione nonché della soglia di danno, tenendo conto delle disponibilità di bilancio, dell'importanza socio-economica delle produzioni e del numero di potenziali assicurati e aderenti ai fondi di mutualizzazione nonché dell'esigenza di ampliare la base territoriale e il numero di imprese beneficiarie. La necessità dell'intervento deriva infatti anche dal fatto che la situazione della copertura assicurativa nel settore agricolo risulta ancora assai difforme a livello territoriale. L'articolo 9 modifica l'articolo 12 del decreto legislativo n. 102 del 2004 in materia di statuto e amministrazione dei consorzi di difesa (gli organismi costituiti da imprenditori agricoli per l'attuazione di iniziative di difesa attiva e passiva delle produzioni). In particolare, viene soppressa la previsione che i medesimi statuti dei consorzi debbano prevedere una contabilità separata per i contributi, associativi e pubblici, nonché per le iniziative mutualistiche, il cui consuntivo di spesa, previo parere positivo del collegio sindacale, viene approvato dal consiglio di amministrazione.

Rileva che il provvedimento non appare presentare profili problematici per quel che attiene i profili di competenza della Commissione. Segnala solo, dal punto di vista della formulazione del testo, che l'articolo 2, comma 1, lettera b), contiene l'espressione « normativa unionale », per indicare la normativa dell'Unione europea, osservando che, pur trattandosi di un uso già presente nel linguaggio burocratico ed anche in documenti ufficiali governativi, in un testo di legge appare più chiaro l'utilizzo dell'espressione « normativa dell'Unione europea ».

Si riserva comunque di formulare la proposta di parere sulla base degli elementi che emergeranno nel corso dell'esame e del contenuto dell'intesa che dovrà essere raggiunta in sede di Commissione unificata, una volta trasmessa.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia infine il seguito dell'esame ad altra seduta, che sarà convocata una volta pervenuta l'intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata.

La seduta termina alle 14.30.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali (Atto n. 485)

DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA DAL GOVERNO

Si trasmettono le seguenti considerazioni relative alle prime osservazioni formulate in riferimento allo schema di decreto in oggetto.

Sotto un primo profilo, la Commissione ritiene che andrebbe chiarita la portata dell'articolo 3, comma 4, che consente alle regioni di integrare le definizioni di bosco (articolo 3, comma 3), di aree assimilate a bosco (articolo 4) e di aree escluse dalla definizione di bosco (articolo 5), con il rischio di affievolire il valore normativo di tali definizioni.

Al riguardo, si rappresenta che la facoltà di integrare le menzionate definizioni può essere esercitata dalle regioni e dalle province autonome esclusivamente nelle materie di propria competenza e sempre che « non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita ». Lo schema di decreto in esame, quindi, mira a fissare una definizione « minima » di bosco che sia uniforme per tutto il territorio nazionale e che costituisca, al contempo, punto di riferimento univoco per il rispetto degli impegni europei ed internazionali sottoscritti dal Governo italiano. Le regioni e le province autonome, pertanto, nell'integrare le definizioni recate dallo schema di decreto, non possono scendere al di sotto della soglia di tutela minima fissata dallo Stato ma, in conformità con la giurisprudenza costituzionale, possono ampliare gli spazi di tutela della risorsa forestale. Si rappresenta, infine, che l'impostazione recata dalla normativa in esame è tale da rispettare le prerogative costituzionali delle regioni che, altrimenti, rischierebbero di essere indebitamente conculcate.

Con riguardo all'articolo 9, comma 1, la Commissione rileva che la norma si limita a specificare e dettagliare la definizione di viabilità forestale e silvopastorale già recata all'articolo 3, comma 2, lettera *f)*. Si chiede pertanto di valutare l'opportunità di integrare la definizione generale contenuta all'articolo 3, sopprimendo contestualmente il comma 1 dell'articolo 9 che diverrebbe, a tal punto, ultroneo.

Al riguardo, si ritiene di poter concordare con quanto osservato dalla Commissione.

Con riferimento all'articolo 10, comma 6, la Commissione rileva che l'equiparazione *tout court* agli imprenditori agricoli dei consorzi e delle cooperative che svolgono lavori e forniscono servizi in via esclusiva nel settore della selvicoltura, sia eccessivamente generica. Andrebbero, pertanto, meglio delimitati i profili di tale equiparazione.

Su punto, lo scrivente Ufficio si riserva di effettuare gli approfondimenti del caso.

La Commissione rileva altresì che il provvedimento reca sia una clausola di invarianza finanziaria generale (articolo 19) sia numerose clausole di invarianza finanziaria all'interno di specifiche disposizioni del testo (articolo 2, comma 4; articolo 6, comma 10; articolo 10, comma 12; articolo 13, comma 6; articolo 14, comma 4) che, pertanto, potrebbero risultare ultronee.

Al riguardo, si rappresenta che tutte le clausole di invarianza contenute nel testo sono state suggerite dal Ministero dell'e-

conomia e delle finanze quale condizione per ottenere il concerto sul provvedimento.

Con specifico riferimento al coordinamento con la legislazione vigente e alla semplificazione, la Commissione rileva quanto segue.

Sotto un primo profilo, con riguardo alla clausola contenuta all'articolo 1, comma 6, la Commissione osserva che già l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 prevede che: « ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate ». Sarebbe pertanto opportuno richiamare il citato articolo 13-*bis*, fermo restando che la disposizione di cui all'articolo 1, comma 6, potrebbe essere espunta perché ultronea.

Al riguardo, si evidenzia che la disposizione in esame è stata introdotta su sollecitazione espressa della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Nulla osta, comunque, ad una modifica della stessa nel senso indicato da codesta Commissione, previo accordo con il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi.

Infine, la Commissione rileva l'opportunità di approfondire il coordinamento tra la disposizione di cui all'articolo 6, comma 6, dello schema di decreto in esame ed il punto A.20 dell'allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, che il comma 6 citato mira a derogare. Invero, la norma esclude, per i piani di gestione forestale, il – parere del Soprintendente per la parte inerente la realizzazione o l'adeguamento della viabilità forestale, espressamente previsto dal menzionato allegato. In particolare, codesta Commissione invita a valutare la possibilità di inserire una esplicita modifica al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, nel senso indicato.

Al riguardo, si rappresenta che la soluzione sopra prospettata è stata esclusa a seguito di una fitta interlocuzione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in quanto ritenuta eccedente i limiti della delega che fa esclusivo riferimento alla revisione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali (Atto n. 485).

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per la semplificazione,

esaminato, a norma dell'articolo 5, comma 3, della legge 28 luglio 2016 n. 154, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali (Atto n. 485);

tenuto conto del parere del Consiglio di Stato e dell'intesa in sede di Conferenza unificata espressi, rispettivamente, in data 21 dicembre 2017 e 11 gennaio 2018;

preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo per cui, con riferimento al comma 4 dell'articolo 3, le definizioni di bosco, aree assimilate a bosco ed aree escluse dalla definizione di bosco di cui, rispettivamente, agli articoli 3, 4 e 5 costituiscono una definizione « minima », uniforme su tutto il territorio nazionale e rispetto alla quale gli interventi delle regioni potranno solo ampliare i livelli di tutela;

rilevato altresì che:

il comma 6 dell'articolo 1 precisa che « ogni intervento normativo incidente sul presente testo unico va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute »; tuttavia l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 69 del 2009, già prevede in via generale che « ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate »;

l'articolo 9, al comma 1, specifica e dettaglia meglio la definizione di viabilità forestale e silvo-pastorale recata all'articolo 3, comma 2, lettera *f)*; potrebbe pertanto risultare opportuno, per evitare una duplicazione di definizioni, ricomprendere nella definizione di cui all'articolo 3, comma 2, lettera *f)*, anche le specificazioni di cui al comma 1 dell'articolo 9, che invece potrebbe essere soppresso;

il comma 6 dell'articolo 10 afferma che i consorzi e le cooperative che svolgono lavori e forniscono servizi in via esclusiva, anche nell'interesse di terzi, nel settore della selvicoltura, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali, sono equiparati agli imprenditori agricoli; tale definizione potrebbe però limitare le possibilità di attività diverse ai medesimi consorzi e cooperative, inibendone le potenzialità multifunzionali; potrebbe inoltre risultare opportuno specificare meglio gli effetti a cui vale tale equiparazione, in considerazione delle molteplici conseguenze giuridiche, anche in termini di benefici fiscali, derivanti dal riconoscimento quale imprenditore agricolo;

il provvedimento reca sia una clausola di invarianza finanziaria generale (articolo 19) sia numerose specifiche clausola di invarianza finanziaria riferite a singole disposizioni o a singoli commi del provvedimento (articolo 2, comma 4; articolo 6,

comma 10, ultimo periodo; articolo 10, comma 12; articolo 13, comma 6; articolo 14, comma 4); queste ultime appaiono ultronee e potrebbero essere soppresse,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti il Governo l'opportunità di:

a) verificare l'effettiva necessità della disposizione di cui al comma 6 dell'articolo 1, che riprende quanto già previsto in via generale dall'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, inserendo comunque, nel caso la disposizione sia mantenuta, un richiamo al citato articolo 13-*bis*;

b) sopprimere, per le ragioni esposte in premessa, il comma 1 dell'articolo 9 e modificare la definizione di viabilità forestale e silvo-pastorale di cui all'articolo 3, comma 2, lettera *f*), facendovi confluire il contenuto del comma 1 dell'articolo 9;

c) specificare a quali effetti valga l'equiparazione agli imprenditori agricoli di consorzi e cooperative che svolgono lavori nel settore della selvicoltura di cui al comma 6 dell'articolo 10, sostituendo comunque nella disposizione le parole « in via esclusiva » con le parole: « in via principale »;

d) sopprimere le specifiche clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 2, comma 4; all'articolo 6, comma 10, ultimo periodo; all'articolo 10, comma 12; all'articolo 13, comma 6 e all'articolo 14, comma 4 in quanto ultronee alla luce della previsione, all'articolo 19, di una clausola di invarianza finanziaria riferita all'insieme del provvedimento.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 133
COMMISSIONE PLENARIA:
Declassificazione e trasmissione di atti all'autorità giudiziaria 133
Comunicazioni della Presidente 134

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza della presidente Rosy BINDI.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 14 alle 14.10.

COMMISSIONE PLENARIA

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza della presidente Rosy BINDI.

La seduta comincia alle 14.15.

Declassificazione e trasmissione di atti all'autorità giudiziaria.

Rosy BINDI, *presidente*, propone che, viste le richieste pervenute, la Commissione avvii le procedure per la declassifica e la conseguente pubblicazione di documenti, conservati nel proprio archivio, relativi all'assassinio nel 1980 dell'on. Piersanti Mattarella, e in particolare della relazione, comprensiva di allegati, predisposta al riguardo dall'Alto commissario antimafia nel 1989. Propone altresì che la Commissione proceda alla pubblicazione di atti, già declassificati, relativi alla strage di Portella della Ginestra.

(La Commissione concorda).

Rosy BINDI, *presidente*, comunica altresì che sono pervenute richieste di trasmissioni di atti da parte dell'autorità giudiziaria. Propone pertanto che la Commissione si riunisca in seduta segreta.

(La Commissione concorda. I lavori proseguono in seduta segreta indi riprendono in seduta pubblica).

Rosy BINDI, *presidente*, propone che i documenti in esame siano declassificati e inviati in copia all'Autorità giudiziaria richiedente.

(La Commissione concorda).

Comunicazioni della Presidente.

Rosy BINDI, *presidente*, comunica che la dottoressa Kate Tassone, magistrato consulente, cesserà la collaborazione a tempo pieno con la Commissione antimafia per proseguirla con incarico a tempo parziale.

Il senatore Carlo GIOVANARDI (FL) interviene sulle vicende relative allo scioglimento del comune di Finale Emilia e sull'attività dei componenti della Commissione. Intervengono altresì a più riprese per formulare osservazioni la deputata Giulia SARTI (M5S) e il senatore Franco MIRABELLI (PD).

Rosy BINDI, *presidente*, dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14.40.

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

COMITATO PARLAMENTARE

per la sicurezza della Repubblica

S O M M A R I O

Esame della proposta di relazione annuale di cui all'articolo 35, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124 135

Esame della proposta di relazione ai sensi dell'articolo 7-*bis* del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198 sull'efficacia delle misure in materia di *intelligence* di contrasto con la cooperazione di forze speciali della difesa 135

Esame della proposta di relazione sulle procedure e la normativa per la produzione ed utilizzazione di sistemi informatici per l'intercettazione di dati e comunicazioni 135

Esame della relazione prevista dall'articolo 33, comma 1, della legge n. 124 del 2007 sull'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza nel 1º semestre 2017 135

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Giacomo STUCCHI.

La seduta comincia alle 16.

Esame della proposta di relazione annuale di cui all'articolo 35, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124.

Il presidente STUCCHI (LN-Aut) riferisce sulla proposta di relazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Esame della proposta di relazione ai sensi dell'articolo 7-*bis* del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198 sull'efficacia delle misure in materia di *intelligence* di contrasto con la cooperazione di forze speciali della difesa.

Il presidente STUCCHI (LN-Aut) riferisce sulla proposta di relazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Esame della proposta di relazione sulle procedure e la normativa per la produzione ed utilizzazione di sistemi informatici per l'intercettazione di dati e comunicazioni.

Il senatore Giuseppe ESPOSITO (GAL-UDC) e il deputato TOFALO (M5S), in qualità di relatori, riferiscono in merito alla proposta di relazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Esame della relazione prevista dall'articolo 33, comma 1, della legge n. 124 del 2007 sull'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza nel 1º semestre 2017.

Il senatore CASSON (Art.1-MDP-LeU), in qualità di relatore svolge alcune valutazioni sul contenuto della relazione in titolo, avanzando alcune proposte.

Intervengono quindi il presidente STUCCHI (LN-Aut), i senatori Giuseppe ESPOSITO (GAL-UDC) e MARTON (M5S) e la deputata VILLECCO CALIPARI (PD) per formulare osservazioni e proposte.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle 17.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:
Sulla pubblicità dei lavori 136
Seguito dell'esame della proposta di relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti (relatori: on. Braga, sen. Arrigoni, sen. Puppato, on. Vignaroli) *(Seguito dell'esame e conclusione)* 136
ALLEGATO (Relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti) 138
Comunicazioni del Presidente 137
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 137

COMMISSIONE PLENARIA

Mercoledì 17 gennaio 2018. – Presidenza della presidente Chiara BRAGA.

La seduta comincia alle 11.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

Chiara BRAGA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Seguito dell'esame della proposta di relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti (relatori: on. Braga, sen. Arrigoni, sen. Puppato, on. Vignaroli).

(Seguito dell'esame e conclusione).

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, ricorda che nella seduta dello scorso 10 gennaio, insieme agli altri relatori, aveva presentato una proposta di relazione in ordine alla quale sono state trasmesse osservazioni e proposte di modifica, che sono state recepite in un nuovo testo, trasmesso nella giornata di ieri a tutti i componenti della Commissione. Rispetto a questo testo sono state apportate alcune ulteriori modifiche, di cui dà conto alla Commissione.

Avverte pertanto che, in assenza di obiezioni, porrà direttamente in votazione il nuovo testo della proposta di relazione.

Intervengono in dichiarazione di voto i senatori Luis Alberto ORELLANA (Aut-PSI-MAIE), Paolo ARRIGONI (LN-Aut), Laura PUPPATO (PD), il deputato Alberto ZOLEZZI (M5S), nonché Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, la quale, dopo aver espresso alcune considerazioni, pone in

votazione il testo della proposta di relazione.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di relazione (*vedi allegato*).

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, avverte che la presidenza si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato, che sarà stampato come DOC. XXIII, n. 35. Sospende quindi la seduta per consentire lo svolgimento della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

La seduta, sospesa alle 11.40, è ripresa alle 11.45.

Comunicazioni del Presidente.

Chiara BRAGA, *presidente*, comunica che la dottoressa Flavia Fioravanti ha presentato le proprie dimissioni dall'incarico di consulente. Poiché la Commissione ha l'esigenza di completare in tempi rapidi la proposta di relazione territoriale sulla regione Campania, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione appena svoltasi ha stabilito che la stessa Commissione si avvalga della collaborazione a tempo parziale e a titolo gratuito dell'ing. Marino Carelli, espressamente finalizzata al suddetto compito.

La seduta termina alle 11.50.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 11.40 alle 11.45.

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

ALLEGATO

Relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati

Il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti

Relatori: On. Braga, Sen. Arrigoni, Sen. Puppato, On. Vignaroli

1. Metodologia e attività della Commissione

2. Gli eventi esaminati

2.1. Tabelle riassuntive

2.2. I singoli eventi

2.3. Alcuni approfondimenti
- 2.3.1. Bedizzole (Brescia)
- 2.3.2. Mortara (Pavia)
- 2.3.3. Cinisello Balsamo (Milano)
- 2.3.4. Vidor (Treviso)
- 2.3.5. Pomezia (Roma)
- 2.3.6. Bellona (Caserta)

3. Valutazioni della Commissione

1. Metodologia e attività della Commissione

A fronte del ripetersi di episodi di incendi in impianti di trattamento di rifiuti, di maggiore o minore gravità, talora oggetto di attenzione mediatica, talora confinati nella preoccupazione senza voce pubblica sufficiente dei cittadini minacciati dalle conseguenze sull'ambiente di questi eventi, la Commissione ha deciso di procedere a un approfondimento d'inchiesta su quello che ha assunto le dimensioni di un vero e proprio fenomeno nazionale.

La ricognizione degli eventi è stata avviata formulando, nel giugno 2017, una richiesta a tutte le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente[1], per avere una prima base di dati obiettivi e generali.

Una volta ottenute le risposte dalle agenzie (che tutte hanno interloquito con la Commissione anche nel caso di riscontro negativo, come avvenuto per Valle d'Aosta e Basilicata) la Commissione ha interpellato le procure della Repubblica territorialmente competenti in relazione agli eventi segnalati, ottenendo in questo caso un numero di risposte significativo.

La richiesta agli uffici giudiziari era finalizzata a verificare se e quali indagini fossero state svolte su quegli eventi e con quali esiti processuali[2].

In sintesi, dunque, il primo passaggio ha corrisposto all'esigenza di dare una dimensione complessiva a quello che già appariva sulla base di iniziale percezione come un vero e proprio "fenomeno", e non un semplice insieme di eventi, e che

[1] La richiesta, indirizzata ai Direttori delle agenzie, era così formulata: "la Commissione d'inchiesta […] nel corso della propria attività, ha verificato il costante ripetersi, in alcune zone del Paese, del fenomeno degli incendi presso impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti. Al riguardo, con l'obiettivo di svolgere uno specifico monitoraggio, Le sarei grato se volesse trasmettere alla Commissione una relazione su questo fenomeno, se accertato nella regione di Sua competenza, relativo agli anni 2014, 2015, 2016 e 2017 e sulle iniziative eventualmente assunte"

[2] La richiesta, indirizzata ai procuratori della Repubblica, era così formulata: "scrivo con riferimento all'approfondimento che la Commissione d'inchiesta […] sta svolgendo sul costante ripetersi, in alcune zone del paese, del fenomeno degli incendi presso impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti. Al riguardo risulta alla Commissione che nel circondario della procura della Repubblica da Lei diretta si siano verificati i seguenti incendi:

- [indicazione degli eventi]

Le sarei grato se volesse trasmettere alla Commissione una sintetica relazione relativa alle indagini e agli eventuali esiti processuali relativi ai fatti di cui sopra, indicando:

- se l'iscrizione della c.n.r. sia avvenuta nel registro delle notizie di reato a carico di ignoti o a carico di persone note, ovvero in tal senso vi sia stata modifica in corso di indagine;
- se siano tuttora in corso indagini ovvero se sia stata chiesta l'archiviazione o esercitata l'azione penale;
- se il procedimento si sia concluso e con quale esito;
- se, anche a prescindere dall'accertamenti di responsabilità individuali, sia stata accertata l'origine dell'incendio;
- se, in base alle indagini svolte, i fatti debbano collocarsi nel contesto di più ampio fenomeno criminale."

tale si è rivelato sulla base dei dati forniti dalle agenzie, che riferiscono di oltre duecentocinquanta eventi in poco più di un triennio[3].

Il secondo passaggio è stato finalizzato a verificare la qualità della risposta investigativa e giudiziaria a fronte di tali eventi.

A queste interlocuzioni istituzionali la Commissione ha aggiunto, nella propria attività, una specifica attenzione alle segnalazioni di eventi di questo tipo nei territori in cui, nel successivo periodo, ha svolto missioni, ed ha anzi dedicato specifici sopralluoghi – tra la fine di maggio 2017 e l'inizio di dicembre 2017 – a impianti in cui si sono verificati incendi particolarmente significativi per le circostanze o per l'impatto ambientale.

Nel capitolo successivo sono riportate tabelle di sintesi, descrizione degli eventi con gli esiti giudiziari, statistiche generali sul fenomeno, a cui fanno seguito le valutazioni finali della Commissione.

[3] Il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco dispone di una banca dati relativa agli interventi in una più ampia tipologia di situazioni e impianti, che, come riferito alla Commissione (Doc. n. 2606/1-2) "comprendono le attivazioni per eventi di ogni dimensione: piccoli fuochi risolti nelle fasi iniziali, incendi conclamati di ogni estensione, con e senza impatto ambientale"; ciò fa sì che i numeri rilevati siano in numero assoluto più alti, benché tendenzialmente omogenei, quanto alla tendenza alla crescita del fenomeno e della sua localizzazione con quelli acquisiti dalla Commissione: in particolare, l'aumento percentuale degli eventi tra il 2016 e il 2017 risulta del 59%; la distribuzione territoriale è stata, nel 2017, del 52,6% al nord, 13,8% al centro, 21,6 al sud, 12% nelle isole. Gli eventi segnalati rilevano altresì, in una prospettiva di prevenzione del fenomeno, come *near-misses* o "eventi-sentinella".

2. Gli eventi esaminati

2.1 Tabella riassuntiva

E' di seguito riportata una tabella di sintesi delle acquisizioni della Commissione in ordine ai singoli eventi di incendio in impianti di trattamento, smaltimento, recupero di rifiuti, verificatisi nel periodo 2014-2017.
La fonte generale è costituita, come si è detto, dalle relazioni inviate dalle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, salvi i casi in cui la segnalazione è pervenuta direttamente dalle procure della Repubblica ovvero è derivata da altri approfondimenti della Commissione.
Una tabella riassuntiva degli eventi è allegata alla presente relazione.

2.2 I singoli eventi

Come si è detto in apertura del paragrafo 2.1, le informazioni acquisite della Commissione in ordine ai singoli eventi di incendio in impianti di trattamento, smaltimento, recupero di rifiuti, derivano dalle relazioni inviate dalle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, salvi i casi in cui la segnalazione è pervenuta direttamente dalle procure della Repubblica ovvero è derivata da altri approfondimenti della Commissione.
Sono di seguito riportati i dati essenziali (provincia e comune, azienda, data), seguiti da una descrizione – ripresa direttamente dalle note delle procure della Repubblica, indicate con il numero di documento della Commissione - sullo svolgimento delle indagini ed eventuali esiti processuali; in alcuni casi sono riportate anche parti delle note di altri enti, laddove contenenti ulteriori informazioni rilevanti, nonché per gli eventi su cui le procure della Repubblica non hanno fornito dati.
In due casi non è stato possibile inserire note descrittive delle attività giudiziarie in quanto le risposte delle procure della Repubblica competenti sono state classificate come riservate, per la natura delle indagini in corso.
Gli eventi sono divisi per regione e riportati in ordine cronologico.
Il numero d'ordine richiama la tabella riassuntiva riportata in allegato.

PIEMONTE

23	Novara	Barengo	A2A discarica di Barengo	Discarica rifiuti speciali non pericolosi	23 giugno 2015

Procura della Repubblica di Novara: Doc. n. 2510/02

"In data 1/7/2015 perveniva a questo ufficio non una notizia di reato, ma una mera annotazione redatta dal comando dei Vigili del fuoco di Novara […] come fatto non costituente reato, da iscriversi quindi a mod. 45, cosa che infatti avvenne alcuni giorni dopo. Tale valutazione iniziale fu assunta in ragione degli accertamenti di natura tecnica svolti dal personale intervenuto, che da subito segnalò il carattere accidentale dell'innesco, derivante verosimilmente da un'operazione di saldatura. Segnalava inoltre il comando che i danni e il pericolo conseguenti l'incendio erano "estremamente limitati" (tanto che tecnicamente, proprio per le proporzioni e gli effetti indicati, non si dovrebbe nemmeno parlare dì incendio) così come i termini dell'intervento, consistito "…esclusivamente in un ulteriore raffreddamento dell'area coinvolta eliminando ogni piccolo focolaio residuo rimasto". Per tali ragioni in data 21/7/2015 il procedimento veniva trasmesso in archivio"

***

22	Biella	Vigliano Biellese	Autodemolizione eredi di Mazzilli Francesco	Autodemolitore	31 agosto 2016

Procura della Repubblica di Biella: Doc. n. 2396/2

"Con riferimento all'incendio di Vigliano Biellese presso Autodemolizioni Mazzilli, lo stesso si è verificato in data 31.8.2016. Per tale fatto è stato aperto il procedimento n. 3196/016 RGNR mod. 44 a carico di ignoti; nonostante gli intensi sforzi investigativi compiuti (acquisizione di dati di telefonia, esame di filmati, rilievi...) non è stato possibile identificare gli autori ed il procedimento è stato archiviato in data 13.2.2017 dal giudice per le indagini preliminari in sede. Gli approfondimenti investigativi furono compiuti in quanto, all'epoca fu ipotizzato un possibile collegamento con un'altra vicenda processuale che, poco prima, aveva interessato a titolo personale la sorella dell'attuale titolare dell'Autodemolizioni ed un soggetto dalle dubbie frequentazioni. Non si è però stati in grado di accertare né il collegamento fra le due vicende, né il coinvolgimento di più ampi scenari di criminalità"

***

15	Asti	Sommariva del Bosco	Str società trattamento rifiuti	Tmb e valorizzazione rifiuti da raccolte differenziate	3 luglio 2016

Procura della Repubblica di Asti: Doc. n. 2471/1

"La procura della Repubblica di Asti non ha ricevuto alcuna segnalazione sull'incendio in oggetto fino a che, su sollecito di questo ufficio, il 15 novembre 2017 ed il 16 novembre 2017 rispettivamente il comando Provinciale dei Vigili del fuoco di Cuneo e l'Arpa Piemonte - sede di Cuneo hanno trasmesso le due note in allegato. Peraltro, nella prima si precisa come non sono state rilevate violazioni di carattere penale mentre nella seconda che è da escludere l'origine dolosa e colposa dell'evento."
Si tratta di uno dei casi (altri verranno segnalati) in cui la richiesta di informazioni da parte della Commissione ha consentito alla procura della Repubblica di recuperare presso i Vigili del fuoco la notizia di reato, non trasmessa in precedenza; della questione, in termini generali, si tratterà nel § 2.4

***

21	Biella	Biella	Autodemolizione abc	Autodemolitore	27 gennaio 2017

Procura della Repubblica di Biella: Doc. n. 2396/2

"In riferimento [alla] vicenda menzionata, in data 27.1.2017 (Autodemolizioni Abc di Biella-Chiavazza) non risultano invece iscrizioni presso questo ufficio per fatti di incendio."

***

2	Torino	Castellamonte	Agrigarden ambiente	trattamento rifiuti urbani	26 maggio 2017

Procura della Repubblica di Ivrea: Doc. n. 2413/2

"L'evento occorso in data 26/05/2017 presso la discarica per Rifiuti Solidi Urbani sita nel comune di Castellamonte (TO) in località Vespia, ha interessato un modesto cumulo di rifiuti di circa 2 mc, come precisato nella relazione dei Vigili del fuoco intervenuti nei giorni successivi all'evento su richiesta dell'ARPA:
la c.n.r. è stata iscritta nel registro delle notizie di reato a carico di ignoti (n. 20030M7) al termine delle indagini ne è stata richiesta l'archiviazione per essere ignoti gli autori del reato; l'origine dell'incendio è di probabile origine dolosa; in base alle indagini svolte, all'univocità dell'evento ed alla modesta entità del danno, non si ritiene che l'evento sia ascrivibile ad un più ampio fenomeno criminale."

LOMBARDIA

29	Brescia	Calcinato	Special rifiuti s.r.l.	stoccaggio rifiuti pericolosi e non, cernita e recupero non pericolosi	3 settembre 2015

Procura della Repubblica di Brescia: Doc. n. 2411/2

"p. p. n. 14753/2015 mod. 44 relativo all'episodio del giorno 3.09.2015, a carico di ignoti per il reato di cui all'art. 424 c.p., definito con decreto di archiviazione pronunciato, su conforme richiesta di questa procura, dal G.I.P. del tribunale Sede il 26 settembre 2016"

***

30	Brescia	Calcinato	Special rifiuti s.r.l.	stoccaggio rifiuti pericolosi e non, cernita e recupero non pericolosi	16 marzo 2017

Procura della Repubblica di Brescia: Doc. n. 2411/2

"p. p. n. 7040/2017 mod. 44 relativo all'episodio del giorno 16.03.2017, a carico di ignoti per il reato di cui 423 c.p., definito con decreto di archiviazione pronunciato, su conforme richiesta di questa procura, dal GIP del tribunale, sede il 28 agosto 2017."

***

31	Brescia	Bedizzole	Faeco srl (ora Green up)	Discarica	17 marzo 2017
32	Brescia	Bedizzole	Faeco srl (ora Green up)	Discarica	24 maggio 2017
33	Brescia	Bedizzole	Faeco srl (ora Green up)	Discarica	30 maggio 2017

Si veda approfondimento nel paragrafo 2.3.1.

***

42	Milano	Bruzzano	Carluccio s.r.l.	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi	24 luglio 2017
43	Milano	Cinisello Balsamo	Carluccio s.r.l.	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi	2 ottobre 2017

Si veda approfondimento nel paragrafo 2.3.3.

***

50	Pavia	Mortara	Eredi Bertè Antonino s.r.l.	Recupero rifiuti non pericolosi e stoccaggio rifiuti pericolosi e non	6 settembre 2017

Si veda approfondimento nel paragrafo 2.3.2.

VENETO

78	Vicenza	Cornedo Vicentino	ECO.EL. s.r.l.	impianto trattamento e/o recupero	14 marzo 2013

Procura della Repubblica di Vicenza: Doc. n. 2382/2

"L'incendio del giorno 14.3.2013 alle ore 14 presso la ECO.EL. SRL di Comedo Vicentino non è stato segnalato a questa procura, sicché ad esso non è conseguita l'iscrizione di un procedimento penale. Mosso dalla richiesta [della Commissione] ho assunto informazioni presso il comando Provinciale del Vigili del fuoco di Vicenza, che per vie brevi mi ha informato di non avere ricevuto denuncia dell'evento e di non essere pertanto intervenuto sul posto."
Si tratta di uno dei casi (altri verranno segnalati) in cui la richiesta di informazioni da parte della Commissione ha consentito alla procura della Repubblica di accertare che nessuna notizia di reato era stata trasmessa in precedenza.

***

64	Treviso	San Biagio di Callalta	Bigaran s.r.l.	impianto trattamento rifiuti	26 febbraio 2014

Procura della Repubblica di Treviso: Doc. n. 2383/2

"La ditta danneggiata è corrente in San Biagio di Callalta. Il procedimento penale relativo all'incendio de quo è stato iscritto sub n° 625/14-B (mod. 44 - S ignoti) per la violazione dell'art. 423 CP. II procedimento è stato trasmesso per competenza alla procura della Repubblica di Venezia essendo stati rilevati "profili di connessione con ... (la vicenda) relativa ad analogo reato posto in essere ai danni della ditta Ramni di Pianiga già oggetto di indagini da parte di quell'ufficio."

***

57	Padova	Sant'Angelo di Piove di Sacco	Intercommercio di Coccarrielli Guerrino & C snc	impianto di recupero	21 marzo 2015

Procura della Repubblica di Padova: Doc. n. 2402/1

"Gli atti di indagine preliminare compiuti nel procedimento penale iscritto in relazione all'incendio sviluppatosi nei locali dell'impresa Intercommercio di Coccarrielli Guerrino & C. s.n.c. hanno escluso la sussistenza di condotte dolose e colpose determinanti il verificarsi dell'evento, attribuibile a causa accidentale.
E' stata esercitata l'azione penale in ordine alla violazione delle disposizioni di cui all'articolo 256 del D.Lgs. n. 152/2006 ed il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Padova ha disposto il giudizio immediato con provvedimento del 19/6/2017 […] emesso a seguito di opposizione al decreto penale di condanna […] Non sono emersi collegamenti con ambiti riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata."

***

67	Treviso	Castefranco Veneto	Ceccato	impianto trattamento recupero	26 settembre 2015

Procura della Repubblica di Treviso: Doc. n. 2383/2

"La ditta danneggiata, corrente in Castelfranco Veneto, operava 'nella raccolta e riciclo di rifiuti consistenti in carta da macero, materie plastiche, legno e rifiuti industriali'. L'incendio *de quo* è stato oggetto di indagini da parte della procura della Repubblica di Treviso nell'ambito del p.p. 2662/15-B (mod. 44 - ignoti), iscritto per la violazione dell'art. 449 c.p. Le indagini esperite dalla Stazione CC di Castelfranco Veneto 'non hanno consentito di stabilire, con ragionevole certezza, la cause dell'incendio' e ad analoga conclusione è pervenuto il Nucleo Investigativo e di polizia giudiziaria del comando provinciale dei Vigili del fuoco di Treviso che, nella sua relazione, afferma: 'a causa della tipologia del materiale stoccato e del tipo di lavorazione effettuata all'interno della ditta in questione, gli elementi raccolti ... non hanno consentito di stabilire, con ragionevole certezza, quelle che potrebbero essere le cause che hanno innescato l'incendio in questione'. Sono peraltro state rilevate carenze nella gestione della sicurezza aziendale per le quali il comando VV.FF si era riservato di procedere separatamente. Sulla base di quanto potuto accertare l'ufficio ha chiesto ed ottenuto dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Treviso l' archiviazione dei procedimento penale (decreto n. 62/16-RG. GIP del 4-5 febbraio 2016)."

***

65	Treviso	Mogliano Veneto	Veritas spa		17 settembre 2016

Procura della Repubblica di Treviso: Doc. n. 2383/2

"L'incendio *de quo*, verificatosi in Mogliano Veneto, ha variamente interessato n. 7 automezzi della società Veritas adibiti alla raccolta di rifiuti. La vicenda è stata oggetto di indagini da parte della procura della Repubblica di Treviso nell'ambito del p.p. 2318/2016-B (mod. 44 - ignoti), iscritto per la violazione degli artt. 56-629 c.p. .
Allo stato attuale, le indagini fino ad ora esperite non hanno permesso di acclarare la natura dell'incendio né i possibili responsabili (così NOE Compagnia CC Treviso anche sulla scorta di quanto accertato dal Nucleo investigativo e di polizia giudiziaria del comando Provinciale dei Vigili del fuoco di Treviso). Il procedimento penale indicato, su conforme richiesta dell'ufficio, è stato (perciò) archiviato dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Treviso con decreto N. 111/17-RG. GIP del 10-13 marzo 2017."

***

58	Padova	Monselice	Nek s.r.l.		4 ottobre 2016

Procura della Repubblica di Padova: Doc. n. 2402/1

"L'incendio di origine dolosa sviluppatosi il 4 ottobre 2016 nel capannone della società NEK S.r.l. di Monselice ha originato il procedimento penale n. 10945/16 mod. 21 definito con sentenza di applicazione della pena emessa il 26/9/2017. Il movente è stato individuato in ragioni riconducibili alla interruzione di pregresso rapporto di lavoro dipendente […] Non sono emersi collegamenti con ambiti riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata."

***

79	Vicenza	Rossano Veneto	Fiorese Ecologia s.r.l.	stoccaggio, raccolta e trasformazione di rifiuti speciali e tossico nocivi	25 marzo 2017

procura della Repubblica di Vicenza: Doc. n. 2382/2

"In esito all'evento è stato iscritto il procedimento penale n. 1273/17 mod. 44 a carico di ignoti per il delitto di cui all'art. 423 CP, tuttora pendente. In base agli accertamenti effettuati dai carabinieri della Stazione di Rosà e dai Vigili del fuoco del Nucleo Investigativo Territoriale del Veneto (NIAT) risulta che il fuoco ha

distrutto il capannone sito in via Cartion 70 di Rossano Veneto, utilizzato dall'azienda che si occupa dello stoccaggio, raccolta e trasformazione di rifiuti speciali e tossico nocivi. In data 3.10 u.s. sono pervenuti i risultati degli accertamenti affidati al comando Provinciale dei Vigili del fuoco di Venezia, distaccamento di Mestre, che attribuiscono la causa di innesco dell'incendio allo sversamento dovuto alla decomposizione dei contenitori degli oli esausti, stoccati in prossimità del deposito di batterie esauste per autotrazione stipate nel capannone, nel quale hanno avuto origine le fiamme. Allo stato dunque può ipotizzarsi la natura colposa dell'episodio dovuta a negligenza nella custodia dei materiali ed è al vaglio l'identificazione del responsabile."[4]

***

80	Vicenza	Torrebelvicino	Vallortigara servizi ambientali S.p.a.	stoccaggio, raccolta e trasformazione di rifiuti speciali e tossico nocivi	25 marzo 2017

Procura della Repubblica di Vicenza: Doc. n. 2382/2

"L'incendio del 1.10.2013 presso la Vallortigara servizi ambientali Spa di Torrebelvicino è stato qui segnalato dai carabinieri della Stazione di Valli del Pasubio ed ha portato all'iscrizione del procura n. 26/2014 mod. 45.
Con informativa del 4.10.2013 i carabinieri hanno riferito che l'incendio è scaturito da un corto circuito elettrico ed hanno escluso cause dolose. Pertanto in data 29.4.2014 gli atti sono stati trasmessi all'archivio."

***

66	Treviso	Vidor	Vidori servizi ambientali S.p.a.	gestione e trattamento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	17 agosto 2017

v. approfondimento nel paragrafo 2.3.4

[4] Il procuratore delle Repubblica di Vicenza ha aggiunto che, in occasione di un'interrogazione parlamentare relativa al fenomeno, la procura generale di Venezia, con nota del 1° settembre 2017, ha sollecitato tutte le procure del distretto a fornire informazioni su incendi avvenuti presso aziende operanti nel ciclo del trattamento dei rifiuti.

TRENTINO ALTO ADIGE

85	Bolzano	Bolzano	Eco-center s.p.a. - termovalorizzatore di Bolzano	Triturazione di rifiuti ingombranti	11 settembre 2014

Procura della Repubblica di Bolzano: Doc. n. 2511/2

"L'incendio dell'11 settembre 2014 presso l'inceneritore di Bolzano è stato iscritto sub n.936/14 N.C.R. - dott. Mayr ed archiviato in data 10.11.2014;"

***

83	Trento	Lavis	Ricicla Trentino 2 srl	rifiuti urbani e rifiuti speciali non pericolosi	5 agosto 2015

Procura della Repubblica di Trento: Doc. n. 2412/2

"In merito all'evento verificatosi nel comune di Lavis (TN) in data 5 agosto 2015 presso la ditta Ricicla Trentino 2 srl gli accertamenti svolti dai CC di Lavis e dal Corpo permanente dei Vigili del fuoco di Trento hanno escluso l'origine dolosa dell'incendio le quali cause vengono attribuite ad una probabile fuoriuscita di liquido infiammabile da bottiglie in plastica accantonate per il riciclaggio.
Per quanto sopra i carabinieri del luogo non ravvisando violazioni di carattere penali non hanno riferito a questa A.G."

***

84	Trento	Faedo	Autodemolizioni Dallago	recupero dei materiali e rottamazione di veicoli a motore e rimorchi	14 dicembre 2016

Procura della Repubblica di Trento: Doc. n. 2412/2

"Svolti gli opportuni accertamenti i carabinieri del posto intervenuti unitamente al Corpo permanente dei Vigili del fuoco di Trento ritenevano plausibile, pur non supportati da elementi obiettivi, che la natura dell'incendio fosse dolosa, pertanto interessavano dell'accaduto il Nucleo Operativo Ecologico carabinieri di Trento che inoltrava a questa A.G. in data 27/12/2016 la notizia di reato n. 98/2-0/2016 che veniva iscritta nel relativo r.g.n.r. al nr. 9376/2017-44 (ignoti). Alla data odierna il procedimento si trova nella fase dell'indagine preliminare in attesa degli esiti della delega di indagine disposta dal Magistrato titolare del procedimento penale"

FRIULI VENEZIA GIULIA

87	Pordenone	Aviano	Snua srl	rifiuti urbani	16 dicembre 2014

Procura della Repubblica di Pordenone: Doc. n. 2329/2

"L'episodio relativo all'incendio presso l'impianto di trattamento e selezione dei rifiuti della SNUA srl verificatosi in Comune di Aviano il 16.12.2014 è stato iscritto nel registro 'fatti non costituenti reato'; si è trattato infatti di un rogo molto circoscritto di origine accidentale con attivazione dell'impianto automatico di spegnimento"

***

88	Pordenone	Spilimbergo	Mistral s.r.l.	rifiuti sanitari	29 luglio 2015

Procura della Repubblica di Pordenone: Doc. n. 2329/2

"L'incendio verificatosi il 29.7.2015 presso l'impianto di incenerimento rifiuti della Mistral srl […] origine accidentale, iscritto al n. 1610/15 R Ignoti è stato causato da un anomalo innalzamento della temperatura dell'olio del circuito del generatore e successivamente alla sua fuoriuscita, ha interessato le zone circostanti dello stabilimento."

LIGURIA

89	Savona	Cisano sul Neva	S.a.r.r. Srl	recupero rifiuti non pericolosi	3 settembre 2014

Procura della Repubblica di Savona: Doc. n. 2393/2

"Per tale episodio, avvenuto in orario di lavoro e che aveva interessato una catasta di materiale plastico ed un capannone contenente materiale cartaceo con gravi danni alle strutture, i VVFF intervenuti hanno ipotizzato nei mesi immediatamente successivi, che l'incendio avesse avuto origine all'interno di una macchina imballatrice per attrito con parti meccaniche o con eventuali corpi estranei. Da ciò sia derivato l'innesco del materiale cartaceo particolarmente combustibile. La balla incendiata si era sfaldata mentre gli astanti cercavano di spostarla e, causa del forte vento, era derivata la conseguente propagazione dell'incendio. Le indagini non avevano individuato possibili responsabili. Il procedimento non è stato e non è ancora definito"

***

93	Genova	Genova	F.i.d.eco S.r.l.	stoccaggio e recupero rifiuti speciali e pericolosi	15 aprile 2016

Procura della Repubblica di Genova: Doc. n. 2326/2

"Le indagini condotte dalla Squadra Mobile di Genova nell'ambito del procedimento penale n. 13513/17 a carico di ignoti, iscritto a seguito dell'incendio in questione, non hanno portato all'accertamento di responsabilità a carico di chicchessia. Questo ufficio ha depositato richiesta di archiviazione in data 24.5.2016 ed il relativo provvedimento non è stato ancora emesso dal GIP. Né gli accertamenti dei Vigili del fuoco né quelli eseguiti successivamente dall'ARPA Liguria, hanno condotto a stabilire quali siano state le cause dell'incendio"

***

92	Savona	Stella	Comet recycling srl	smaltimento e recupero rottami, rifiuti da demolizione e non pericolosi	18 aprile 2016

Procura della Repubblica di Savona: Doc. n. 2393/2

"Alla luce delle indagini non si è individuata la causa dell'incendio anche se il titolare […] non presente al momento dei fatti, riteneva che, essendosi l'incendio innescato nei pressi del trituratore, il mancato raffreddamento di questo macchinario avesse potuto innescare il rogo. In assenza di utili elementi d'indagine (il sistema di video ripresa non era funzionate; i testi hanno escluso che vi fossero state pregresse minacce) è stata formulata richiesta di archiviazione il 12 agosto 2016 che il GIP ha accolto in data 1.12.2016."

***

90	Savona	Cisano sul Neva	S.a.r.r. srl	recupero rifiuti non pericolosi	19 febbraio 2017

Procura della Repubblica di Savona: Doc. n. 2393/2

"Nel primo caso avvenuto il 19/2/2017 l'incendio era insorto intorno alle ore 01.59 e si era esteso e generalizzato intorno alle 04.49. Si era sviluppato su un'area aperta di circa 2000 mq costituita da cumuli di rifiuti coinvolgendo anche alcuni macchinari (un trituratore di rifiuti, una pala meccanica ed una macchina movimentatrice di rifiuti. Le indagini hanno rilevato la forte probabilità che si sia trattato di incendio doloso anche in considerazione del fatto che alle ore 01.50 la telecamera aveva inquadrato un fascio di luci relative ad un veicolo che passava davanti al cancello principale del deposito."

***

95	La Spezia	Follo	Ferdeghini s.a.s.	stoccaggio, selezione e cernita con recupero di rifiuti industriali non pericolosi	16 aprile 2017

Procura della Repubblica di La Spezia: Doc. n. 2330/2

"E' stato aperto un procedimento contro ignoti per il reato di cui all'art. 423 c.p., che ha preso il numero 1120/17 mod. 44, ancora pendente perché non sono stati individuati gli autori dell'incendio che effettivamente parrebbe, in base alle indagini svolte, di natura dolosa. Nell'occasione è stato però aperto anche un diverso procedimento a carico dello stesso titolare dell'impresa, Federghini

Agostino, perché è stato riscontrato che i rifiuti erano gestiti in maniera irregolare, e a causa di ciò le conseguenze dell'incendio avevano provocato anche un inquinamento ambientale che, misurato dalla sede locale dell'ARPA Liguria appositamente incaricata da questo ufficio, è risultato di rilevante entità. Tale ulteriore procedimento ha preso il numero 1535/17 mod. 21, ed è stato definito in fase di indagini preliminari con la richiesta di citazione a giudizio già predisposta da questo ufficio e in previsione della quale è stata richiesta al tribunale di La Spezia l'indicazione della data per la celebrazione dell'udienza dibattimentale.
I reati contestati sono sia la contravvenzione di cui all'art. 256, comma 4, D.lgs 152/06, sia il delitto di inquinamento ambientale colposo di cui agli artt. 452-quinquies e 452-bis c.p."

***

91	Savona	Cisano sul Neva	S.a.r.r. srl	recupero rifiuti non pericolosi	6 giugno 2017

Procura della Repubblica di Savona: Doc. n. 2393/2

Si tratta di un secondo incendio nel medesimo impianto citato sub 90.
"Il secondo incendio si sviluppava intorno alle ore 12.30 del 6 giugno 2017 e coinvolgeva, anche per il forte vento, area di stoccaggio e così andavano bruciati rifiuti pronti per essere portati via dal sito per lo smaltimento (materassi e legname) e danneggiata una vettura di un dipendente di una ditta vicina, parcheggiata a ridosso della recinzione. Anche in questo caso gli investigatori ritenevano che potesse trattarsi di incendio di origine dolosa perché nel momento in s'innescava i dipendenti si erano allontanati dal sito per la pausa pranzo. Le indagini svolte con riferimento a questo secondo procedimento (acquisizione delle registrazioni delle videocamere, acquisizioni di tabulati delle celle ed intercettazioni telefoniche, acquisizione di SIT) dai carabinieri del comando provinciale di Savona, reparto operativo – nucleo investigativo, per quanto ancora non ancora formalmente concluse non hanno permesso di individuare responsabilità […]"

EMILIA ROMAGNA

96	Bologna	Sant'Agata Bolognese	Herambiente spa	impianto di compostaggio	17 gennaio 2014

Procura della Repubblica di Bologna: Doc. n. 2388/2

"Da accertamento SICP [Sistema Informativo della Cognizione Penale] non risultano iscrizioni presenti sul registro generale delle notizie di reato"

***

112	Reggio Emilia	Cadelbosco di Sopra	Idealservice	Servizio pulizia	ottobre 2015

Procura della Repubblica di Reggio Emilia: Doc. n. 2404/1

"Le indagini, svolte da subito nei confronti di soggetti noti, hanno consentito di configurare come colposo l'incendio, in particolare per inosservanza di norme in tema di sicurezza sul lavoro (D.lgs 81/08) e ciò sulla base di una CTU svolta nell'ambito di un procedimento civile di accertamento tecnico preventivo (n. 6488/15) attivato da una Compagnia di Assicurazione nei confronti delle ditte (committente Idealservice, appaltatore e subappaltatore) interessate da lavori di modifica di alcuni montanti della linea di separazione e compattamento dei rifiuti plastici. È emerso, in particolare, che l'utilizzo di una saldatrice avrebbe generato scintille o parti metalliche incandescenti che hanno raggiunto residui plastici ammassati all'interno di un cassone metallico, ove, attraverso una combustione lenta senza fiamma, si sarebbero creati gas di combustione infiammabili, con successiva transizione ad incendio aperto, da subito non controllabile con gli estintori presenti nello stabilimento. Le operazioni di saldatura erano in corso su di un Livello sopraelevato rispetto a quello ove era collocato il cassone, che. secondo il POS dell'appaltatore, non avrebbe dovuto trovarsi li. L'avviso di conclusione delle indagini preliminari è stato depositato nel luglio scorso e si è in attesa di un interrogatorio richiesto da uno dei tre indagati, delegato a Servizi di P.G. fuori provincia. I fatti oggetto del citato procedimento, quindi, non si collocano in contesto di più ampio fenomeno criminale"

***

113	Reggio Emilia	Novellara	S.a.ba.r. s.p.a.	Gestione rifiuti	aprile 2015

Procura della Repubblica di Reggio Emilia: Doc. n. 2404/1

"Nessuna comunicazione di notizia di reato o nota informativa era pervenuta a questo ufficio per l'incendio avvenuto il II aprile 2015 presso la discarica SABAR. Ho richiesto ai carabinieri di Novellare e ai VV.FF di ragguagliarmi in merito soltanto dopo aver ricevuto la Vs. richiesta. Il rapporto d'intervento pervenuto il 23 ottobre scorso attribuisce l'incendio ad un "un fatto accidentale conseguente alla fermentazione del materiale con successiva autoaccensione" e rappresenta che le fiamme hanno avuto una estensione limitata, essendo confinate nella zona di scarico dei camion compattatori e interessando una parte minima del materiale ivi stoccato, per lo più organico. Anche i carabinieri di Novellare hanno ora riferito di aver informato soltanto il comandante della compagnia di un "principio di incendio, domato e senza nessun danno a cose o persone". In particolare il comandante della stazione ora in pensione, ha riferito che non vi fu neppure immissione di fumi nell'aria per lo spegnimento sul nascere delle fiamme ad opera di un dipendente del VVF. Con la documentazione ora a disposizione si provvederà alla registrazione Mod. 45 (fatti non costituenti reato)".
Si tratta di uno dei casi in cui la richiesta di informazioni da parte della Commissione ha consentito alla procura della Repubblica di recuperare la notizia di reato, non trasmessa in precedenza.

***

97	Bologna	Zola Predosa	Zola Predosa teleriscaldamento s.r.l.	impianto di recupero	17 maggio 2015

Procura della Repubblica di Bologna: Doc. n. 2388/2

"E' stato acceso il proc pen. 8875/2015 mod. 44 per il reato p.p. dall'art. 449, 423 c.p.. […] L'incendio si è sviluppato il 17 maggio 2015 presso la piattaforma Bio 2 sita in Zola Predosa (Bologna), via dello Sport n. 101-103, adiacente alla Centrale di Cogenerazione e Teleriscaldamento di Zola Predosa, interessando un deposito all'aperto di cascami di potatura e taglio di alberi a servizio della centrale di teleriscaldamento. Sul posto sono intervenuti i Vigili del fuoco del comando Provinciale di Bologna e le operazioni di spegnimento dell'incendio sono terminate il 22 maggio 2015. Ricevuta la notizia di reato, il 22 maggio 2015 è stato iscritto procedimento a carico di ignoti per il reato p. e p. dall'art 449, 423 c.p., prendendo il n. 8875/2015-44. I carabinieri della Stazione di Zola Predosa, nell'immediatezza, acquisirono le immagini delle telecamere di sorveglianza, evidenziando che la loro visione consentiva di escludere la natura dolosa dell'incendio. Analoghe conclusioni sono state rassegnate dal comandante Provinciale dei Vigili del fuoco

che evidenziava un'origine dell'evento legata a fermentazione di materiali e successiva autocombustione". L'attività di indagine svolta non ha fatto emergere elementi tali da consentire di ricondurre l'evento in esame a fenomeni criminali. Alla luce di questi esiti, di indagine, la procura di Bologna in data 11 agosto 2015 ha formulato richiesta di archiviazione, cui è seguito il decreto di archiviazione del GIP presso il tribunale di Bologna, in data 29 settembre 2015."

***

98	Bologna	Granarolo Emilia	Herambiente s.p.a.	selezione e recupero	29 luglio 2016

Procura della Repubblica di Bologna: Doc. n. 2388/2

"Si rappresenta che da accertamento SICP [Sistema Informativo della Cognizione Penale] non risultano iscrizioni presenti sul registro generale delle notizie di reato"

***

109	Piacenza	Piacenza	Inceneritore comunale	inceneritore	31 agosto 2016

Procura della Repubblica di Piacenza: Doc. n. 2384/2

"Per l'incendio occorso in data 31.8.2016 presso l'inceneritore di Piacenza non è seguita comunicazione di notizia di reato, avendo già nell'immediatezza i carabinieri intervenuti escluso eventuali responsabilità. Dai rapporti d'intervento dei Vigili del fuoco e dei carabinieri, risulta che il rogo ha interessato un cumulo di materiale legnifero accatastato nell'area destinata alla raccolta differenziata del legno e si è ipotizzato che uno dei tanti scarichi giornalieri contenesse la fonte di innesco, comunque non individuata."

***

110	Ravenna	Ravenna	Herambiente s.p.a.	Centro stoccaggio	1 luglio 2017

Procura della Repubblica di Ravenna: Doc. n. 2414/2

"risulta pervenuta in data 18 agosto una comunicazione di notizia di reato da parte di ARPAE Servizio Territoriale di Ravenna a seguito di sopralluogo effettuato da personale di vigilanza il giorno stesso dell'incendio presso l'area dì stoccaggio in cui si era verificato il fatto. Di conseguenza è stato iscritto p.p. al n. 4597/17 R.N.R. a carico di Santini Francesco, Delegato Ambientale della società Herambiente servizi Industriali per il reato p.e p. dall'art. 29 sexies co. 3° DL.vo n. 152/68. In

data 25/10A7 il magistrato assegnatario del procedimento ha richiesto al GIP presso il tribunale di Ravenna l'archiviazione, ritenendo di non dover promuovere l'azione penale in quanto l'indagato, entro il termine di cui all'art. 318 ter co. 2° D.Lvo n. 152/2006, ha provveduto a versare il corrispettivo della sanzione amministrativa. Anche per questa vicenda non risultano emerse anomalie tali da attribuire l'origine dell'incendio a fenomeni di natura criminale o dolosa."

TOSCANA

124	Livorno	Rosignano Marittimo	Rea	Rifiuti urbani e speciali non pericolosi	04 aprile2014

Procura della Repubblica di Livorno: Doc. n. 2584/1

"Non pervenuta alcuna notizia di reato e dunque non aperto procedimento. La causa presunta dell'incendio viene indicata dai VVFF come non determinata."

***

125	Livorno	Rosignano Marittimo	Rea	Rifiuti urbani e speciali non pericolosi	13 aprile 2014

Procura della Repubblica di Livorno: Doc. n. 2584/1

"Pervenuta notizia di reato dai VVFF e aperto proc. n. 1510/14 RG Mod. 44 a carico di ignoti per il reato di cui all'art. 423 c.p. Il procedimento è stato archiviato con provvedimento del GIP presso il tribunale di Livorno, in data 9.7.2014, perché rimasti ignoti gli autori del fatto."

***

121	Firenze	Empoli	Mazzoni Ferro Srl	recupero e messa in riserva di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	3 luglio 2014

Procura della Repubblica di Firenze: Doc. 2389/2

"[…] - l'iscrizione della c.n.r. è avvenuta nel registro delle notizie di reato a carico di ignoti, al nr. 12970/14 R.G.N.R. mod. 44, e non è stata modificata in corso di indagine; - il procedimento è stato definito con richiesta di archiviazione in data 9 agosto 2014; - il GIP ha disposto l'archiviazione in data 16 settembre 2014; - l'origine dell'incendio non è stata accertata, infatti, a quanto riferito nella relazione dì intervento dei Vigili del fuoco, "l'incendio e le alte temperature raggiunte hanno totalmente distrutto i materiali presenti all'interno del capannone, pertanto dopo un accurata ricerca non sono al momento emersi elementi probatori per determinare le cause dello stesso. Nonostante non vi siano stati macchinari in lavorazione e non vi siano evidenti segni di effrazione non si esclude un'eventuale azione dolosa o colposa da parte di persona o persone al momento ignote. - non risulta che i fatti debbano collocarsi nel contesto di più ampio fenomeno criminale."

***

118	Pisa	Pontedera	Mansider	impianto demolizione rifiuti metalli ci pericolosi e non pericolosi	27 maggio 2015

Procura della Repubblica di Pisa: Doc. n. 2398/2

"E' stato iscritto il proc. 2648/15 mod.44 definito con provvedimento di archiviazione in data 21.09.2015 per essere rimasti ignoti gli autori del fatto all'esito di una dettagliata attività di indagine."

130	Livorno	Livorno	Ra.ri s.r.l.	Gestione rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	03 marzo 2015

Procura della Repubblica di Livorno: Doc. n. 2584/1

"Non pervenuta alcuna notizia di reato e dunque non aperto procedimento. I Vigili del fuoco sostengono di non essere intervenuti. L'Arpat Livorno dichiara che 'l'incendio non ha determinato particolari impatti ambientali' e precisa di non aver trasmesso notizia di reato a questa procura"

***

126	Livorno	Piombino	Asiu s.p.a.	Rifiuti non pericolosi	21 luglio 2015

Procura della Repubblica di Livorno: Doc. n. 2584/1

"Non pervenuta alcuna notizia di reato e dunque non aperto procedimento. La causa presunta dell'incendio viene indicata dai VVFF come "autocombustione"."

***

128	Livorno	Livorno	Lonzi metalli	Stoccaggio e trattamento rifiuti pericolosi e non pericolosi	08 agosto 2015

Procura della Repubblica di Livorno: Doc. n. 2584/1

"Non pervenuta alcuna notizia di reato e dunque non aperto procedimento. La causa presunta dell'incendio viene indicata dai VVFF come non determinata."

***

129	Livorno	Livorno	Trend livorno s.p.a.	Recupero raee	11 settembre 2015

Procura della Repubblica di Livorno: Doc. n. 2584/1

"Non pervenuta alcuna notizia di reato e dunque non aperto procedimento. La causa presunta dell'incendio viene indicata dai VVFF come 'accidentale'."

***

127	Livorno	Piombino	Asiu s.p.a.	Rifiuti non pericolosi	11 settembre 2015

Procura della Repubblica di Livorno: Doc. n. 2584/1

"Non pervenuta alcuna notizia di reato e dunque non aperto procedimento. I Vigili del fuoco hanno comunicato di non essere intervenuti. La causa indicata da Arpat è 'autocombustione'."

***

119	Pisa	Ponsacco	Ferretti Autodemolizioni	gestione rifiuti pericolosi e non pericolosi	17 marzo 2016

Procura della Repubblica di Pisa: Doc. n. 2398/2

"E' stato iscritto il proc. 1873/16 mod 21 per incendio colposo nei confronti del legale rappresentante della società; l'indagine è tuttora in corso ed è pendente una delega al fine di meglio circostanziare l'episodio"

***

137	Pistoia	Serravalle Pistoiese	Pistoiambiente	Rifiuti speciali non pericolosi	4 luglio 2016

Procura della Repubblica di Pistoia: Doc. n. 2566/1

"Aggiornamento sul proc. pen. […] nei confronti di Fedi Alfio + 1 (soc. Pistoiambiente) discarica del Cassero - incendio del 4.7.2016
- provvedimento di sequestro preventivo del GIP eseguito in data 4.3.2017 ove è stata riconosciuta la sussistenza del *fumus* del reato di cui all'art. 29 quattuordecies D. Lvo 152/2006 e dell'art. 423- 449 c.p.,
- riesame del 23.3.2017 che ha confermato il sequestro
- ricorso per cassazione tuttora pendente con rinvio della prima udienza a gennaio 2018.
- rigetto dissequestro del 31/8/17
- ordinanza tribunale Collegiale in sede di appello del 5.10.2017 che ha confermato il sequestro.
Il procedimento verte allo stato nella fase delle indagini preliminari; pende ancora ricorso per cassazione sul sequestro. Da segnalare che sulla medesima questione giuridica delle modalità di classificazione e caratterizzazione dei rifiuti con codice a specchio la Corte di cassazione (sez. III n. 37460 del 27.7.2017) ha rimesso gli atti alla Corte di Giustizia Europea formulando alcuni quesiti sull'interpretazione delle norme dell'Unione Europea vigenti in materia.
- È stata di recente depositata relazione di consulenza disposta dal PM che ha confermato che le cause dell'incendio sono da ascrivere a comportamenti non dolosi e ha evidenziato violazioni alla normativa in materia di prevenzione incendi.
È prossimo l'esercizio dell'azione penale."

***

120	Pisa	Castelfranco di Sotto	Waste Recycling	gestione rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	10 settembre 2016

Procura della Repubblica di Pisa: Doc. n. 2398/2

"Non risultano presso questo ufficio pendenze di sorta."

***

135	Pistoia	San Marcello Pistoiese	Sistemi biologici s.r.l.	Compostaggio	12 maggio 2017
136	Pistoia	San Marcello Pistoiese	Sistemi biologici s.r.l.	Compostaggio	19 giugno 2017

Procura della Repubblica di Pistoia: Doc. n. 2566/1

"L'impianto di compostaggio di Piteglio, gestito da "Sistemi Biologici s.r.l.", è stato interessato da due incendi avvenuti nelle date 12.5.2017 e 19.6.2017. La società in questione è stata dichiarata fallita dal tribunale di Pistoia in data 9.3.2017; al momento del fallimento l'impianto era già inattivo da mesi. In data 13.3.2017, su disposizione [del pubblico ministero] è stata svolta perquisizione locale dell'impianto nell'ambito di un procedimento penale a carico di noti (legali rappresentanti della società) per reiterate violazioni dell'autorizzazione integrata ambientale.
Durante la perquisizione si verificava, per quanto qui interessa, che all'interno delle biocelle di lavorazione e maturazione del compost era presente una notevole quantità di rifiuti (sovvallo) e materiale organico lavorato; non vi era, allo stato, pericolo per l'ambiente perché era mantenuta attiva la ventilazione dei locali. A seguito del successivo distacco dell'energia elettrica, stante il fallimento della società e nonostante alcuni interventi d'urgenza da parte del Comune di Piteglio, sopravvenivano principi di incendio verosimilmente causati da autocombustione dei rifiuti ancora presenti nei locali.
In data 13.5.2017 l'incendio interessava materiale plastico derivante dalla vagliatura dei rifiuti, mentre in data 19.6.2017 l'incendio aveva origine nelle celle contenenti ammendante compostato misto ed è stato presumibilmente concausato, oltre che dall'interruzione della ventilazione interna, anche dalle alte temperature ambientali esterne ed interne e dalla decomposizione e fermentazione del materiale organico presente nei rifiuti in questione.
Le indagini relative ai due incendi sono tuttora in corso, ma allo stato si può affermare che
- la causa degli incendi è da ricondurre, con tutta probabilità, a fenomeni di autocombustione e comunque è da escludere l'origine dolosa;

- le conseguenze degli incendi sull'ambiente e la salute non sono valutabili, ma l'unico effetto sull'ambiente può essere eventualmente dato dall'immissione in atmosfera dei fumi, dal momento che i residui dell'incendio e le acque derivanti dalle operazioni di spegnimento sono rimasti all'interno dell'impianto e depositati nelle vasche presenti per il successivo smaltimento;
- non sono state individuate responsabilità dirette di alcuno.

Giova precisare che con determina dirigenziale della regione Toscana n. 7373/2017 del 30.5.2017 è stata revocata l'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) a suo tempo rilasciata dalla Provincia di Pistoia con ord. N. 818 del 4.6.2015 a favore della "Sistemi Biologici s.r.l." per l'impianto in questione; veniva quindi disposta l'attivazione della procedura sostitutiva da parte del Settore Regionale e del Comune di San Marcello-Piteglio per le attività di ripristino del sito con lo spostamento dei rifiuti ancora presenti e già oggetto del principio di incendio del 12.5.2017."

MARCHE

139	Fermo	Torre San Patrizio località San Pietro	Ditta s.a.m.	discarica di rifiuti non pericolosi	23 luglio 2014
140	Fermo	Torre San Patrizio località San Pietro	Ditta s a.m.	discarica di rifiuti non pericolosi	30 luglio 2016

Procura della Repubblica di Fermo: Doc. n. 2394/2

"si partecipa che presso questa procura della Repubblica non risultano iscritte, nei periodi richiesti, notizie di reato per incendi verificatisi presso l'impianto di trattamento e smaltimento di rifiuti, sito in località San Pietro di Torre San Patrizio. Si partecipa altresì che nella circostanza si è appreso che il comando dei Vigili del fuoco di Ascoli Piceno ha effettuato, nell'arco di tempo indicato, i seguenti interventi per lo spegnimento di incendi presso la discarica - deposito rifiuti di Torre San Patrizio - in data 23 luglio 2014 "deposito di rifiuti località Torre San Patrizio - Contrada San Pietro"; - in data 26 agosto 2016 "deposito di rifiuti località Torre San Patrizio - Contrada San Pietro". In relazione agli intervenuti sopra indicati non risulta essere stata notiziata questa procura della Repubblica. Si comunica comunque che per queste note sarà svolto ogni accertamento possibile da parte di questo ufficio."

Anche per questi due casi di incendi, la richiesta di informazioni da parte della Commissione ha consentito alla procura della Repubblica di recuperare le notizie di reato, non acquisite in precedenza.

***

141	Macerata	Montecassiano	Giustozzi ambiente srl	rifiuti speciali pericolosi	9 luglio 2015

Procura della Repubblica di Macerata: Doc. n. 2385/2

"E' stato aperto il procedimento n. 1782/15/44. Nel caso di specie – come risulta all'annotazione redatta dal capo–pattuglia dei Vigili del fuoco intervenuti sul posto - è andato a fuoco soltanto della polvere e del particolato di materiale non ferroso, contenuti all'interno di grossi contenitori collocati in un cassone scarrabile .
depositato all'interno di un capannone, sito nella sede della ditta Giustozzi ambiente srl, in Montecassiano. A dire del verbalizzante, causa dell'incendio potrebbe essere stata l'elevata temperatura esistente nei giorni precedenti da non far escludere che vi sia stato un fenomeno di autocombustione. Il procedimento è stato conseguentemente archiviato, senza l'individuazione di alcun indagato."

***

142	Macerata	Tolentino	Cosmari	RSU	09 luglio 2015

Procura della Repubblica di Macerata: Doc. n. 2385/2

"Si evidenzia che è stato aperto il procedimento penale n. 7087/15/21 a carico di Giampaolo Giuseppe, quale direttore del Consorzio Cosmari srl, quale imputato dei reati di natura colposa[5] […] ed all'esito di apposite indagini tecniche, svolte con l'ausilio di vari esperti, nominati quali consulenti di questo ufficio. La prima udienza dibattimentale è stata fissata per il 24.1.18;"

[5] Nella nota della procura della Repubblica di Macerata non sono specificamente indicate le contestazioni

UMBRIA

143	Terni	Narni	Ternienergia spa	recupero di pneumatici fuori uso	24 ottobre 2014

Procura della Repubblica di Terni: Doc. n. 2408/2

"Ebbe a svilupparsi un incendio, probabilmente di origine dolosa, che ha comportato l'apertura del procedimento penale n. 711/15 a carico di ignoti che, nel tempo, causa la mancanza di spunti investigativi, non ha visto l'iscrizione a registro notizie delle notizie di reato a carico di noti, il procedimento penale è stato, poi, archiviato dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Terni con decreto del 26 agosto 2015."

***

144	Terni	Narni	Ternienergia spa	recupero di pneumatici fuori uso	18 luglio 2015

Procura della Repubblica di Terni: Doc. n. 2408/2

"Nessuna evidenza processuale ha registrato l'ufficio requirente di Terni, nel senso che a Registro notizie di reato non risulta alcuna comunicazione di notizia di reato ad opera della polizia giudiziaria (in specie Vigili di fuoco di Terni), si ritiene, ma è valutazione frutto di un dato esperienziale, della mancata catalogazione della vicenda come incendio ad opera degli agenti operanti."

***

145	Terni	Orvieto	discarica Rsu di Le Crete	discarica	15 luglio 2017

Procura della Repubblica di Terni: Doc. n. 2408/2

"Ebbe a svilupparsi un incendio, avente origine non dolosa in quanto, cosi come segnalata dai Vigili del fuoco di Terni, l'evento era da attribuire al caso fortuito, dato che non ha comportato lo svolgimento di indagini. Si aggiunga che, solo grazie all'iniziativa dell'ufficio scrivente, si è proceduto a richiedere ed ottenere gli atti relativi all'Intervento dei Vigili del fuoco e disporre l'apertura del procedimento, cui è, poi, seguita la richiesta di archiviazione."

LAZIO

149	Viterbo	Viterbo	Trattamento rifiuti ecologia	tmb	31 maggio 2014

Procura della Repubblica di Viterbo: Doc. n. 2509/2

"[L'incendio] è stato oggetto del proc. pen. n. 4188/14, iscritto a carico di ignoti in data 27/07/14 in relazione all'ipotesi di reato ex art. 423 c.p., definito con richiesta di archiviazione di questo ufficio in data 16/04/15 e con decreto di archiviazione del G.I.P. in data 21/12/16. Le esperite indagini non hanno consentito di individuare con certezza la causa dell'incendio e, comunque, gli eventuali autori di una specifica condotta criminosa. Non vi sono evidenze, sulla scorta degli accertamenti effettuati, che l'incendio sia maturato nel contesto di un più ampio fenomeno criminale"

***

155	Roma	Colleferro	Lazio ambiente spa	discarica	11 giugno 2014

Procura della Repubblica di Velletri: Doc. n. 2386/2

"L'incendio presso la discarica Lazio ambiente Spa, in località Colle Fagiolara nel comune di Colleferro, in data 11 giugno 2014, si caratterizza per la modestia dei danni derivanti dal fuoco. Il procedimento è stato chiuso a carico di ignoti."

***

160	Latina	Aprilia	Kyklos	rifiuti organici	1 novembre 2014

procura della Repubblica di Latina: Doc. n. 2381/2

"L'incendio verificatosi in data 1.11.2014 (informativa nr. 209/3 dei CC di Campoverde) ha generato il procedimento penale nr. 14 / 12871 r.g.n.r. mod. 44. In data 10.10.2016 il fascicolo è stato trasmesso al GIP con richiesta di archiviazione.
In data 4.6.2015 in un terreno incolto adiacente alla recinzione dell'impianto sono state rinvenute da alcuni braccianti agricoli cinque taniche piene di benzina. La relativa informativa dei CC di Campoverde di Aprilia (nr. 186/1 del 4.6.2015) ha dato origine al fascicolo "Atti Relativi" nr. 15/1144 F.N.C.R. mod. 45, il P.M. in data 9.6.2015 ha disposto la trasmissione degli atti in archivio perché ritenuto un fatto penalmente irrilevante."

***

157	Roma	Albano Laziale	Pontina ambiente	TMB rifiuti solidi urbani	30 giugno 2016

Procura della Repubblica di Velletri: Doc. n. 2386/2

"Le indagini sono state avviate ed hanno portato all'apertura di un procedimento penale, inizialmente a carico di ignoti ed oggi iscritto a carico di quattro soggetti, il legale rappresentante della società e i titolari delle ditte che hanno curato la manutenzione e la sicurezza dell'impianto. L'ipotesi criminosa è di incendio colposo e si incentra più sull'assenza di misure precauzionali lese ad impedire il propagarsi delle fiamme che sulle loro cause, rimaste non individuate. Il procedimento attualmente si avvia alla fase di conclusione delle indagini, essendo stata depositata la consulenza tecnica sulle cause dell'evento."

***

150	Viterbo	Onano	Cite	trattamento e stoccaggio rifiuti	3 settembre 2016

Procura della Repubblica di Viterbo: Doc. n. 2509/2

"[L'incendio] è stato oggetto del proc pen. n. 5924/16, cui è stato successivamente riunito il proc. pen. 6834/16, iscritto a carico di ignoti in data 21/09/16 in relazione all'ipotesi di reato ex artt. 423 - 425 c.p., definito con richiesta di archiviazione di questo ufficio in data 01/06/17 e con decreto di archiviazione del GIP in data 19/10/17. Le esperite indagini non hanno consentito di individuare gli eventuali autori di una specifica condotta criminosa né, con certezza, la causa dell'incendio, sebbene, quanto meno a livello logico - indiziario, si possa ipotizzare un'origine dolosa. Non vi sono evidenze, sulla scorta degli accertamenti effettuati, che l'incendio sia maturato nel contesto di un più ampio fenomeno criminale."

***

161	Rieti	Cittaducale	Ternipolimeri	rifiuti plastici	4 dicembre 2016

Procura della Repubblica di Rieti: Doc. n. 2401/1

"Il fatto veniva denunciato ai carabinieri di Cittaducale [dal] legale rappresentante della società, il quale, giunto sul posto (da Roma) allorquando le fiamme erano state ormai domate dai Vigili del fuoco, riferiva che l'incendio, sviluppatosi verso le ore 7,30 del 4 dicembre 2016 aveva completamente distrutto circa 30 tonnellate

di materiale plastico del tipo polipropilene, il cui valore veniva indicato in circa 20.000,00 euro […] riferiva di essere assicurato contro tale genere di eventi e di non avere mai ricevuto minacce o richieste estorsive a titolo personale o legate alla propria attività economica. Questo ufficio procedeva alla iscrizione del fatto nel registro delle notizie di reato (mod. 44) nei confronti di ignoti (proc. n. 3918/2016 R.G.). I carabinieri e i Vigili del fuoco, in assenza di elementi utili al fine di potere ipotizzare l'origine dolosa dell'incendio, non escludevano la probabile accidentalità del fatto; e ciò in considerazione del rinvenimento di alcuni cavi elettrici dell'alta tensione (15.000 volts) che attraversavano la superficie dell'azienda visibilmente danneggiati. Veniva comunque evidenziato che il danneggiamento dei predetti cavi elettrici ben poteva costituire causa e non effetto dell'incendio, talché veniva richiesta e poi disposta con decreto del GIP in data 15 giugno 2017 l'archiviazione del procedimento."

***

158	Roma	Pomezia	Ecoservizi per l'ambiente	Trattamento rifiuti speciali non pericolosi	7 maggio 2017

Si veda approfondimento nel paragrafo 2.3.5

ABRUZZO

166	Teramo	Scerne di Pineto	AM Consorzio ambiente	selezione rifiuti	16 novembre 2016

Procura della Repubblica di Teramo: Doc. n. 2413/2

"In data 16.11.2016 alle ore 22.00 e s.s. circa (vedasi rapporto Vigili del fuoco intervenuti del 17.11.2016 n. 7118) si è sviluppato un incendio di vaste proporzioni in località via dei Tipografi n. 1 nel comune di Pinete (TE) presso stabilimento/capannone della ditta AM Consorzio Sociale (Cooperativa che si occupa della raccolta e cernita dei rifiuti). II titolare […] segnalava l'incendio ai Vigili del fuoco alle ore 22.04 del 16.11.2016 atteso che, essendo il capannone dotato di un sistema di allarme con sensori antintrusione, alle ore 21.49 e successivamente alle ore 21.52 e 21.53 aveva ricevuto sul proprio cellulare alcuni sms di avviso dal sistema di allarme. In sede di indagine si accertava che la serranda di accesso al fabbricato era aperta perché malfunzionante, anche se l'ingresso risultava in parte interdetto attraverso il posizionamento di una pala meccanica. 1) L'Arta ha eseguito i campionamenti di aria, rifiuti combusti e acque di spegnimento superficiali, impartendo specifiche prescrizioni alla ditta;
2) I militari della Stazione CC di Pinete in data 17.11.2016, hanno accertato che una serranda di accesso al fabbricato era guasta e il capannone completamente distrutto;
3) In data 24.11.2016 questo ufficio di procura ha emesso decreto di sequestro di alcuni campioni di rifiuti da sottoporre ad analisi di laboratorio, ha delegato l'acquisizione dei tabulati telefonici in data 24.11.2016 all'Arma dei carabinieri e ha sentito a sommarie informazioni le persone informate sui fatti […];
4) In data 25.11.2016 sono state acquisite su supporto informatico le immagini estrapolate dalle telecamere di sorveglianza della ditta Ponzio sud s.r.l. di Scerne di Pinete sita in via dell'Industria;
I risultati delle indagini sopra descritte non hanno allo stato consentito di acquisire elementi conoscitivi utili per identificare i responsabili dell'azione incendiaria.
Pertanto, in ordine al predetto procedimento iscritto a carico di ignoti è stata inoltrata richiesta di archiviazione e si è in attesa della relativa definizione da parte del giudice per le indagini preliminari."

MOLISE

167	Isernia	Pozzilli-Venafro	Smaltimenti Sud s.r.l.	selezione dei rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata	3 settembre 2015

Procura della Repubblica di Isernia: Doc. n. 2395/2

"[…] l'iscrizione è avvenuta nel registro delle notizie di reato a carico di ignoti. Il procedimento si è concluso con decreto di archiviazione del G.l.P. in sede, in data 25/09/2015, su conforme richiesta della procura, in quanto le indagini espletate hanno accertato che l'incendio non era di origine dolosa o colposa."

CAMPANIA

168	Avellino	Montefredane	Novolegno spa	recupero di materia ed energetico	11 giugno 2014

Procura della Repubblica di Avellino: Doc. n. 2409/2

"II procedimento è stato definito, previo 'stralcio', con richiesta di archiviazione per le posizioni relative alla responsabilità per l'incendio verificatosi nell'area aziendale. II procedimento stralciato è stato definito con l'esercizio dell'azione penale in relazione al reato di illecita gestione di rifiuti. La vicenda non può essere collocata in contesto di più ampio fenomeno criminale"

***

177	Caserta	Villa Literno	Polo Nautico	falegnameria	15 ottobre 2014

Procura della Repubblica di Napoli Nord: Doc. n. 2602/2

"[nel] procedimento riguardante l'incendio del 15/10/2014 presso il Polo Nautico di Villa Literno […] in data 16.10.2014 è intervenuta sentenza di condanna nei confronti dell'autore"
L'ufficio giudiziario allega un dispositivo di sentenza del Tribunale di Napoli Nord [non di condanna ma] di applicazione della pena di anni uno e mesi quattro di reclusione, pena sospesa; non indica per quale reato si sia proceduto[6].

***

178	Caserta	Caserta	Campo nomadi	rifiuti campo nomadi	11 novembre 2014

Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere: Doc. n. 2356/2

"Il procedimento penale in questione risulta iscritto, in data 13.11.2014, al n. 16925/2014 RG mod. 21, a carico di persone note. In data 11 novembre 2014, personale del comando Polizia Municipale di Caserta, a seguito di vari esposti e/o segnalazioni da parte di alcuni residenti, interveniva unitamente a personale dell'ARPC Dipartimento di Caserta, per un'attività di controllo presso la località Lo Uttaro di Caserta, ove accertava la presenza di una discarica a cielo aperto, atteso che nella suddetta località era in corso la consumazione di un reato ambientale in violazione degli artt. 192 c. 1 e 256 c. 1 lett. a del D.Lgs l52/2006. All'atto delle indagini svolte in loco, si è constatato che il fondo oggetto di accertamento era interessato da diversi cumuli di rifiuti, classificati dall'ARPAC come non pericolosi, costituiti prevalentemente da materiale ferroso, ingombranti, televisori, stampanti e RAEE (Rifiuti Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche), sparso anche lungo la strada e sue pertinenza che invadevano anche i fondi confinanti, il tutto meglio decritto nel Verbale di sopralluogo n. 167/DPF/14, a cui codesta Commissione fa riferimento. Pertanto, il personale operante procedeva al sequestro dell'intera area interessata all'abbandono illecito di rifiuti ad opera di nomadi ivi insediatisi con un accampamento composto da circa ventuno baracche

6 Relativamente ai sottoelencati eventi l'ufficio giudiziario si è limitato a comunicare la pendenza di procedimenti penali: 26 aprile 2014 presso il campo rom in zona ASI a Giugliano in Campania (NA), adiacente alla zona discariche; 26 novembre 2014 presso l'area adiacente la discarica Schiavi di Giugliano in Campania (NA); 25 giugno 2015 presso la discarica ex RESIT di Giugliano in Campania (NA); 15 luglio 2015 presso la discarica Schiavi e ampliamento Masseria del Pozzo a Giugliano in Campania (NA); 5 ottobre 2016 presso l'impianto di trattamento rifiuti "Eco Transider s.r.l." di Gricignano di Aversa (CE); 19 marzo 2017 presso l'impianto stoccaggio rifiuti RSB (rifiuti solidi in balle) in località "Lo Spesso" del comune di Villa Literno (CE).

realizzate con materiali di risulta (precisamente la porzione del terreno indicato al Foglio mappale n. 59 e particella n.102), per una estensione complessiva di circa 200 mq. Il sequestro è stato poi convalidato dal Gip del locale tribunale di Santa Maria Capua Vetere emergendo il *fumus* del reato di cui agli artt. 633 c.p. e art. 256 co. 1 Dlgs 152/2006, risultando dagli atti una illecita gestione di rifiuti accumulati sui fondi in attesa di essere trattati e successivamente smaltiti, in assenza di prescritte autorizzazioni di legge. Le attività d'indagine sono state concluse con l'emissione della richiesta di citazione a giudizio per n. 3 imputati di nazionalità rumena, per le seguenti ipotesi delittuose:

a) del reato p. e p. dagli artt. 110 c.p.. 256 co. 3 D.Lgs 152/2006. perché in concorso tra loro, realizzavano una discarica non autorizzata, abbandonando su un fondo, indicato al catasto al foglio di mappa 59 particella 133, 132 e 82. sito in Caserta località "Lo Uttaro" un ingente quantitativo di rifiuti pericolosi e non pericolosi costituiti, in particolare, da frigoriferi, televisori, monitor, stampanti ed altri RAEE per una estensione complessiva di circa 60 mq. Accertato in Caserta localià Lo Uttaro e Torrione I' 11.11.2014.

b) del reato p. e p. dagli artt. 110 e 633 c.p. perché, in concorso tra loro arbitrariamente invadevano, al fine di occuparlo o comunque di trame profitto, un appezzamento di terreno, sito in Caserta località Torrione, contraddistinto al foglio mappale 59 particella materiale di risulta, per una estensione complessiva di circa 200 mq. Accertato in Caserta località Torrione l'I 1.11.2014.

Va tuttavia precisato, che difformemente a quanto indicato nella nota con cui sono state richieste le informazioni, non si è in presenza di combustione di rifiuti, bensì di uno sversamento illecito di rifiuti di vario genere. Il fenomeno sembra inquadrarsi ad un'attività singola diretta all'identificazione degli autori del fatto criminoso e non in un contesto di più ampio fenomeno criminale. La relativa udienza dibattimentale risulta fissata per il 23 gennaio 2018 innanzi al tribunale in composizione Monocratico di Santa Maria Capua Vetere."

***

179	Caserta	Santa Maria Capua Vetere	sponda destra canale Regi Lagni	21 agosto 2015

Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere: Doc. n. 2356/2

"Da verifiche effettuate al sistema informatico SICP di questa procura della Repubblica, non risulta alcun procedimento con riferimento al citato verbale (verb. 139/DPF/I4). Al fine di verificare se, effettivamente, il suddetto verbale redatto dall'ARPAC - Dipartimento di Caserta, sia stato o meno trasmesso a quest'ufficio, sono stati assunti contatti informali con il predetto Ente da cui si è appreso che il predetto verbale ha un contenuto meramente amministrativo e che lo stesso non è stato trasmesso a questa procura."

***

169	Avellino	Atripalda	C.e.r. v.u. s.r.l	autodemolizione	12 giugno 2016

Procura della Repubblica di Avellino: Doc. n. 2409/2

"Il procedimento pende nella fase delle indagini preliminari, in attesa del deposito di relazione tecnica da parte del C.T. nominato dal P.M. Nell'ambito dello stesso procedimento, questo ufficio ha proposto ricorso per cassazione (udienza fissata il 7 novembre p.v.) avverso il provvedimento di dissequestro dell'area aziendale disposto dal tribunale del Riesame. Anche questa vicenda non appare collocabile, quantomeno allo stato, nel contesto di più ampio fenomeno criminale"

***

185	Napoli	Tufino	Discarica Paenzano 2	discarica	26 agosto 2016

Procura della Repubblica di Nola: Doc. n. 2400/2

"per quanto riguarda l'incendio del 26/08/2016 presso la discarica di Paenzano 2, tuttora qui pende il relativo procedimento (n. 8529/16/21 r.g.n.r.), in fase di indagine con l'ovvia non possibile ostendibilità, allo stato, dei relativi atti."

***

180	Caserta	Marcianise	Sud Asi	Deposito incontrollato	30 agosto 2016

Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere: Doc. n. 2356/2

"Il procedimento in questione trae origine da una notizia di reato del comando Polizia Municipale di Marcianise (CE) ed iscritto in data 30.8.2016 al n. 9994/2016 RG mod. 44, a carico di ignoti, per i reati p. e p. dagli artt. 256-260 D.Lgs 152/2006 e art. 674 c.p. In data 29 agosto 2016, personale del comando di Polizia Municipale di Marcianise (CE), veniva informato di un incendio, già divampato la sera precedente e per il quale si era reso necessario l'intervento dei Vigili del fuoco ed era necessario intervenire nuovamente e tempestivamente, poiché i rifiuti semicombusti avevano rigenerato l'incendio ed il fumo che si stava sprigionando aveva interessato l'intera città, creando grave pregiudizio per la salute pubblica. L'area oggetto dell'incendio è una carreggiata poco accessibile, in completo stato di abbandono è sita in Marcianise loc. Ponte Carbonara tra il comune di Marcianise e il Comune dì Caivano. Si è fatto ricorso ad autobotti dei VV.FF. e all'uso di pale meccaniche per riuscire a domare l'incendio. Purtroppo appariva evidente che anche se spente le sterpaglie e le piante in fiamme, i focolai di fumo continuavano ad emettere gas tossici, poiché sotto le sterpaglie erano presenti cumuli di rifiuti semicombusti quali: pneumatici, rotolo di catrame, materiale plastico, ingombranti,

mobili usati, ecc. L'intera area è stata sottoposta a sequestro giudiziario, poi convalidato la Gip in data 31.8.2016. Il fascicolo processuale è tuttora in fase di indagini. Tale indagini non debbano collocarsi nel contesto di più ampio fenomeno criminale."

PUGLIA

192	Bari	Giovinazzo	Discarica	discarica	4 agosto 2015

Procura della Repubblica di Bari: Doc. n. 2505/2

"Si tratta del p.p. 9304/14-21 DDA, relativo a fatti connessi alla gestione della discarica di Giovinazzo, e del p.p. 1609/17-21 DDA, relativo a fatti connessi alla gestione di rifiuti da parte di un'azienda con sede nella provincia di Foggia. Per quanto riguarda la discarica di Giovinazzo, l'incendio del 4/8/15, pur essendo riferito al sito di discarica, è emerso incidentalmente nel corso del procedimento penale."

***

203	Lecce	Lecce	Recycling srl	trattamento rifiuti	19 novembre 2015

Procura della Repubblica di Lecce: Doc. n. 2405/2

"L'informativa di reato è stata redatta dai Vigili del fuoco di Lecce, net confronti di Militi Oscar Antonio, legale rappresentante della ditta "Aspica Recycling Srl" in liquidazione, per il reato di cui all'art. 449 c.p., commesso in Lecce il 19.11.2015. Le indagini espletate hanno acclarato che l'area, ove si era sviluppato l'incendio, era di proprietà della società "Aspica Recycling Srl" operante nel settore del trattamento di rifiuti ed era in totale stato di abbandono; che la proprietà era stata venduta all'asta in data 27.10.2015 ed aggiudicato alla Società "CI. EFFE. Srl"; che l'area interessata si trovava ancora nella disponibilità giudiziaria del custode giudiziario Mangione Luigi e che l'incendio occorso nel pomeriggio del 19.11.2015 aveva interessato numerose "eco balle", costituite da CDR, proveniente dal trattamento dei rifiuti, oltre ad un notevole quantitativo dello stesso prodotto non imballato (materiale depositato su circa 4500 mq, con un'altezza di impilamento pari ad almeno mt 2); che per la maggior parte l'incendio aveva interessato le eco balle di

rifiuti già differenziati e compattati, pronti per la vendita, dai quali certamente la ditta aggiudicataria avrebbe tratto profitto. In mancanza di elementi che consentissero la prosecuzione d'indagine nei confronti dell'indagato, in data 13.6.2016 è stata avanzata richiesta di archiviazione al GIP, ritualmente accolta in data 24.6.2016, con stralcio a carico di ignoti per la prosecuzione delle indagini che comunque non hanno dato esito positivo"

***

202	Foggia	Foggia	Terreno agricolo	capannone e serre dismesse	24 maggio 2017

Procura della Repubblica di Foggia: Doc. n. 2391/2

"II procedimento penale n 5524/17/21 iscritto a carico di Annunziata Francesco per il reato di cui all'art. 256 D.lgs n. 152/2006 (a cui è riunito il p.p. 5690/17 avente ad oggetto gli stessi fatti e lo stesso indagato) è nato a seguito di un sequestro preventivo operato di iniziativa dai carabinieri Forestali del Gruppo di Foggia di un terreno agricolo sito in agro del Comune di Foggia, località Posta Conchetta con relativo capannone e serre dismesse di proprietà di Annunziata Francesco. All'interno del capannone erano accatastati in balle rilevanti quantità di rifiuti mentre sul terreno ne erano abbandonati altrettanti. In data 18 maggio 2017 questa A.G. delegava la p.g. operante: 1) a verificare la natura, tipologia e quantità dei rifiuti depositati nel capannone e nelle aree pertinenti; 2) a formare completo album fotografico; 3) ad accertare la provenienza dei rifiuti, il motivo del deposito e la loro eventuale destinazione finale.
In data 24 maggio 2017, per cause sconosciute, gran parte dei predetti rifiuti venivano incendiati (in ordine a questo fatto è stato aperto il p.p. n. 15630/17/44 che verrà a breve definito con una richiesta di archiviazione perché non si riesce a risalire agli autori del reato). Le indagini delegate al momento non sono ancora evase stante, si riporta testualmente la nota di p.g del 28.8.2017, "l'indisponibilità del Comune di Foggia e dell'ARPA a sostenere i costi di noleggio dei mezzi meccanici (escavatori) da utilizzare". Il procedimento quindi non è ancora concluso. Certamente i fatti si collocano in un contesto criminale più ampio"

***

193	Bari	Giovinazzo	Discarica	discarica	23 agosto 2016

Procura della Repubblica di Bari: Doc. n. 2505/2

"Il 23/8/16, si verificò un nuovo incendio [v. evento n. 192]. In quell'occasione pur essendo il sito sottoposto al vincolo del sequestro, non fu richiesto l'intervento dei

VVFF né della P.G. già delegata da questo ufficio a svolgere le indagini in corso né di altra P.G. La notizia dell'incendio fu appresa autonomamente dalla P.G. delegata alle indagini che, recandosi sul luogo, constatò che il sito, benché sottoposto a sequestro, era stato sottoposto a notevoli modificazioni mediante movimentazione di terreno. La giustificazione degli addetti all'impianto fu che quel terreno era stato movimentato per soffocare l'incendio in atto dolosamente causato ad opera di ignoti. L'ipotesi investigativa è che il terreno venne movimentato per modificare pendenze ed accumulo di percolato prodotto dai rifiuti in discarica. Questa operazione innescò la combustione del biogas da costipazione."

CALABRIA

227	Crotone	Cutro	Pentabloc	Deposito pneumatici usati	27 giugno 2015

Procura della Repubblica di Crotone: Doc. n. 2387/2

"Il 27.6.2015 in località Vattiato, nel Comune di Cutro, un incendio di un campo di stoppie (appiccato da ignoti) si estendeva in maniera incontrollata sino a coinvolgere il deposito della ditta Pentabloc che si occupa della produzione e vendita di materiale edile e nel cui piazzale erano depositati circa 200 metri cubi di "ciabattato" della Twork (non più attiva) la quale aveva operato fino al 2006 nello smaltimento di pneumatici fuori uso, operando in quel terreno poi acquisito dalla Pentabloc: l'informativa di reato non è mai stata trasmessa a quest'ufficio (le informazioni suddette sono state acquisite dagli archivi del comando VV.FF. di Crotone)."
Anche in questo caso la richiesta di informazioni da parte della Commissione ha consentito alla procura della Repubblica di recuperare le notizie di reato, non acquisita in precedenza, presso i Vigili del fuoco.

***

225	Crotone	Cirò Marina	Ecoemme srl	riciclaggio di materie plastiche	8 luglio 2015

Procura della Repubblica di Crotone: Doc. n. 2387/2

"L'incendio dell'8.7.2015 in Cirò Marina presso la Ecoemme srl (impresa che si occupa del riciclaggio di materie plastiche) ha avuto cause accidentali, secondo quanto riferito dai carabinieri intervenuti sul posto insieme ai Vigili del fuoco: le fiamme si erano sviluppate a causa di un corto circuito nella cassetta di derivazione ENEL in un momento di pausa delle lavorazioni intorno alle ore 9.00,

in presenza del titolare e degli operai che, sebbene prontamente intervenuti con gli estintori, non erano riusciti a spegnere il focolaio; il procedimento è stato archiviato."

***

226	Crotone	San Mauro Marchesato	Rocca s.r.l.	impianto di trattamento rifiuti	24 novembre 2016

Procura della Repubblica di Crotone: Doc. n. 2387/2

"La ditta Rocca srl di San Mauro Marchesato, aggiudicataria del servizio di raccolta di r.s.u. in alcuni centri della provincia, il 24.11.2016 denunciava il danneggiamento di alcuni automezzi adibiti alla raccolta dei rifiuti: i cinque automezzi adibiti a tal servizio erano abitualmente parcheggiati durante la notte nell'area di un distributore di carburanti in Petilia Policastro; nella notte sul 23.11.2016 ignoti avevano danneggiato, forandolo, il serbatoio di uno dei veicoli; la notte successiva ignoti avevano invece versato dello zucchero all'interno del serbatoio di un altro veicolo. Le indagini non sortivano risultati positivi, ma la titolare della ditta Rocca s.r.l. esprimeva il sospetto che i danneggiamenti (che avevano determinato disservizi e ritardi nella raccolta dei rifiuti) fossero da ricollegare ad una situazione di contrasto venutasi a creare con alcuni dipendenti, destinatari di provvedimenti disciplinari. Il procedimento è stato archiviato."

***

214	Reggio Calabria	Gioia Tauro	Eco.ra.d.	raccolta differenziata rifiuti non pericolosi	8 agosto 2017

Procura della Repubblica di Palmi: Doc. n. 2507/2

"Si segnala il procedimento n. 2400/17 RGNR mod. 44, iscritto a carico di ignoti, per il reato di cui all'art. 424 c.p., inerente il danneggiamento a seguito di incendio, avvenuto in data 08/08/2017, a Gioia Tauro, in c.da Cicerna, all'interno dell'area di pertinenza della società Eco.ra.d. la quale svolge attività di raccolta differenziata di rifiuti non pericolosi (materiale ingombrante, plastica, carta e vetro) […]. Nell'immediatezza dell'incendio sono intervenuti i militari del comando Compagnia carabinieri di Gioia Tauro ed i Vigili del fuoco. Le operazioni di spegnimento dell'incendio divampato hanno richiesto un impegno complesso, a causa della natura del materiale incendiato, consistente in una ingente quantità di rifiuti del tipo sopra indicato […] Allo stato il procedimento è in fase di indagini preliminari, volte a individuare la natura, le cause e gli autori del fatto di reato."

***

216	Reggio Calabria	Gioia Tauro	Ecoservizi s.r.l.	trasformazione e smaltimento di rottami ferrosi	14 ottobre 2017

Procura della Repubblica di Palmi: Doc. n. 2507/2

"L'evento incendiario si è sviluppato nel piazzale posteriore all'azienda, proprio ove erano stoccati importanti quantità di materiale ferroso. Dalla visione delle immagini del sistema di videosorveglianza, sembrerebbe che l'evento sia da attribuirsi a cause del tutto accidentali (se non altro perché la P.G. ha riferito che, dalla visione delle stesse, è possibile notare, sin dal tardo pomeriggio, la fuoriuscita di fumo dai cumuli di ferro, fin quando, alle ore 21:50 circa, si avvia il propagarsi delle fiamme). E' doveroso sottolineare che né l'amministratore unico della società […] né le altre persone escusse a s.i.t. hanno riferito su minacce o gesti di tipo estorsivo/intimidatorio perpetrate a loro danno. Attualmente il proc. pen. è in fase di indagine (e, in particolare, si resta in attesa dell'acquisizione della relazione dei Vigili del fuoco"

SICILIA

228	Palermo	Palermo	Discarica Rsu di Bellolampo	rifiuti solidi urbani	7 luglio 2015

Procura della Repubblica di Palermo: Doc. n. 2417/2

"Per il segnalato incendio del 7 luglio 2015 presso la discarica RSU Bellolampo di Palermo, non risultano essere stati iscritti procedimenti penali."

***

234	Caltanissetta	Gela	Discarica dismessa C.da Cipollina	rifiuti solidi urbani	15 agosto 2015

Procura della Repubblica di Gela: Doc. n. 2397/2

"A seguito di Comunicazione di notizia di reato depositata dalla struttura A.R.P.A. di Caltanissetta, in data 18/8/2015, è stato iscritto il procedimento n° 1077/2015 R.G.N.R. mod. 44 per l'ipotesi di reato di cui all'art. 257 del D.lgs 152/2006. In occasione del sopralluogo effettuato dalla predetta Struttura territoriale, per verificare gli effetti dell'incendio verificatosi in data 15/8/2015, è stato accertato la presenza di percolato, nell'impluvio posto a sud-est della stessa e quindi al di fuori della recinzione. Nel corso dello stesso sopralluogo sono stati accertati inoltre, inadempienze relative alla gestione post operativa della discarica, le relative indagini preliminari relative al predetto sopralluogo, non sono ancora definite."

***

229	Palermo	Palermo	F.lli Montalto - centro di rottamazione	deposito di mezzi da rottamare previa bonifica e di materiali e parti di veicoli.	24 maggio 2016

Procura della Repubblica di Palermo: Doc. n. 2417/2

"E' stato iscritto il procedimento penale a 12228/16 a carico di ignoti per il delitto di cui all'art. 423 del c.p., definito, allo stato, con richiesta di archiviazione anche perché non è stato possibile accertare, con alto grado di probabilità, le cause dell'evento; si segnala, comunque, che è stato iscritto, altresì, il procedimento penale 11074/16 a carico [del] titolare del predetto impianto, per il delitto di cui all'art. 256 Dlg 152/06, nel cui ambito è già stato emesso l'avviso all'indagato di conclusione delle indagini preliminari ex art. 415 bis del c.p.p."

***

233	Agrigento	Aragona - Favara	Società Progeo srl	raccolta differenziata della frazione secca dei rifiuti urbani	26 giugno 2016

Procura della Repubblica di Agrigento: Doc. n. 2390/2

"La Legione carabinieri Sicilia - Tenenza di Favara ha trasmesso in data 26.06.2016 alla procura della Repubblica di Agrigento la CNR 25.06.2016 prot. n. 26/1 8, che lui dato origine al procedimento a carico di ignoti n. 3368/l6/4 l r.g.n.r. per il reato di danneggiamento seguito da incendio previsto dall'art. 424 c.p. cui è stato riunito

in data 8.09.2016 altro procedimento n. 5557/16/14 r.g.n.r.avente ad oggetto gli stessi fatti (quest'ultimo procedimento - originato da un esposto […] - era stato inizialmente iscritto nel registro mod. 45 relativo agli atti non costituenti notizia di reato e poi passalo a mod. 44 a carico di ignoti sempre per il reato di cui all'art. 424 c.p.). Il procedimento n. 3368/16/44 r.g.n.r.è stato archiviato dal giudice per le indagini preliminari in data 8.11.2016 'perché sono rimasti ignoti gli autori del reato' a seguito di richiesta di archiviazione presentata dal PM in data 14.09.2016 fondata su identica motivazione. In effetti, i soggetti escussi nel corso delle indagini non fornivano alcuna informazione utile all'individuazione dei responsabili; trattasi di persone che il giorno dell'incendio si trovavano presso lo stabilimento della Progeo srl o nei pressi dello stesso. Parimenti, non emergevano elementi utili alle indagini né dalla denuncia-querela presentata contro ignoti dalla Progeo srl (allegata alla CNR sopra indicata), né dagli accertamenti svolti oltre che dall'ARPA, dai Vigili del fuoco che in merito alla causa del sinistro segnalavano nel loro rapporto di intervento che "lo stato dei luoghi e degli elementi a disposizione al momento dell'intervento non consentono la determinazione delle cause dell'incendio."

***

232	Palermo	Caltavuturo	Discarica di Caltavuturo	rifiuti solidi urbani	19 ottobre 2016

Procura della Repubblica di Termini Imerese: Doc. n. 2406/2

"In data 28/12/2016 veniva iscritto presso questa procura della Repubblica il fascicolo RGNR 4648/2016 mod. 44 a carico di ignoti per il reato di cui all'art. 423 c.p. I fatti, come descritti nella CNR inviata dal comando di Polizia Municipale di Caltavuturo e nei relativi seguiti, concernono l'incendio avvenuto in data 19/10/2016 all'interno di una isola ecologica sita in C.da Ranzino del Comune di Caltavuturo e gestita dalla società d'ambito Alte Madonie ambiente spa, giusta autorizzazione n. 2499 del 2009 rilasciata dal Sindaco del Comune di Caltavuturo. Le attività di indagine, condotte sia mediante acquisizioni documentali che attraverso l'assunzione di persone informate sui fatti, hanno permesso di appurare che: l'incendio che si è sviluppato all'interno della suddetta isola ecologica risulta essere divampato da un cassonetto a partire dalle ore 8.00 circa del 19/10/2016 per poi estendersi ai terreni circostanti; è stato domato grazie all'intervento congiunto di Vigili del fuoco e Corpo Forestale; a seguito del completamento delle operazioni di spegnimento, è stato condotto un sopralluogo al fine di verificare tracce utili alle indagini ma senza esiti proficui; non è stato possibile accertare la matrice dell'incendio né l'autore dello stesso; con l'autorizzazione n. 2499 del 26/01/2009, il Sindaco di Caltavuturo autorizzava l'utilizzo dell'area in argomento da parte della società d'ambito Alte Madonie ambiente spa ai fini dello stoccaggio provvisorio dei seguenti rifiuti non pericolosi: imballaggi in cartone plastica, vetro,

apparecchiature elettriche e elettroniche fuori uso, legno, metallo, rifiuti ingombranti e biodegradabili; tuttavia all'atto del sopralluogo condotto nell'area in seguito alle operazioni di spegnimento, sono stati rinvenuti anche rifiuti pericolosi, nello specifico eternit, pure interessati dalla combustione delle fiamme; non sono stati acclarati collegamenti del fatto ad un più ampio contesto criminale. Alla luce degli elementi acquisiti, veniva formulata richiesta di archiviazione ai sensi dell'art. 415 c.p.p., seguita dal relativo decreto emesso dal GIP in data 22/03/2017."

***

230	Palermo	Carini	Ecofarma srl	incenerimento rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	22 marzo 2017

Procura della Repubblica di Palermo: Doc. n. 2417/2

"E' stato iscritto il procedimento penale n. 7356/17 a carico di ignoti per il delitto di cui all'art. 256 D.lgs 152/06; si tratta di indagini in corso, particolarmente complesse, nel cui ambito non è stato ancora possibile stabilire con certezza l'origine dell'incendio e il suo eventuale inserimento in un più ampio fenomeno criminale"

***

236	Messina	Messina	Messinambiente spa in liquidazione	recupero rifiuti non pericolosi	18 aprile 2017

Procura della Repubblica di Messina: Doc. n. 2410/2

"E' stato iscritto il procedimento n. 3269/17 a carico di ignoti, per il reato di cui all'art. 424 c.p. essendo stata ipotizzata dai Vigili del fuoco intervenuti la natura dolosa dell'incendio medesimo, per la presenza di più focolai di innesco riscontrati in loco: sono state avviate le indagini, consistite anzitutto nell'audizione dei soggetti, a vario titolo, responsabili della gestione del sito, nonché delle figure apicali della società in liquidazione Messinambiente spa. È stato altresì disposto, nell'immediatezza del fatto, un campionamento sull'aria rilevata nella zona interessata dall'atto incendiario. A tal proposito l'ARPA comunicava, in esito ai predetti accertamenti, presenza di valori significativi e misurabili dei parametri PCDD-PCDF totali/diossine e furani totali), rappresentativi di contaminazione dell'aria con sostanze di elevala tossicità."

***

231	Palermo	Carini	Sidermetal s.r.l.	triturazione dei rifiuti	2 maggio 2017

Procura della Repubblica di Palermo: Doc. n. 2417/2

"E' stato iscritto il procedimento penale n. 11262/17 carico di ignoti, per il delitto di cui all'art. 423 del c.p., nel quale è stata avanzata richiesta di archiviazione; si rappresenta, comunque, che, secondo quanto segnalato dai carabinieri della Stazione di Villagrazia di Carini, l'evento appare, almeno *prima facie*, di natura accidentale"

***

237	Siracusa	Melilli	Discarica Andolina	rifiuti speciali	9 giugno 2017

Procura della Repubblica di Siracusa: Doc. n. 2399/2

"Il comandante del Corpo di Polizia municipale di Melilli, in data 14.06.17 trasmetteva a quest'ufficio la nota prot. 1055 del 14.06.17 […] con allegato verbale di sopralluogo del 09 06 17 […], eseguito da personale della polizia municipale congiuntamente a personale dell'Arpa e del Libero Consorzio di Siracusa. Nel corso del sopralluogo, veniva accertato che nella discarica denominata 'Andolina' erano in atto focolai di incendio del corpo superficiale della stessa e pertanto veniva richiesto l'intervento dei Vigili del fuoco. Si legge, sempre nel verbale di accertamento, che l'area risultava essere stata oggetto di un precedente incendio che aveva investito la parte superficiale, causando anche la parziale combustione del telo in HDPE nella parte affiorante perimetrale alla discarica stessa. Si riscontrava anche che i pozzetti di ispezione del percolato e del sottomanto erano privi di copertura. Da ricerche effettuate presso questi Uffici, la nota suindicata non risultava allegata al fascicolo di pertinenza, verosimilmente per un disguido e perché, iscritto un proc. pen. al n. 7/2017 mod. 21 bis in relazione all'art. 636 c.p., […] sulla base della precedente annotazione di servizio n. 2721 del 23 dicembre 2016 […] dello stesso organo di polizia municipale, a cura del procuratore aggiunto dott. Scavone, quest'ultimo aveva provveduto frattanto a richiedere l'archiviazione degli atti che veniva disposta in data 15.6.2016 dal giudice di pace. Il disguido si spiega perché la nota in esame venne inviata come semplice 'seguito' della nota precedente, non come vera e propria comunicazione di notizia di reato."

SARDEGNA

244	Olbia-Tempio	Tempio Pausania	Unione Comuni Alta Gallura	discarica rifiuti solidi urbani	7 novembre 2014

Procura della Repubblica di Tempio Pausania: Doc. n. 2415/2

"con riferimento all'oggetto, si riferisce che nei registri informatici di questo ufficio non risultano iscrizioni relative agli eventi segnalati, per i quali non risultano trasmesse Comunicazioni di Notizie di Reato a questa procura della Repubblica"

***

240	Cagliari	Quartucciu	Ri.me.fe	Autodemolizione	18 maggio 2015

Procura della Repubblica di Cagliari: Doc. n. 2506/2

"Le cause dell'incendio sono riportate nell'apposito quadro della scheda di intervento 'non si può escludere alcuna ipotesi di reato in quanto l'incendio ha distrutto ogni elemento utile'; non veniva avviata nessuna attività di Polizia Giudiziaria da parte dei Vigili del fuoco; nel merito si chiedeva riscontro alla competente Stazione dei carabinieri di Quartu Sant'Elena che sentita in merito anche informalmente comunicava di non aver avviato alcuna attività d'indagine e comunque per l'area di interesse la competenza era del comando Stazione di Selargius; veniva interpellata anche la Stazione Forestale di Sinnai, competente per territorio, che inviava la scheda di intervento dell'elicottero regionale A.1. dislocato nella base CFVA di Pula, non intervenuto a causa della pericolosità dell'evento; anche la Stazione Forestale di Sinnai, presente all'esterno dell'autodemolizioni per evitare che l'incendio non si propagasse nelle campagne circostanti, non avviava alcuna attività d'indagine."

***

254	Oristano	Arborea	Consorzio Industriale Provinciale Oristanese	trattamento rifiuti solidi urbani	1 agosto 2015

Procura della Repubblica di Oristano: Doc. n. 2403/1

"Non sono stati iscritti procedimenti penali: si tratta, infatti, come informalmente riferito dal comando Provinciale dei Vigili del fuoco di Oristano intervenuti per spegnere l'incendio, di fenomeni di mera autocombustione di rifiuti, senza che possa essere individuata responsabilità di terze persone, anche a titolo di colpa, in ordine ai medesimi."

***

256	Sud Sardegna	Serramanna	Cisa service	compostaggio e depurazione	12 luglio 2016

Procura della Repubblica di Cagliari: Doc. n. 2506/2

"Da una lettura della scheda di intervento, emerge che l'incendio, che riguardava l'area dell'impianto di compostaggio, era in atto dal 13.07.2017 e che lo stesso '... interessava delle sterpaglie all'esterno, per poi coinvolgere anche il cumulo di sfalcio d'erba all'interno dell'area dell'impianto'"

***

246	Olbia-Tempio	Olbia	Cipnes, Spiritu Santu	impianto di compostaggio	20 agosto 2016

Procura della Repubblica di Tempio Pausania: Doc. n. 2415/2

"I locali Vigili del fuoco intervenuti per spegnere le fiamme hanno redatto rapporto inviato al loro reparto territoriale di Sassari, senza inviare nessuna informazione alla procura."

***

255	Oristano	Arborea	Consorzio Industriale Provinciale Oristanese	trattamento rifiuti solidi urbani	21 ottobre 2016

Procura della Repubblica di Oristano: Doc. n. 2403/1

"Non sono stati iscritti procedimenti penali: si tratta, infatti, come informalmente riferito dal comando provinciale dei Vigili del fuoco di Oristano intervenuti per spegnere l'incendio, di fenomeni di mera autocombustione di rifiuti, senza che

possa essere individuata responsabilità di terze persone, anche a titolo di colpa, in ordine ai medesimi."

***

247	Sassari	Sassari	Siged	discarica RSU	28 giugno 2014
248		Chilivani – Ozieri	Secit	impianto compostaggio	15 luglio 2014
249		Sassari	Riccoboni	discarica RSU	18 maggio 2015
250		Alghero	Ecopramal srl	recupero e trattamento di rifiuti speciali non pericolosi	28 marzo 2016
251		Sassari	Riccoboni	discarica RSU	29 maggio 2016
253		Sassari	-	discarica dismessa di inerti	27 febbraio 2017

Procura della Repubblica di Sassari: Doc. n. 2416/2

"[…] il nostro direttore amministrativo responsabile della statistica, svolgendo la ricerca sul registro notizie dì reato SICP, non è riuscito a trovare alcuna corrispondenza con le date e con i luoghi indicati. La ricerca è stata allargata a date prossime e il risultato è stato ugualmente negativo. Va detto che un incendio (in senso lato e non giuridico) in un impianto di trattamento potrebbe essere iscritto con diverse qualificazioni giuridiche (incendio doloso o colposo, art. 674 c.p., reati speciali). Si è anche provato a richiedere informazioni ad enti che comunque potevano avere avuto a che fare con accadimenti di questo tipo con risultato negativo. E possibile quindi che i dati ricevuti dalla Commissione non siano precisi ovvero che siano da fonte che ha enfatizzato l'evento (definendolo come incendio). […] Per quanto riguarda il periodo 2016/2017, allo stato è presente un unico procedimento iscritto a mod. 21, quindi con un indagato, ancora in fase di indagini preliminari"

***

242	Cagliari	Capoterra	Tecnocasic	Trattamento rifiuti solidi urbani, pericolosi e acque reflue urbane e domestiche	30 aprile 2017

Procura della Repubblica di Cagliari: Doc. n. 2506/2

"Le cause dell'incendio venivano individuate in "non potute accertare"; non veniva avviata nessuna attività di polizia giudiziaria da parte dei Vigili del fuoco; anche per tale data, sentita la stazione dei carabinieri di Assemini, comunicava di non aver avviato alcuna attività d'indagine; anche la Stazione Forestale di Capoterra, non avviava alcuna attività d'indagine"

***

257	Sud Sardegna	Villacidro	Villaservice s.p.a.	Smaltimento rifiuti solidi	14 giugno 2017

Procura della Repubblica di Cagliari: Doc. n. 2506/2

"Le cause dell'incendio venivano individuate in "probabile autocombustione"; non veniva avviata nessuna attività di polizia giudiziaria da parte dei Vigili del fuoco."

***

246	Olbia-Tempio	Olbia	Cipnes Spiritu Santu	impianto di compostaggio	26 giugno 2017

Procura della Repubblica di Tempio Pausania: Doc. n. 2415/2

"I locali Vigili del fuoco intervenuti per spegnere le fiamme hanno redatto rapporto inviato al loro reparto territoriale di Sassari, senza inviare nessuna informazione alla procura. Nessuna comunicazione è stata, altresì, inoltrata dalla Polizia Locale intervenuta nell'incendio del 20/08/2016, mentre i carabinieri di Olbia Poltu Quadu hanno confermato di aver redatto annotazione di indagine per l'evento del 20/08/2016, ma di non poter riferire se questa è stata inoltrata prima di giovedì 2/11/2017."

***

243	Cagliari	Capoterra	Tecnocasic	Trattamento rifiuti solidi urbani, pericolosi e acque reflue urbane e domestiche	23 giugno 2017

Procura della Repubblica di Cagliari: Doc. n. 2506/2

"Le cause dell'incendio venivano individuate dai Vigili del fuoco in 'l'incendio ha avuto origine nel bruciatore post combustione dell'impianto di termovalorizzazione della Linea C, visibile uno squarcio dell'involucro esterno, a causa di un probabile difetto di funzionamento, con conseguenze di dispersione di gasolio nella zona circostante'; non veniva avviata nessuna attività di Polizia Giudiziaria da parte dei Vigili del fuoco; nel merito si chiedeva riscontro alla competente Stazione dei carabinieri di Assemini che informalmente comunicava di non aver avviato alcuna attività d'indagine; anche la Stazione Forestale di Capoterra, non avviava alcuna attività d'indagine"

***

257	Sassari	Villacidro	Villaservice spa	Smaltimento rifiuti solidi	14 giugno 2017
258		Villacidro	Villaservice spa	Smaltimento rifiuti solidi	21 luglio 2016
259		Villacidro	Villaservice spa	Smaltimento rifiuti solidi	28 agosto 2017

Procura della Repubblica di Cagliari: Doc. n. 2506/2

"Per i tre eventi di Villacidro venivano richieste informazioni sia alla Stazione del Corpo Forestale, che comunicava di non aver avviato alcuna attività d'indagine, che al comando Stazione carabinieri di Villacidro. Si veniva a conoscenza dai carabinieri che già dal 2016 a seguito di un esposto di un consigliere di minoranza del Comune di Villacidro e conseguente delega al NOE, da parte del P.M. Andrea Schina (P.P. 6394/2016 mod. 44), era stata avviata attività d'indagine che ha portato recentemente alla comunicazione di notizia di reato del 22.09.2017, prot. 7/10-3 a carico dell'attuale rappresentante legale della Villaservice spa (Collu Manuela) e di chi l'ha preceduta sino alla data del 8.08.2016 (Piga Salvatore Luigi). Gli indagati sono stati ritenuti responsabili del reato di cui all'art. 256 comma 4 del D.lgs 152/2006, per non aver osservato la prescrizione impartita al paragrafo 12 dell'AIA n. 3/2010, rilasciata dall'allora Provincia del Medio Campidano, relativa alla tempestiva comunicazione alla Provincia e all'Arpas di eventuali inconvenienti o incidenti che influiscono in modo significativo sull'ambiente. In particolare rispetto agli incendi verificatisi in seno all'impianto controllato nell'anno 2017 non risultano

essere state redatte tempestivamente le relative comunicazioni alla provincia e all'Arpas. In merito alla violazione veniva impartita una prescrizione ex art. 318-ter, comma 1 del D.lgs 152/2006 e comminata una sanzione amministrativa ex art. 318-quater, comma 2 del D.lgs 152/2006, alla quale gli indagati hanno ottemperato."

2.3 Alcuni approfondimenti

La Commissione ha esaminato in maniera più specifica alcuni eventi, in quanto rientranti in approfondimenti territoriali già in corso, ovvero in quanto oggetto di sopralluogo durante le missioni effettuate presso territori e siti oggetto di inchiesta (o ritenuti particolarmente significativi in tal senso).

2.3.1 Bedizzole (Brescia)

Una delegazione della Commissione ha svolto in data 4 dicembre 2017 un sopralluogo presso la società Green Up spa (già Faeco srl), in località Cascina Nova Locatelli di Bedizzole (BS), in un impianto interessato dagli incendi sviluppatisi il 17 marzo 2017, 24 maggio 2017 e 30 maggio 2017.
L'azienda opera nel settore della raccolta di rifiuti speciali non pericolosi e nel trattamento, selezione e recupero di rifiuti identificati con codici 19.10.04 e 19.12.12.
Il sopralluogo è avvenuto alla presenza del presidente, del vicepresidente e del capo impianto e responsabile tecnico della Green Up, dei tecnici dell'ARPA Lombardia, degli operatori dei Vigili del fuoco e del sindaco di Bedizzole.
Da quanto appreso in fase di sopralluogo, la Green Up risulta affittuaria del ramo d'azienda della Faeco; entrambe le società sono interamente possedute dalla società Waste Italia S.p.a., gruppo operante su tutto il territorio nazionale, e in particolare nel Nord Italia. Alcuni dei siti risultano direttamente gestiti dalla capogruppo, altri invece da delle società di scopo come la Faeco spa, avente come attività il solo insediamento di discariche.
Le discariche sono alcune in fase di *post* gestione, altre in fase di chiusura, altre in piena attività operativa.
In sede di sopralluogo i dirigenti hanno fornito alcune informazioni relative alla compagnia garante delle polizze fideiussorie per l'attività di gestione della discarica e per l'attività di chiusura e *post* gestione di alcuni lotti finalizzata alla tutela e al rispetto delle prescrizioni ambientali; tale compagnia – la Gable Insurance AG, con sede in Lichtenstein - all'inizio del 2017 era venuta a trovarsi in una condizione di insolvenza tale da portare a dichiararne il fallimento poco tempo dopo. Alla luce di tale circostanza, la Green Up aveva sospeso in data 10 gennaio 2017, per circa cinque mesi, i conferimenti e l'attività di gestione, in attesa della concessione di nuove polizze fideiussorie.
La premessa era risultata utile a chiarire che gli incendi si erano sviluppati tutti durante il periodo di sospensione delle attività, pur essendo la discarica presidiata per il monitoraggio dei pozzi, per l'asporto del percolato e per la combustione del biogas.
Il 17 marzo 2017 si era sviluppato il primo incendio, interessando un lato della parte della discarica in fase di gestione (Vasca E) sino a propagarsi lungo l'argine interno della stessa per circa trenta metri.

Secondo quanto riferito dai tecnici dell'ARPA Lombardia[7], la segnalazione dell'incendio era pervenuta dalla centrale operativa della Protezione civile della regione Lombardia in data 18 marzo 2017 alle ore 1.30 e il personale presente presso il servizio risposta alle emergenze del dipartimento di Brescia era intervenuto presso la sede della società. Giunti sul posto, apprendevano dal caposquadra dei Vigili del fuoco del comando di Desenzano sul Garda che era stato spento un incendio che aveva coinvolto parte superficiale del lotto 2-a della vasca E della discarica contenente rifiuto *Car Fluff* codice CER 19.10.04. Il capo impianto e responsabile tecnico, presente al momento del sinistro, riferiva che l'incendio poteva essere imputabile a cause di natura dolosa.

ARPA provvedeva quindi al sopralluogo sul corpo della discarica interessato dall'evento, dal quale emergeva che le fiamme avevano interessato il telo superficiale sul bordo della vasca; risultava altresì accesa la spia di allarme sul quadro generale della pompa del lotto 2 che asportava il percolato.

Alla richiesta di spiegazioni in merito, il capo impianto informava che il sistema era stato temporaneamente disattivato dall'operatore presente durante le operazioni di spegnimento, per evitare problematiche derivanti dal contatto del quadro elettrico con l'acqua. Il capo impianto si impegnava al ripristino delle condizioni normali di funzionamento appena possibile.

Una seconda ispezione veniva effettuata il 31 marzo 2017, ove risultava la persistenza di tale anomalia e il selettore risultava impostato sulla posizione pompa spenta "0". A seguito di concertazione tra il capo impianto ed il suo operatore era emerso come in realtà la spia di cui sopra non indicasse l'assenza di corrente, bensì dell'indicatore della presenza di liquidi sul fondo della discarica, circostanza plausibile visto che le acque di spegnimento convogliavano sul fondo del corpo della discarica, pur non essendo visibile dal bordo della vasca.

Nel corso del sopralluogo del 31 marzo 2017, il capo impianto riferiva di aver provveduto alla raccolta, alla copertura e all'isolamento del materiale combusto con dei teli e che erano in corso le attività di classificazione del rifiuto da parte del laboratorio analisi incaricato del campionamento e della successiva caratterizzazione. Veniva inoltre visionata l'area oggetto di incendio per verificare la concreta rimozione dei rifiuti combusti e che l'avvio delle attività di ripristino dei teli di protezione coinvolti nel rogo.

In merito, le conclusioni raggiunte da ARPA Lombardia risultavano essere:

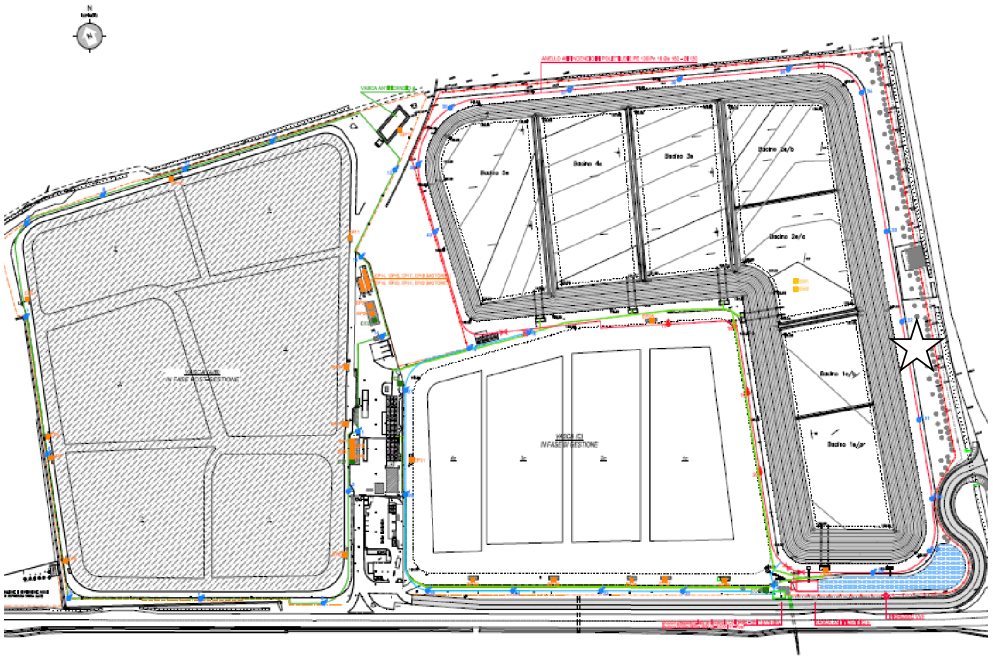
1. criticità: presenza di materiale radiocontaminato rinvenuto in un carico di rifiuti conferiti alla discarica il 23 maggio 2014 dalla Società Eredi Santa Rosa Bruno s.n.c. di Soave (VR) e non ancora smaltito;
2. inottemperanza: i rifiuti stoccati nel lotto 2 non erano ricoperti, in violazione a quanto prescritto al punto 9 del paragrafo E.1.4. "prescrizioni generali" dell'allegato tecnico, relativo al sistema di raccolta del percolato che doveva essere gestito in modo da minimizzare il battente idraulico di percolato sul

[7] Doc. n. 2515/3

fondo della discarica al minimo compatibile con i sistemi di sollevamento ed estrazione;

3. inottemperanza: la spia accesa evidenziava la presenza di percolato sul fondo della vasca in violazione della prescrizione E.5. rifiuti e E.5.2. sull'attività di gestione rifiuti autorizzata.

Il secondo incendio si sviluppava il 24 maggio 2017, coinvolgendo il fronte di coltivazione compreso fra il lotto 1E e 2Ea.



Secondo quanto riferito dai dirigenti dell'azienda, il rogo veniva domato intorno alle ore 13.00 circa dalla squadra antincendio interna; la nota del comando provinciale dei Vigili del fuoco di Brescia, acquisita dalla Commissione,[8] riporta: "…squadre di questo comando sono intervenute […] a seguito di richiesta di soccorso per incendio di scarti in plastica, gomma e poliuretano derivanti dalla triturazione di parti di autovetture. L'incendio ha interessato una superficie di circa 300 mq. di discarica. Le squadre intervenute in posto hanno completato le operazioni di spegnimento precedentemente avviate dal personale dipendente della ditta prima ancora dell'arrivo in posto. Non si segnalano danni a persone o cose. Si precisa inoltre che l'incendio non ha interessato l'area in cui si trova ubicato dal maggio dell'anno 2014 un cassone scarrabile contenente materiale metallico e plastico radiocontaminato".

ARPA riceveva la segnalazione da parte della centrale operativa della Protezione civile della regione Lombardia alle ore 13.30 e il personale in servizio presso il dipartimento di Brescia interveniva presso la discarica.

[8] Doc. 2047/1-2

Giunti sul posto i tecnici apprendevano che l'incendio aveva coinvolto la parte superficiale del lotto 2-a della vasca E, contenente rifiuto *Car Fluff* codice CER 19.10.04, interessando un'area di circa 300 mq.
Il telo superficiale sul bordo della vasca combusto nell'incendio del 17 marzo non risultava coinvolto dal rogo.
Nel corso del sopralluogo veniva rilevata l'inattività del motore impiegato per la combustione del biogas prodotto, dovuta a problemi elettrici non meglio compresi la cui diagnosi era stata affidata ad un manutentore esterno.
Come già emerso nelle precedenti verifiche ispettive, per quanto prescritto al punto 9 del paragrafo E.1.4 [Prescrizioni generali dell'allegato tecnico], ARPA accertava l'assenza dello strato di copertura giornaliero.
Un sopralluogo postumo condotto dai tecnici il 21 giugno 2017 aveva ad oggetto, visto le menzionate inadempienze, la verifica dell'impianto di captazione e recupero energetico del biogas prodotto.
Da quanto dichiarato dal responsabile tecnico della discarica l'approntamento dei pozzi previsti in fase di progetto era la seguente:

a. Vasca A = 21 perimetrali e 14 interni e 40 dreni orizzontali, tutti realizzati;
b. Vasca C = 22 perimetrali e 8 interni e 37 dreni orizzontali, tutti realizzati;
c. Vasca E = 39 perimetrali e 11 interni e 37 dreni orizzontali, realizzati solo 3 interni e 11 dreni orizzontali.

Va tuttavia considerato che i lotti non avevano ancora raggiunto la quota di progetto, cioè in tali aree della discarica potevano essere conferiti ancora rifiuti;
i pozzi di captazione erano da realizzarsi in forza di obblighi derivanti dal quadro autorizzativo a cui la società si doveva attenere: la prescrizione E.1.2 XI) infatti recitava "entro 6 mesi dalla saturazione di ogni settore deve essere attivata l'aspirazione dell'impianto di captazione del biogas fermi restando gli adempimenti previsti dal D.lgs 152/06".
Tale aspetto risultava di particolare interesse in quanto l'impianto di captazione ha lo scopo di captare il biogas prodotto nei processi di degradazione anaerobica della frazione di sostanza organica contenuta nel *Car Fluff*, al fine di evitare l'instaurarsi di pressioni positive nel corpo rifiuti e scongiurare il rischio di fughe dello stesso nei terreni circostanti.
Per quanto relazionato da ARPA la discarica risultava sprovvista di un sistema completo ed efficiente alla captazione del biogas con relativo rischio per la sicurezza della gestione.
Le criticità ed inottemperanze riscontrate riguardavano:

1. la prolungata inattività dei motori dedicati al recupero energetico del biogas;
2. la mancata manutenzione sul gruppo n. 2 per il recupero energetico mediante combustione del biogas prodotto dalla discarica;
3. la mancanza di linea di combustibile ausiliario asservente la torcia di emergenza;
4. la necessità di implementare, per quanto possibile, stante lo stato di coltivazione della discarica, la rete di captazione del biogas anche ai fini

della sicurezza per evitare l'instaurarsi di pressioni positive nel corpo rifiuti con possibile rischio di fughe dello stesso nei terreni circostanti o la creazione di sacche di ristagno.

Per quanto concerne il terzo evento, del 30 maggio 2017, la Commissione apprendeva del suo verificarsi solo durante il sopralluogo del 4 dicembre 2017, visto che ARPA Lombardia non veniva allertata.

La procura della Repubblica di Brescia ha iscritto il procedimento penale n. 11018/2017 Mod. 44, a carico di ignoti per i reati di cui agli articoli 423 del codice penale e 29 del decreto legislativo n. 152 del 2006, pendente nella fase delle indagini preliminari.[9]

2.3.2 Mortara (Pavia)

Una delegazione della Commissione ha svolto il 5 dicembre 2017 un sopralluogo sulla scena dell'incendio verificatosi il 6 settembre 2017 nel comune di Mortara (PV), presso l'impianto per il trattamento e lo stoccaggio di rifiuti della società Eredi Bertè Antonino s.r.l. .

L'azienda opera da anni nel settore della gestione dei rifiuti speciali eseguendo operazioni di messa in riserva (R13), selezione e cernita (R12), deposito preliminare (D15) e recupero (R3 - R4 - R5) di rifiuti speciali pericolosi e non, nonché attività di autodemolizione e produzione di combustibile derivante dai rifiuti (CSS).

L'installazione IPPC denominata Eredi Bertè Antonino S.r.l., per questa attività, ha ottenuto l'autorizzazione integrata ambientale con decreto n° 5002 del 16 giugno 2015 rilasciata dalla Regione Lombardia. Si tratta di un impianto già precedentemente autorizzato in procedura ordinaria (articolo 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006) per lo stoccaggio e il trattamento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, sottoposto al regime AIA a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 46 del 2014 di recepimento in Italia della Direttiva 2010/75/UE (cosiddetta "direttiva europea IED")[10].

La sede operativa è costituita dallo stabilimento di Mortara (PV) in Via E. Fermi n. 5, localizzato nel polo industriale ricadente nel margine occidentale del comune di Mortara.

[9] Doc. n. 2411/2

[10] ARPA Lombardia (Doc. n. 2271/2) ha riferito che l'azienda "è stata inserita nella programmazione triennale dei controlli ARPA a far data dal 2016, successivamente all'autorizzazione AIA (prima il controllo era a carico della provincia di Pavia – ufficio rifiuti), decorsi i tempi tecnici necessari all'adeguamento impiantistico e al perfezionamento della fideiussione "; rileva poi che, con singolare coincidenza, "l'avvio del primo controllo ordinario era previsto in data 06/09/2017, proprio il giorno in cui è scoppiato l'incendio"

Il complesso[11], insistente su una superficie di oltre 14.000 metri quadrati, si compone di quattro fabbricati e di un piazzale interamente pavimentato e dotato di rete di raccolta delle acque meteoriche.
Il sopralluogo del 5 dicembre 2017 si è svolto alla presenza di rappresentanti della provincia, tecnici dell'ARPA Lombardia, incaricati dell'agenzia di tutela alla salute Lombardia e operatori dei Vigili del fuoco.
Per quanto riferito dai Vigili del fuoco[12], l'incendio si sviluppava intorno le ore 6.00 del 6 settembre 2017 interessando circa 12.000 metri cubi di rifiuti.
La sala operativa del comando provinciale di Pavia riceveva la segnalazione alle ore 6.38. L'equipaggio operativo del distaccamento di Vigevano interveniva alle ore 6.50, e sarebbe poi risultato impegnato per una decina di giorni per lo spegnimento delle fiamme e un'altra decina circa per la certezza di aver estinto ogni focolaio residuo. Non si registravano feriti tra il personale dell'impresa.
La prima squadra dei Vigili del fuoco rilevava all'interno dell'area di sedime della ditta la presenza di un ammasso di materiale che si estendeva su una superficie di circa 2000/2500 mq per un'altezza variabile fra i 4 e i 6 metri. Il rogo aveva già interessato quasi la metà del materiale presente nel piazzale e si estendeva dalla parte posteriore del cumulo formando quasi una diagonale in quanto il fronte di fiamma risultava più arretrato sul lato sinistro e più avanzato su quello destro.
Alla luce della situazione prospettata i Vigili del fuoco intraprendevano un'azione di contenimento dell'incendio finalizzata ad evitare la sua propagazione ad un vicino capannone di altra proprietà.
Intervenivano sul posto ulteriori squadre operative provenienti dalla Sede centrale di Pavia, dal distaccamento permanente di Voghera, dai distaccamenti dei volontari di Mortara, Robbio, Garlasco, Mede e dai vicini comandi provinciali di Milano e Vercelli. L'ingente quantità di personale impiegato[13] permetteva di contenere l'incendio alla sola proprietà della Eredi Bertè.
La caratteristica peculiare della combustione di accumuli di materiali solidi è che per ottenere il competo e sicuro spegnimento, i detti accumuli vanno smassati ed i materiali, che continuano a bruciare sotto forma di brace, vanno accuratamente spenti con acqua.
Tali operazioni di smassamento richiedono l'impiego di macchinari da cantiere quali ruspe e "ragni" che i titolari della società provvedevano a far giungere sul posto, cosicché dal primo pomeriggio del 6 settembre 2017 era possibile dare avvio alle operazioni. Nonostante la tempestività, le criticità evidenziate comportavano il protrarsi dei lavori sino al 13 settembre 2017.
In particolare, come hanno riferito i Vigili del fuoco, la grande massa di materiale e la conseguente impossibilità di utilizzare una superficie adeguata dove depositare

[11] Identificato al foglio n. 15 del Nuovo Catasto Terreni del comune di Mortara ai mappali n. 871 e 1182 per una superficie catastale complessiva pari a 14.026,00 m2
[12] Doc. n. 2503/3
[13] Sul punto si veda il Doc. n. 2590/3

il materiale smassato, hanno comportato fenomeni di riaccensioni di piccoli focolai, con la necessità di un presidio sino al 23 settembre 2017.
Come risulta dalla relazione trasmessa da ARPA Lombardia[14], i tecnici provvedevano all'installazione di impianti di rilevazione per verificare la qualità dell'aria, dei terreni e delle acque di spegnimento a seguito dell'incendio.
ARPA ha considerato la fase emergenziale durare dal 6 al 14 settembre 2017.
Sulla qualità dell'aria i dati registrati dalle centraline fisse della rete hanno mostrato in tutti i momenti del periodo di osservazione valori in linea con quelli del periodo e con quelli rilevati nelle altre aree del territorio simili per diffusione degli inquinanti convenzionali, in alcun modo influenzati dall'evento incidentale.
Per i campionatori ad alto volume le concentrazioni di PCDD/PCDF sono risultate superiori al valore di riferimento dell'OMS di 0.3 pgTEQ/m³ - considerato il valore al di sopra del quale si è in presenza di una sorgente di diossine che merita di essere individuata e indagata nel tempo - soltanto nelle prime due giornate di campionamento (6 e 7 settembre 2017); la somma dei composti diossine equivalenti (PCDD/PCDF + PCB) dal terzo giorno di monitoraggio è risultata inferiore al valore di 0.3 pgTEQ/m³; dal quarto giorno i valori dei PCDD/PCDF hanno raggiunto i valori tipici del fondo ambientale.
Le concentrazioni di diossine e furani durante i primi due-tre giorni dell'incendio sono risultate di un ordine di grandezza superiori ai valori del fondo naturale locale (circa 0.03 pgTEQ/m³); si tratta comunque valori inferiori a quelli rilevati da ARPA durante i monitoraggi condotti in occasione di altri incendi che hanno coinvolto rifiuti e sono caratteristici per incendi ad impatto contenuto.
Le concentrazioni di B(a)P sono sempre state al di sotto del limite di rilevabilità (valore limite per la concentrazione media annuale del B(a)P pari a 1 ng/ m³).
Le analisi sui terreni di coltura attestano ampiamente il rispetto della concentrazione soglia di contaminazione di cui alla tab 1-A (verde residenziale) – D.lgs 152/06 per il parametro: sommatoria PCDD, PCDF (diossine).
Sono stati condotti dei controlli, sia durante la fase emergenziale che successivamente, sulle acque di spegnimento, convogliate al depuratore di Mortara; i risultati sono al vaglio della procura della Repubblica di Pavia.
Per quanto concerne la prevenzione incendi, la Eredi Bertè risulta essere soggetta ai controlli di prevenzione incendi di cui al decreto del presidente della Repubblica n. 151 del 2011 in quanto sono identificabili le attività specificate alle voci n. 34 dell'allegato I del DPR citato.
Dal punto di vista autorizzativo è in possesso di certificato di prevenzione incendi rilasciato il 3 ottobre 2011 e rinnovato tramite la procedura di cui all'art. 5 del decreto del presidente della Repubblica n. 151 del 2011 (attestazione di rinnovo periodico di conformità antincendio) in data 10 settembre 2014 e valido fino al 10 settembre 2019.
Detto certificato era stato rilasciato sulla scorta di un progetto, approvato dal comando provinciale di Pavia dei Vigili del fuoco con nota del 2 aprile 2010, n.

[14] Doc. n. 2515/4

3553, che prevede le misure atte a prevenire l'insorgere di un incendio e a limitarne le eventuali conseguenze, riconducendo il rischio residuo ad un livello accettabile. Tale progetto prevedeva altresì per l'impianto un *layout* degli stoccaggi nel piazzale aperto dei materiali oggetto di lavorazione, suddivisi per tipologia, consistente nella individuazione di ben precise aree di deposito separate fra loro dalle vie di movimentazione interna e un secondo varco di accesso.
Per quanto invece accertato al momento dell'intervento di soccorso, tutto il materiale era stato ammassato nel piazzale senza rispettare il *layout* previsto ed ostruendo il secondo varco di accesso: questa situazione ha favorito la propagazione dell'incendio e ha reso più difficili le operazioni di spegnimento.
Lo stoccaggio cosi generalizzato e disordinato del materiale sul piazzale rendeva inoltre irraggiungibili alcuni idranti dell'impianto idrico antincendio, previsto in progetto e realizzato, che tuttavia non risultava essere funzionante.
In ordine all'incendio, la procura della Repubblica di Pavia ha iscritto il procedimento penale n. R.G. 5851/2017, mod. 44, allo stato ancora senza indagati, per il reato di cui all'articolo 423 del codice penale, che risulta in fase di indagini preliminari[15].

2.3.3 Cinisello Balsamo (Milano)

Una delegazione della Commissione ha svolto, il 5 dicembre 2017, un sopralluogo sulla scena dell'incendio verificatosi il 2 ottobre 2017 nel comune di Cinisello Balsamo (MI), presso l'impianto di recupero rifiuti della società Carluccio s.r.l.
La visita si è svolta alla presenza di tecnici ARPA Lombardia, dei Vigili del fuoco e di rappresentanti della società.
La società, avente sede legale e unità produttiva a Milano, via Senigallia 55, ha acquisito il 30 agosto 2016 una nuova unità produttiva nel comune di Cinisello Balsamo (MI), via Palazzi 10, luogo dell'evento di cui trattasi.
Il complesso, insistente su di una superficie complessiva di circa 2.130 m^2, è situato in un comune della superficie di 12,7 km^2, con territorio quasi completamente urbanizzato, a eccezione della zona sud-ovest compresa nel Parco Nord Milano e della zona agricola a nord a ridosso della Tangenziale Nord di Milano.
Il sito – precedentemente l'acquisizione – risultava autorizzato con disposizione n. 416/2009 del 18 dicembre 2009 all'esercizio delle operazioni di messa in riserva (R13), ricondizionamento preliminare (D14) e deposito preliminare (D15) di rifiuti speciali non pericolosi e urbani non pericolosi.

[15] Doc. n. 2503/3

A seguito dell'acquisizione, l'autorizzazione ambientale, ad eccezione dell'attività di cesoiatura, è stata volturata dalla città metropolitana di Milano a favore di Carluccio s.r.l. con atto dirigenziale n. 128/2017 del 12 gennaio 2017.
Nel febbraio 2017 l'azienda ha presentato istanza di modifica sostanziale volta all'adeguamento e miglioramento dell'impianto, con cui richiedeva autorizzazione al trattamento di materassi post consumo, per il recupero delle diverse frazioni di cui sono costituiti, consistenti in lana, feltro, gomma piuma e lattici e contestualmente autorizzazione alla sospensione delle operazioni R4 e R5, nonché una riduzione dei quantitativi in stoccaggio pari a 4000 t/anno - 12 t/g con un aumento però degli stoccaggi:
– R13 relativo ai rifiuti in ingresso da sottoporre a trattamento pari a 815 mc;
– R13 relativo alla messa in riserva di rifiuti in uscita da sottoporre ad ulteriore trattamento pari a 31 mc;
– R13 e D14 e D15 relativo alla messa in riserva in uscita pari a 125 mc.
Il progetto di modifica è risultato, per i quantitativi di rifiuti trattati, non soggetto allo screening per la verifica dell'assoggettamento, né a VIA o VAS; peraltro alla luce delle carenze progettuali, il 24 novembre 2017 ARPA Lombardia ha chiesto l'archiviazione dell'istanza di modifica sostanziale.
ARPA Lombardia ha fornito alla Commissione[16] un *excursus* della situazione autorizzativa dell'impianto:
– atto dirigenziale n. 327/04 R.G. n. 13181/2004 del 23 dicembre 2004 rilasciato dalla Provincia di Milano a favore di Metalmarsa srl per l'approvazione del progetto e autorizzazione alla realizzazione di un impianto sito in Cinisello Balsamo via Palazzi n. 10 nonché all'esercizio delle attività di messa in riserva (R13), recupero (R3, R4, R5), ricondizionamento preliminare (D14) e deposito preliminare (D15) di rifiuti speciali non pericolosi e assimilabili ai sensi degli articoli 27 e 28 del decreto legislativo n. 22 del 1997;
– atto dirigenziale n. 416/2009 del 18 dicembre 2009 rilasciato dalla provincia di Milano a favore di Metalmarsa srl per l'attività di messa in riserva (R13), recupero (R3, R4, R5), ricondizionamento preliminare (D14) e deposito preliminare (D15) di rifiuti speciali non pericolosi e urbani non pericolosi di cui alla disposizione dirigenziale n. 327/04 racc. gen. 13181/2004 del 23 dicembre 2004;
– autorizzazione dirigenziale n. 6601/2013 del 20 giugno 2013 rilasciata dalla provincia di Milano a favore dell'impresa Metalmarsa srl per l'autorizzazione allo scarico in pubblica fognatura delle acque meteoriche di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne;
– atto dirigenziale n. 424/2016 rilasciato il 17 ottobre 2016 dall'ATO (ambito territoriale ottimale città metropolitana di Milano) per la voltura dell'autorizzazione allo scarico in pubblica fognatura n. 6601/2013 da Metalmarsa s.r.l. a favore di Carluccio srl;

[16] Doc. n. 2515/2

– atto dirigenziale n. 128/2017 rilasciato il 12 gennaio 2017 dalla Città Metropolitana di Milano per la voltura dell'autorizzazione rifiuti n. 416/2009 da Metalmarsa srl a favore di Carluccio s.r.l.

Al momento dell'istanza di modifica sostanziale l'impianto non è risultato soggetto a certificato di prevenzione incendi (C.P.I.), ma la Carluccio s.r.l. ha presentato la richiesta C.P.I. in quanto all'interno dell'immobile si sarebbero svolte attività soggette al controllo dei Vigili del fuoco: locali adibiti a depositi con quantitativi di merci e materiali combustibili superiori complessivamente a 5000 kg, di superficie lorda da 1000 mq a 3000 mq, e contenitori distributori di carburanti liquidi con punto di infiammabilità superiore a 65° C, di capacità geometrica fino a 9 mc; privato fisso o rimovibile; pubblico fisso o rimovibile. Tale ultima attività necessitava anche di richiesta di autorizzazione comunale ai sensi della legge regionale n. 6 del 2 febbraio 2010.

Nel particolare delle attività esercitate, la selezione e la cernita vengono effettuate manualmente e meccanicamente con l'ausilio di un ragno caricatore e l'adeguamento con una pressa. I rifiuti risultano depositati su area pavimentata in CLS con adeguate caratteristiche di resistenza ed impermeabilizzazione, in cumuli, *container* e *big bags* o fusti chiusi.

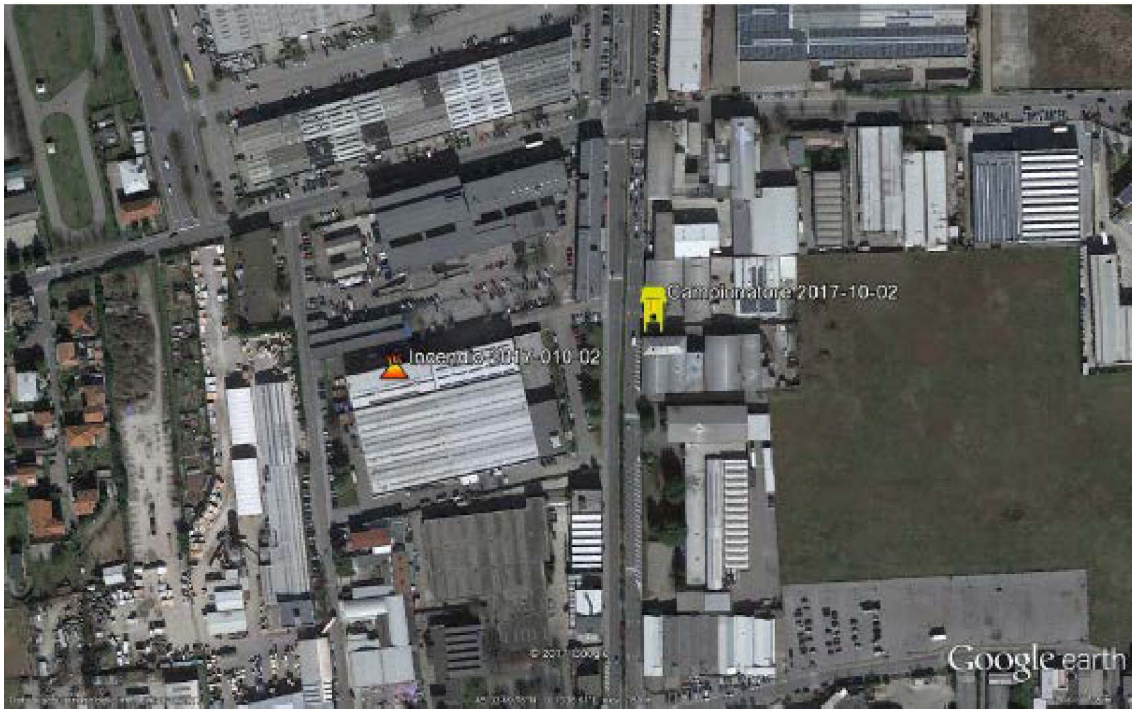
Lo stoccaggio dei rifiuti risulta autorizzato come di seguito riportato:

Area	Deposito	Attività	Superficie [m²]	Capacità massima di stoccaggio [m³]	Peso [t]	Codici EER
C1	Rifiuti in entrata e/o provenienti dalle operazioni di selezione e cernita (carta)	Messa in riserva R13	10	25	5	03 03 07 – 03 03 08 – 15 01 01 – 15 01 05 – 15 01 06 – 19 12 01 – 20 01 01
C2	Rifiuti in entrata e/o provenienti dalle operazioni di selezione e cernita (legna)	Messa in riserva R13	10	25	5	02 01 03 – 03 01 01 – 03 01 05 – 03 01 99 – 03 03 01 – 15 01 03 – 17 02 01 – 19 12 07 – 20 01 38
P	Materiali da pesare	Adeguamento volumetrico mediante pressatura	32,5	-	-	-
R13	Rifiuti in entrata – area di cernita	Messa in riserva R13 Recupero R3, R4, R5	50	125	70	01 04 13 – 02 01 03 – 02 01 04 – 02 01 10 – 03 01 01 – 03 01 05 – 03 01 99 – 03 03 01 – 03 03 07 – 03 03 08 – 04 01 02 – 06 09 02 – 07 02 13 – 10 02 01 – 10 02 02 – 10 06 01 – 10 06 02 – 10 08 09 – 10 11 03 – 10 11 12 – 10 12 06 – 10 12 08 – 10 13 04 – 10 13 11 – 11 05 01 – 12 01 01 – 12 01 02 – 12 01 03 – 12 01 04 – 12 01 05 – 12 01 13 – 15 01 01 – 15 01 02 – 15 01 03 – 15 01 04 – 15 01 05 – 15 01 06 – 15 01 07 – 15 02 03 – 16 01 03 – 16 01 12 – 16 01 17 – 16 01 18 – 16 01 19 – 16 01 20 – 16 01 22 – 16 02 16 – 16 11 02 – 16 11 04 – 16 11 06 – 17 01 01 – 17 01 02 – 17 01 03 – 17 01 07 – 17 02 01 – 17 02 02 – 17 02 03 – 17 03 02 – 17 04 01 – 17 04 02 – 17 04 03 – 17 04 04 – 17 04 05 – 17 04 06 – 17 04 07 – 17 04 11 – 17 05 04 – 17 05 08 – 17 06 04 – 17 08 02 – 17 09 04 – 19 01 02 – 19 10 01 – 19 10 02 – 19 12 01 – 19 12 02 – 19 12 03 – 19 12 04 – 19 12 05 – 19 12 07 – 19 12 12 – 20 01 01 – 20 01 02 – 20 01 10 – 20 01 11 – 20 01 38 – 20 01 39 – 20 01 40 – 20 02 02 – 20 03 01 – 20 03 02 – 20 03 03 – 20 03 07

Per quanto riportato da ARPA Lombardia nella relazione finale sull'intervento del GSS contaminazione atmosferica[17], il 2 ottobre 2017, attorno alle ore 5 del mattino, si è verificato l'incendio presso la ditta di trattamento di rifiuti speciali non pericolosi di Cinisello Balsamo.

[17] Doc. n. 2515/2

In particolare il materiale andato a fuoco consisteva in materassi, carta, poliuretano, lana e parti in plastica. Le fiamme si sono mantenute all'interno del capannone di stoccaggio e trattamento del rifiuto, così che il fumo, una volta fuoriuscito dal capannone attraverso le sue varie aperture, non poteva sfruttare la spinta di galleggiamento (*buoyancy*) e quindi non si disperdeva in quota.
Il gruppo base della Guardia ambientale dipartimentale intervenuta sul campo, preso atto che i Vigili del fuoco intervenuti immediatamente ritenevano che probabilmente il loro intervento sarebbe durato fino a sera, come previsto dalle procedure interne, verso le 7.30 ha attivato il Gruppo di supporto specialistico contaminazione atmosferica (GSS-CA)[18].



I Vigili del fuoco, dopo aver spento le fiamme, hanno lavorato tutto il giorno 2 ottobre con le operazioni di smassamento del materiale, al fine di disperdere il calore ed evitare che il fuoco riprendesse sul materiale non completamente

[18] Il GSS-CA, intervenuto sul campo attorno alle ore 9.00, tenuto conto del materiale combusto, ha concordato con il Gruppo base l'opportunità di installare un sistema di campionamento ad alto volume per la raccolta di un campione da destinare alle analisi di microinquinanti in fase particolato e in fase gassosa. Sentito il Servizio di meteorologia di ARPA Lombardia che confermava la previsione di vento debole da ovest per gran parte del giorno, quale sito di campionamento è stato individuato un punto presso il magazzino comunale messo a disposizione dal sindaco di Cinisello. Il sistema di campionamento è stato attivato alle ore 10:30 ed è stato interrotto alle 11:01 del giorno successivo ed ha campionato complessivamente 323 metri cubi.

combusto. Attorno alle ore 17.30 i Vigili del fuoco davano per concluso il loro intervento.
La mattina del 3 ottobre 2017, dopo il ritiro del primo campione, sebbene ormai dal capannone non vi fosse fuoriuscita visibile di vapori residui, si è comunque deciso di proseguire con un secondo campionamento, cosi da verificare oggettivamente se l'impatto dell'incendio sulla qualità dell'aria si fosse effettivamente esaurito.
Considerata l'eterogeneità del materiale combusto, sulla base anche delle esperienze passate, si è ritenuto di richiedere ai laboratori di ARPA l'analisi delle diossine, dei furani (PCDD-DF) e di alcuni idrocarburi policiclici aromatici (IPA).
Nelle tabelle seguenti si riportano le concentrazioni determinate in fase gassosa e fase articolata sui due campioni raccolti.

Tabella 1: concentrazioni dei diversi congeneri delle diossine e dei furani rilevati nei due giorni dell'evento. La loro concentrazione totale (PCDD-DF) è espressa in termini di tossicità equivalente alla 2,3,7,8 TetraCloroDibenzoDiossina, ovvero la cosiddetta diossina di Seveso, utilizzando i fattori di tossicità della NATO/ CCMS del 1998; nel calcolo della tossicità equivalente i valori dei congeneri con concentrazioni al di sotto dei limiti di rilevabilità del metodo analitico sono stati assunti par a metà del limite di rilevabilità.

Diossine e Furani	Unità di misura	Concentrazione	
		Dal 02-ott-17 10:30 Al 03-ott-17 11:01	Dal 03-ott-17 11:01 Al 04-ott-17 11:03
2,3,7,8 TCDD	(fg/m^3)	7	< 3
1,2,3,7,8 PeCDD	(fg/m^3)	< 15	< 16
1,2,3,4,7,8 HxCDD	(fg/m^3)	20	< 16
1,2,3,6,7,8 HxCDD	(fg/m^3)	42	< 16
1,2,3,7,8,9 HxCDD	(fg/m^3)	29	< 16
1,2,3,4,6,7,8 HpCDD	(fg/m^3)	197	31
OCDD	(fg/m^3)	320	97
2,3,7,8 TCDF	(fg/m^3)	50	5
1,2,3,7,8 PeCDF	(fg/m^3)	51	< 16
2,3,4,7,8 PeCDF	(fg/m^3)	76	< 16
1,2,3,4,7,8 HxCDF	(fg/m^3)	58	< 16
1,2,3,6,7,8 HxCDF	(fg/m^3)	54	< 16
2,3,4,6,7,8 HxCDF	(fg/m^3)	68	< 16
1,2,3,7,8,9 HxCDF	(fg/m^3)	< 15	< 16
1,2,3,4,6,7,8 HpCDF	(fg/m^3)	162	34
1,2,3,4,7,8,9 HpCDF	(fg/m^3)	24	< 16
OCDF	(fg/m^3)	77	< 32
PCDD-DF	**(fg_{eq}/m^3)**	**89**	**17**

****

Tabella 2: concentrazioni dei diversi idrocarburi policiclici aromatici rilevati nei due giorni dell'evento.

	Concentrazione (ng/m³)	
	Dal 02-ott-17 10:30 Al 03-ott-17 11:01	Dal 03-ott-17 11:01 Al 04-ott-17 11:03
Benzo(a)Pirene	1.276	0.308
Benzo(a)Antracene	1.533	0.381
Benzo(b)Fluorantene	2.368	0.540
Benzo(j)Fluorantene	1.015	0.210
Benzo(k)Fluorantene	0.907	0.254
Indeno(1,2,3,c,d)Pirene	1.402	0.279
diBenzo(a,h)Antracene	0.375	0.048
Benzo(g,h,i)Perilene	1.489	0.502
diBenzo(a,e)Pirene	0.241	< 0.016
Benzo(e)Pirene	1.533	0.403
Acenaftilene	1.319	1.298
Fluorantene	7.884	7.601
Crisene	2.300	1.048
Pirene	6.289	5.935
Fenantrene	51.015	38.565
Antracene	4.926	1.959
diBenzo(a,l)Pirene	0.056	< 0.016
diBenzo(a,i)Pirene	0.056	< 0.016
diBenzo(a,h)Pirene	0.019	< 0.016
Naftalene	2.950	17.067
Acenaftene	0.415	0.762
Fluorene	3.864	4.473

Per i PCDD-DF non è previsto un limite di legge; l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) indica peraltro in 300 fgeq/m³ il valore sopra il quale si è in presenza di una sorgente di diossine che merita di essere individuata e controllata nel tempo. Il valore rilevato stato inferiore a quello indicato dall'OMS ed è analogo a quanto rilevato in altri incendi di breve durata e di dimensioni contenute. Per quanto riguarda gli IPA, la normativa italiana (DL155/10) ed europea (DIR 50/2008) stabilisce un valore limite per la concentrazione media annuale di 1 ng/m³ per il solo Benzo(a)Pirene. Tale concentrazione è stata superata il primo giorno dell'evento, mentre il secondo giorno di monitoraggio la concentrazione del B(a)P è rientrata nella normalità; si ricorda che le concentrazioni di B(a)P nelle aree urbane della Lombardia variano da valori al di sotto del limite di rilevabilità nei periodi estivi, fino ad oltre 5 ng/m³ in inverno, in relazione alle sorgenti presenti sul territorio e alle condizioni di stabilità atmosferica.

Gli ultimi tre IPA in tabella 2, ovvero i più leggeri che sono presenti in atmosfera prevalentemente in fase gassosa e non in fase particolata, hanno mostrato concentrazioni più elevate il secondo giorno di monitoraggio. Ciò può essere dipeso dal fatto che una volta spento l'incendio, la massa di materiale combusto non disperde più polveri ma può ancora disperdere in atmosfera residui incombusti in fase gassosa.

Dopo l'incendio, rilevato che l'impianto risultava non soggetto a certificato di prevenzione incendi (CPI), e considerata altresì l'archiviazione dell'istanza di modifica sostanziale poc'anzi menzionata, l'Area tutela e valorizzazione

ambientale rifiuti e bonifiche della città metropolitana di Milano ha diffidato la società a sospendere immediatamente, dalla data di notifica dell'atto, l'attività di gestione rifiuti di cui alla autorizzazione dirigenziale R.G. n. 327/04 R.G. n. 13181/2004 del 23 dicembre 2004 e successive modificazioni e integrazioni, interrompendo qualsiasi tipo di attività connessa alla ricezione, stoccaggio, smaltimento e/o recupero di rifiuti e di provvedere entro venti giorni dalla data di notifica dell'atto:

- all'attuazione delle misure di prevenzione nell'ambito interessato dall'attività autorizzata e sospesa con il presente atto, con la messa in sicurezza temporanea dei rifiuti ancora giacenti presso l'impianto stesso, ivi compresi i residui di combustione e le acque di spegnimento dell'incendio, al fine di evitare l'insorgere di inconvenienti igienico-sanitari ed ambientali;
- alla predisposizione e trasmissione agli enti competenti (citta metropolitana, comune, ARPA ed ASL territorialmente competenti) di un piano di ripristino contenente descrizione e tipologia dei rifiuti da smaltire (codice CER, quantità e classificazione mediante risultanze analitiche), ivi compresi i residui di combustione e le acque di spegnimento dell'incendio, nonché l'indicazione dei soggetti che effettueranno il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti, inoltrando le rispettive autorizzazioni.

Durante il sopralluogo si è appreso dagli operanti dei Vigili del fuoco che la segnalazione è pervenuta alla centrale solo alle 4.52, pur avendo rilevato, una volta giunti sul luogo del sinistro e preso atto della vastità del rogo, che con alta probabilità questo si fosse sviluppato intorno alle 3.30.

Le attività di spegnimento hanno impegnato 18 mezzi degli operatori dei Vigili del fuoco, circa 40 operanti, per una durata totale di 13 ore. Alcuni operanti dei Vigili del fuoco, presenti al sopralluogo, hanno evidenziato le perplessità destate sia dalla modalità di incendio, in quanto giunti sul posto notavano il portellone dell'impianto spalancato, sia dalla coincidenza per cui altro incendio si fosse sviluppato qualche mese prima – 2 luglio 2017 – presso altro impianto di proprietà della Carluccio s.r.l. a Bruzzano (MI) anch'esso di vaste proporzioni[19].

Altra circostanza significativa risulta essere l'ulteriore fenomeno incendiario verificatosi il 24 luglio 2017 presso lo stesso impianto della Carluccio s.r.l. di Cinisello Balsamo di cui la Commissione è venuta a conoscenza solo durante il sopralluogo del 5 dicembre 2017, poi confermato successivamente sia da prospetto ARPA Lombardia[20], che dalla procura della Repubblica di Milano[21]. Alla luce di questo "primo" evento, il tribunale territorialmente competente aveva emesso una misura cautelare di sequestro probatorio dell'impianto[22].

[19] Di tale ultimo episodio la Commissione prendeva conoscenza solo durante il sopralluogo alla Carluccio s.r.l. del 5 dicembre 2017.

[20] Doc. n. 2515/2

[21] Doc. n. 2577/2

[22] La circostanza si riporta come conosciuta *de relato,* essendo stata portata all'attenzione della Commissione solo durante il sopralluogo del 5 dicembre 2017.

La procura della Repubblica di Milano ha iscritto il procedimento penale n. 31688/17 R.G.N.R (mod. 44, ignoti) per l'ipotesi di reato di incendio doloso commesso in data 24 luglio 2017 in località Bruzzano (Milano); l'evento ha interessato lo stabilimento della ditta Carluccio s.r.l..
Nel corso del mese di ottobre verificato che analogo evento ha interessato lo stabilimento della medesima società sito in Cinisello Balsamo, ad esito di coordinamento con la procura della Repubblica di Monza, il procedimento penale n. 44793/17 R.G.N.R. (mod. 44, ignoti) di quell'ufficio è stato trasmesso a Milano; entrambi i fascicoli sono in fase di indagini preliminari e a breve sarà depositata relazione finale da parte del consulente tecnico incaricato, in data 2 agosto 2017 e 30 ottobre 2017, di effettuare accertamenti sulle cause degli eventi; ulteriori attività d'indagine sono tutt'ora in corso.
I danni venivano stimati per un totale di circa € 200.000; la polizza assicurativa dell'impianto è stata rilasciata dalla società COFACE assicurazioni.

2.3.4 Vidor (Treviso)

Una delegazione della Commissione ha svolto il 4 dicembre 2017 un sopralluogo presso la sede dell'azienda Vidori Servizi Ambientali S.p.a., a Vidor (TV)[23], interessata da un importante incendio, sviluppatosi il 18 agosto 2017, verso le 13.00, all'interno della sede della società, ubicata a Vidor (TV) in via Tittoni n. 14.
La Società Vidori Servizi Ambientali spa, costituita il 10 febbraio 1989 annovera - al 30 giugno 2017 - 35 dipendenti e ha un capitale sociale pari ad € 800.000,00.
L'attività esercitata consiste in:
- stoccaggio di rifiuti speciali, anche tossico nocivi, assimilabili agli urbani e urbani pericolosi;
- gestione impianti per immagazzinaggio provvisorio, trattamento, recupero, riciclaggio, riutilizzo, e smaltimento di ogni tipo di rifiuto, gestione impianti per il trattamento delle acque reflue urbane e anche industriali;
- raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani prodotti da terzi e di quelli speciali ad essi assimilabili, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti tossico nocivi, di cui all'articolo 2, comma 5 del decreto del presidente della Repubblica n. 915 del 1982;

[23] Attualmente risulta essere amministratore unico della società Antonello Filippo, nato a Conegliano (TV), il 5.2.1963, residente a Paese (TV), in via Brandi n. 12.

La proprietà azionaria risulta essere: per la quota del 4,5% di Vidori Laura, nata a Valdobbiadene (TV) in data 1.1.82; per la quota del 95,5% di Artuso Milena, nata a Roncade (TV) il 13.10.1952, rispettivamente figlia e moglie convivente di Vidori Giuseppe, nato a Vidor (TV) il 14.5.51, il quale risulta essere anche stato sottoposto alla misura coercitiva degli arresti domiciliari, come anche il figlio Andrea, nato a Valdobbiadene il 15.10.77, in esecuzione di ordinanza di custodia cautelare emessa nel febbraio del 2015 dal tribunale di Brindisi, essendo entrambi indagati per il reato di cui all'art. 260 T.U.A. (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti).

- autotrasporto merci per conto di terzi;
- recupero, lavorazione e vendita di tutti i materiali in genere provenienti dalla selezione e cernita dello stoccaggio come: legno, carta e loro derivati, vetro, gomma plastica, metalli e materiali ferrosi e non;
- caratterizzazione dei rifiuti mediante appropriate analisi di laboratorio;
- trattamento ed inertizzazione dei rifiuti;
- commercializzazione dei servizi relativi alla raccolta, al trasporto, al trattamento ed allo smaltimento finale dei rifiuti in genere;
- ricerca ed acquisizione di aree idonee allo smaltimento dei rifiuti;
- realizzazione di studi, progetti ed esecuzione di opere di bonifica;
- nolo di cassoni scaricabili e/o attrezzature in genere attinenti al settore ambientale;
- commercializzazione dei servizi offerti relativi al trattamento e smaltimento di rifiuti nonché di prodotti recuperati;
- servizi inerenti il settore ecologia ed ambientale in genere, con mezzi e manodopera specializzata sia propria che di terzi; trasporto per conto di terzi di qualsiasi tipo e con qualsiasi mezzo.

La società ha chiesto l'iscrizione nella "*white list*"[24] il 24 novembre 2014 ed è stata iscritta la prima volta il 17 marzo 2016 – come convenuto nella riunione del Gruppo interforze antimafia svoltasi il giorno stesso – per la categoria "trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento rifiuti per conto di terzi".

Attualmente è in corso la procedura relativa al rinnovo dell'iscrizione.

Per quanto di conoscenza del comune di Vidor, risulta che l'impianto è autorizzato a trattare ben 813 codici CER, di cui 389 pericolosi, su circa 1.000 codificati.

Il 18 agosto 2017, sul luogo dell'evento, è intervenuto personale dei Vigili del fuoco di Vittorio Veneto, Conegliano, Montebelluna, Treviso e della stazione carabinieri di Valdobbiadene (TV).

La società Generali Assicurazioni, che copre il rischio assicurativo sull'immobile per conto della Vidori spa, ha sporto denuncia querela contro ignoti, consentendo

[24] In virtù di una sentenza di condanna emessa dal tribunale di Brindisi – n. 370/2015 – a carico di Vidori Giuseppe e Vidori Andrea alla pena di anni 3 di reclusione per il reato di cui agli artt. 81 cpv, 110 del codice penale e 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il 14 marzo 2017 la prefettura territorialmente competente aveva chiesto al Ministero dell'Interno se la suddetta condanna, così come il rinvio a giudizio disposto parallelamente dal tribunale di Treviso sempre per il reato di cui all'art. 260 T.U.A., fossero *ex se* sufficienti a disporre la revoca dell'iscrizione dell'impresa Vidori spa dalla "*white list*". Quanto sopra, in relazione agli orientamenti giurisprudenziali sul punto – Consiglio di Stato sentenze n. 1632/2016, 3323/2016 e 4555/2016 – secondo cui la presenza di una condanna, seppur non definitiva, era di per sé sufficiente all'adozione del provvedimento interdittivo dalla "*white list*", risultava comunque non in linea con le indicazioni ministeriali, fornite con circolare n. 11001/119/12(5) del 17 febbraio del 2014, in base alle quali la presenza di una o più delle situazioni previste all'art. 84 comma 3 del decreto legislativo n. 159 del 2011, ivi compresi i provvedimenti giudiziari per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, richiedevano il compimento di ulteriori accertamenti volti a verificare se esse fossero sintomatiche dell'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa e che la mera ricorrenza dei provvedimenti giudiziari sopra indicati non consentiva di rigettare in via automatica l'istanza di iscrizione nella "*white list*".

così ai proprietari di partecipare alle attività consulenziali, con accesso delle parti avvenuto lo scorso mese di ottobre, il cui esito è stato inviato all'autorità giudiziaria procedente.
Inizialmente l'intera area è stata sottoposta a sequestro e, successivamente, la parte non direttamente interessata dal rogo è stata dissequestrata. Le indagini, in attesa dell'esito degli accertamenti dei Vigili del fuoco e delle consulenze, non hanno sinora fatto emergere alcun elemento utile né sulla natura dolosa dell'incendio, né su eventuali azioni intimidatorie da parte di criminalità organizzata.
Il comando dei carabinieri di Valdobbiadene (TV) ha comunque segnalato che i Nuclei operativi ecologici dei carabinieri di Treviso e Venezia monitorano periodicamente tutti gli incendi che si verificano ai danni di società, con sede in Veneto, dedite alla raccolta e lavorazione dei rifiuti.
Alle ore 14.12 del 18 agosto 2017 squadre del comando provinciale dei Vigili del fuoco di Treviso, del distaccamento Vigili del fuoco di Feltre (BL), dei distaccamenti volontari dei Vigili del fuoco di Asolo, Galarine e Basso Feltrino – per complessive 42 unità e 16 mezzi – venivano impegnate nello spegnimento di un vasto incendio che interessava una porzione di capannone, di circa 3000 mq, adibito allo stoccaggio, smaltimento e trattamento rifiuti industriali. Il rogo, in particolare, interessava una zona di deposito, un'officina e un locale adibito a laboratorio, coinvolgendo numerose bombole di gas adiacenti alla struttura perimetrale e bombole di Gpl, materiale di scarto in eternit, oltre diverse tonnellate di rifiuti classificati non pericolosi ma comunque combustibili (cartoni, polistirolo e similari).
L'intervento delle squadre Vigili del fuoco è valso ad evitare la propagazione dell'incendio al reparto adiacente del capannone (altri 3000 mq circa), dove erano stoccate tonnellate di solventi, colle e resine in fusti.
Le operazioni principali di messa in sicurezza dell'area interessata dall'incendio si sono concluse alle ore 17.30 del giorno seguente, ma nei giorni successivi si è reso necessario effettuare con frequenza giornaliera un'attività di stoccaggio sul sito, al fine di intervenire sul materiale residuo ammassato per scongiurare la riaccensione di focolai.
L'incendio ha destato altresì forti preoccupazioni per la nube di fumo e per le possibili ricadute di sostanze nocive in ambiente sul territorio circostante. D'intesa con ARPA Veneto e le Ulss sono state diramate alla popolazione, tramite i sindaci e mediante la diffusione di un comunicato stampa, le misure di precauzione da adottare nell'immediato a salvaguardia della popolazione.
In base a quanto riferito alla Commissione dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Treviso "l'incendio *de quo* è attualmente oggetto di indagini da parte della procura della Repubblica di Treviso nell'ambito del procedimento penale di cui al n. R.G. 2212/2017-B (mod. 44 - ignoti), iscritto per la violazione dell'art. 423 c.p. L'incendio potrebbe essere di natura dolosa, ma è in corso una consulenza tecnica per accertarne inequivocabilmente le cause".[25]

[25] Doc. n. 2383/2

Il 21 agosto 2017 il pubblico ministero incaricato, contestualmente all'atto di convalida del sequestro effettuato dai carabinieri, delegava il comando ad eseguire tutti i rilievi e gli accertamenti ritenuti necessari per la ricostruzione dei fatti e l'individuazione dei responsabili ed incaricava un consulente tecnico per l'espletamento dei sopralluoghi volti ad individuare l'origine dell'incendio.
La prefettura di Treviso ha comunicato alla Commissione di aver segnalato alla Direzione distrettuale antimafia di Venezia tutti gli eventi incendiari – ivi compreso quello di Vidor (TV) – riguardanti il ciclo di trattamento dei rifiuti in provincia di Treviso, per le valutazioni di competenza.
Nel febbraio 2016 ARPA Veneto ha svolto attività ispettiva presso l'impianto Vidori Servizi Ambientali S.p.a., rilevando delle "criticità e difformità", così sintetizzate nelle conclusioni della relazione finale depositata il 2 novembre 2016[26]: "Dal punto di vista documentale la Ditta dà, sulla carta, evidenza di operare in conformità a quanto definito dal Piano di Gestione Operativa (PGO) ed effettua gli autocontrolli stabiliti dai provvedimenti di autorizzazione vigenti e dal PMC con le modalità e le cadenze indicate nel documento stesso. Tuttavia, per la matrice rifiuti, le verifiche condotte hanno evidenziato che l'attuale gestione tecnico operativa dell'impianto non garantisce un efficace controllo sulle operazioni condotte e sulle caratteristiche dei rifiuti esitanti dai trattamenti. In particolare, la tracciabilità dei rifiuti prodotti dal trattamento, risulta ricostruibile a livello documentale, ma non ò correlabile alla realtà dell'impianto (piazzole, fosse, età), se non attraverso le informazioni fomite dal personale presente all'atto del sopralluogo. Le verifiche analitiche condotte nel corso dell'ispezione su una partita di rifiuti destinati a discarica hanno attestato che i miscugli di rifiuti esitati dal trattamento non sono compatibili con la ricostruzione documentale delle partite, oltre a non essere rappresentati dai rapporti di prova redatti dalla ditta. La partita oggetto di verifica analitica non è risultata inoltre conforme ai limiti di ammissibilità del sito presso il quale è stata conferita"
Come riferisce ARPA Veneto, a seguito dell'attività di controllo è stata inoltrata all'autorità giudiziaria notizia di reato con nota prot. n. 108267/2016, integrata con prot. n. 77578/2017[27].
Al fine di formalizzare alcune dichiarazioni relative all'incendio, che il sindaco del comune di Vidor, Albino Cordiali, aveva informalmente reso nel corso del sopralluogo, la Commissione ha proceduto all'esame testimoniale del predetto il 12 dicembre 2017. Il sindaco ha riferito della concitazione dei primi momenti e della preoccupazione per la popolazione: "…abbiamo fatto il giro delle frazioni del comune di Vidor con la dichiarazione di non uscire dalle case perché c'era questo inquinamento pericoloso. Per noi era molto pericoloso per il fatto che la nube era nera e cominciava ad andare non più verso il cielo: era sempre a una bella altezza, però si spostava verso est. […] Ci siamo tutti premurati di avvisare le persone di

[26] Doc. n. 2541/1
[27] Doc. n. 2560/1-2

non raccogliere i cibi dall'orto o roba del genere e, sostanzialmente, di chiudersi in casa".

Quanto alla natura dell'incendio non ha riferito nulla di preciso, se non l'indicazione ricevuta dall'amministratore delegato dell'azienda circa il punto di innesco dell'incendio. Ha invece rammentato una circostanza relativa all'impianto antincendio: "…sono venuto a sapere dall'ATS[28] – forse il giorno dopo – che a Vidori l'ATS aveva proposto un contratto di antincendio, una proposta che fanno a tutte le aziende. Ho parlato proprio con i dirigenti dell'ATS; ho fatto un incontro con loro. La Vidori ha rifiutato perché hanno detto che loro erano autosufficienti e si arrangiavano con i loro impianti a gestirlo, con la vasca sotterranea di acqua. Infatti, non adoperavano più quella dell'acquedotto. Una vasca interna del fabbricato era sufficiente a gestire il sistema antincendio. Questa è la giustificazione, che è anche scritta nei documenti […]. Infatti l'ATS mi ha portato a questi documenti e abbiamo visto che hanno rifiutato perché loro erano autosufficienti nel gestire questo impianto.

In effetti la preoccupazione della comunità locale per la presenza dell'impianto è stata rappresentata come viva e risalente, dettata anche da episodi precedenti di incendi (di cui peraltro la Commissione non ha ricevuto altra informazione, il che può spiegarsi con la "gestione domestica" degli eventi da parte dell'azienda, senza intervento di Vigili del fuoco o ARPA): "…mi ricordo che negli ultimi tre o quattro anni ci sono stati due incendi, che mi hanno comunicato e che io ho visto. Mi hanno chiamato perché usciva del fumo dall'azienda in due casi diversi. C'erano stati diversi incidenti all'interno, ma erano sempre voci perché io non li ho mai visti. Questi due incendi, invece, li ho visti, però erano incidenti di lavorazione, probabilmente, che forse non suscitano interesse. Io ho chiamato l'azienda in tutti e due i casi e loro non mi rispondevano mai; hanno il mio numero di cellulare, ma rispondevano dopo un'ora o un'ora e mezza, dicendo 'sì, è tutto a posto; abbiamo risolto il problema'"[29].

[28] Alto Trevigiano Servizi, società che gestisce il servizio idrico integrato

[29] Altra questione rappresentata dal comune di Vidor è relativa alla richiesta in corso di trasferimento dell'impianto, attualmente oggetto di esame VIA di competenza regionale, che secondo il sindaco andrebbe a impattare su un'area agricola di pregio.

2.3.5 Pomezia (Roma)

La Commissione si è occupata in particolare dell'incendio all'impianto per il trattamento e lo stoccaggio di rifiuti della società, Eco X di Pomezia, verificatosi il 5 maggio 2017[30].
Alla vicenda è dedicato un paragrafo della relazione sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio (Doc. XXIII, n. 32), approvata dalla Commissione il 20 dicembre 2017.
Di seguito si riporta il contenuto di quell'approfondimento, che ha avuto riguardo alla ricostruzione dell'evento, alle vicende societarie, alle cause dirette dell'incendio, alle autorizzazioni amministrative e ai controlli, agli esposti di cittadini e comitati prima che si verificasse l'incendio, alle violazioni di norme e prescrizioni, alle conseguenze dell'incendio sull'ambiente.
Come risulta da un primo appunto del NOE carabinieri[31] "in data 5 maggio 2017 verso le ore 08.10/08.15 si sviluppava un imponente incendio presso l'impresa Eco Servizi per l'ambiente S.r.l», sita in Pomezia via Pontina Vecchia 33+300 mentre l'impianto era operativo e vi erano operai intenti a caricare e scaricare materiale nel piazzale. Vano il tentativo degli operai con gli estintori di domare le fiamme che richiedevano l'intervento dei VV.FF. Sebbene le operazioni di spegnimento siano proseguite incessantemente h/24 ancora oggi non sono terminate e verosimilmente proseguiranno per qualche giorno per mettere completamente in sicurezza l'area. Non si sono registrati feriti da parte del personale dell'impresa. Intervenivano sul posto altresì carabinieri della Stazione CC di Pomezia e personale del NOE di Roma che provvedevano a raccogliere le testimonianze dei dipendenti della ditta, personale dell'ARPA Lazio - Sez. di Roma che installava una centralina i cui dati non sono ancora disponibili, inoltre venivano diffusi i dati delle centraline mobili già presenti nei territori limitrofi, sempre di ARPA, che non rilevavano variazioni della qualità dell'aria.

[30] Il 29 maggio 2017 sono stati ascoltati il direttore generale di ARPA Lazio, Marco Lupo; il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Velletri, Francesco Prete, accompagnato dal sostituto procuratore Luigi Paoletti, e il capitano del NOE carabinieri di Roma, Marco Cavallo. In una missione del 30 maggio 2017 una delegazione della Commissione ha proceduto a un sopralluogo dell'area oggetto dell'incendio e ha ascoltato Fabio Fucci, sindaco di Pomezia, Angelo Pizzoli, comandante della polizia locale di Pomezia; Narciso Mostarda, direttore generale dell'ASL 6, accompagnato da Mariano Sigismondi, direttore del dipartimento prevenzione e da Marco Valentini, dirigente chimico del dipartimento prevenzione; Manuela Manetti, direttore della direzione regionale territorio, urbanistica e mobilità della regione Lazio, accompagnata da Gianfrancesco Gianni, dirigente della direzione regionale territorio, urbanistica e mobilità della regione Lazio, Mauro Lasagna, direttore della direzione regionale risorse idriche, difesa del suolo e rifiuti della regione Lazio, e Flaminia Tosini, dirigente della direzione regionale risorse idriche, difesa del suolo e rifiuti della regione Lazio; Marco Ghimenti, comandante provinciale dei Vigili del fuoco, accompagnato da Luigi Liolli, responsabile della sala operativa e del coordinamento soccorso dei Vigili del fuoco di Roma, nonché Antonio Buongiovanni, socio unico e amministratore unico di Ecoservizi per l'ambiente S.r.l., e Salvatore Guglielmino, procuratore speciale di Ecoservizi per l'ambiente srl.
[31] Doc. n. 1997/2

Si tratta di un impianto di trattamento rifiuti speciali non pericolosi (plastica, carta, legno materiali da demolizione eccetera) con autorizzazione regionale ed una capacità annua di 85.000 tonnellate. Si estende su circa 20.000 mq ove insistono due capannoni industriali e una zona uffici.

Allo stato non ci sono motivi di ritenere l'incendio di natura dolosa, ma non si esclude nessuna ipotesi, ed in data odierna la struttura è stata interamente sottoposta a sequestro probatorio da parte del NOE, sebbene le operazioni di spegnimento siano ancora in corso, al fine di preservare – nei limiti - la scena del crimine per gli accertamenti tecnici che disporrà la procura della Repubblica di Velletri, affidandolo in custodia all'Amministratore Unico."

La Commissione ha peraltro svolto diretti accertamenti sulla struttura della società[32].

[32] "La "ECO X S.r.l.", proprietaria dell'impianto in parola, costituita in data 7 gennaio 2002 ed iscritta alla C.C.I.A.A. in data 6 marzo 2002, con sede in Roma, Via Taranto 3 (C.F. 06871211006), esercente l'attività di spazzatura, raccolta, trattamento, recupero e trasformazione di rifiuti, ha un capitale sociale di euro 119.000, le cui quote sono detenute interamente da tale Fraioli Maurizio.

Le quote societarie dell'impresa in argomento sono giunte al predetto Fraioli attraverso un atto di compravendita - datato 02/10/2015 - mediante il quale predetto Fraioli ha acquistato la proprietà dell'azienda da tale Cirincione Mario (socio unico dall'11 settembre 2014 al 2 ottobre 2015); quest'ultimo, a sua volta, aveva acquistato - atto di compravendita datato 8 settembre 2014 - la totalità delle quote societarie da tale Guglielmino Marcello (socio unico dal 5 maggio 2011 all'11 settembre 2014).

L'Amministrazione della società è affidata a Soddu Fabio Antonio, amministratore unico.

Gli amministratori succedutisi nel tempo sono stati:

- Boffi Marco, dal 6 marzo 2002 al 22 dicembre 2003;
- Guglielmino Marcello, s.m.g., dal 22 dicembre 2003 al 15 ottobre 2010;
- Soddu Fabio Antonio, s.m.g., dal 15 ottobre 2010.

Il soggetto economico in parola non annovera partecipazioni in altre società.

Per completezza si segnala che la società in argomento:

a. è proprietaria dell'impianto di rifiuti speciali pericolosi e non sito in Pomezia, via Pontina Vecchia - km 33 + 381, dalla stessa gestito fino al 2014;

b. in ragione della gestione di detto impianto, è stata titolare dell'autorizzazione all'esercizio rilasciata dalla regione Lazio con determinazione B2232 del 21 aprile 2010, a firma del Direttore del Dipartimento del Territorio pro tempore, dott. Raniero De Filippis;

c. in data 17/02/2014, con atto del notaio De Angelis di Roma (repertorio 3857/1649 registrato al n. 4145, serie 1T del 18 febbraio 2014) ha ceduto in locazione il ramo d'azienda, compreso l'impianto di rifiuti speciali pericolosi e non sito in Pomezia, alla "ECO Servizi per l'ambiente srl" (vedi infra);

d. ha subito una serie di interventi/accertamenti da parte della Guardia di finanza. In particolare:

(1) negli anni 2004 e 2005, il II Gruppo di Napoli, in 2 distinte operazioni di servizio, ha sequestrato, negli spazi doganali del porto campano, complessivamente 22 container contenti quasi 5.000 tonnellate di rifiuti speciali (ritagli, cascami e avanzi di materie plastiche), denunciando Guglielmino Marcello, nella sua qualità di amministratore della società, per traffico illecito di rifiuti (violazione all'articolo 53 decreto legislativo n. 22 del 1997);

(2) nel 2011, la Compagnia di Pomezia ha denunciato Guglielmino Marcello, nella sua qualità di amministratore della società, per utilizzo di fatture per operazioni inesistenti e indebita deduzione di elementi negativi di reddito (violazione agli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 74 del 2000);

(3) nel 2013, la Compagnia di Pomezia ha denunciato Soddu Fabio Antonio, nella sua qualità di amministratore della società, per omessa presentazione della dichiarazione dei redditi relativa all'anno 2010 (violazione all'articolo 5 del decreto legislativo n. 74 del 2000) e Guglielmino Salvatore

In particolare, le indagini della Commissione si sono indirizzate su diversi filoni che appare opportuno, per chiarezza, tenere distinti.

Le cause dirette dell'incendio

Nella sua audizione del 24 maggio 2017, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Velletri ha evidenziato di avere in corso indagini per tre ipotesi di reato: "…la prima è quella di incendio, che per il momento è stato iscritto nella sua natura colposa; la seconda è quella dell'inquinamento ambientale, che è stata iscritta nella sua connotazione colposa; la terza è un reato doloso, che noi abbiamo ritenuto di configurare nell'omissione di cautele idonee a prevenire disastri o infortuni sul lavoro".

Il 18 ottobre 2017, con una nota di risposta, su richiesta della Commissione, il procuratore della Repubblica di Velletri ha informato che il procedimento penale è prossimo alla conclusione delle indagini e risulta rubricato per le ipotesi di incendio colposo, inquinamento ambientale colposo e omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, a carico dei legali rappresentanti delle società Eco Servizi per l'ambiente ed Eco X e del loro amministratore di fatto (nel frattempo deceduto)[33].

(vedi infra), nella sua qualità di amministratore di fatto della società, per omessa presentazione della dichiarazione dei redditi relativa all'anno 2010 e per presentazione di dichiarazione infedele per gli anni 2009, 2008, 2007 e 2006 (violazione agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 74/2000).

2. La "Eco servizi per l'ambiente srl", gerente dell'impianto in parola, costituita in data 20/01/2014 ed iscritta alla C.C.I.A.A. in data 27 gennaio 2014, con sede in Pomezia (RM), via Pontina Vecchia - km 33 + 381 (C.F. 12700011005), esercente l'attività di spazzatura, raccolta, trattamento, recupero e trasformazione di rifiuti, ha un capitale sociale di euro 40.000, le cui quote sono detenute interamente da tale Buongiovanni Antonio.

[…] Le quote societarie dell'impresa in argomento sono giunte al predetto Buongiovanni attraverso due atti di compravendita, in virtù dei quali quest'ultimo:

- in data 5 marzo 2015, ha acquistato quote sociali da tale Romano Vincenzo, per un valore di euro 20.000, e da tale Campion Pamela, per un valore di euro 8.000;
- in data 14 maggio 2005, ha acquistato quote sociali da tale Palmieri Mario Maurizio, per un valore di euro 12.000.

L'Amministrazione della società è affidata a:

- Buongiovanni Antonio, s.m.g., amministratore unico;
- Guglielmino Salvatore (vedi sopra), procuratore speciale.

Per completezza si segnala che la società in argomento:

a) in data 17 febbraio 2014, con atto del notaio De Angelis di Roma (repertorio 3857/1649 registrato al n. 4145, serie 1T del 18 febbraio 2014) ha preso in locazione dalla "ECO X S.r.l." (vedi sopra) il ramo d'azienda, compreso l'impianto di rifiuti speciali pericolosi e non sito in Pomezia, via Pontina Vecchia - km 33 + 381;

b) in ragione dell'affitto di ramo d'azienda ed ai fini della gestione di detto impianto, ha richiesto ed ottenuto la voltura dell'autorizzazione all'esercizio giusta determinazione G14725 datata 17 ottobre 2014 rilasciata dalla regione Lazio, a firma del Direttore del Dipartimento del Territorio pro tempore, arch. Manuela Manetti". Nel Doc. n. 2124/1, è riportata la compiuta identificazione di tutti i soggetti sopra citati.

[33] Doc. n. 2386/1-2; aggiunge il procuratore della Repubblica: "pur non essendo emersi […] elementi a supporto di una matrice dolosa, le indagini hanno tuttavia messo in luce una coincidenza temporale che merita di essere qui riportata: l'incendio è avvenuto quando era in fase

Lo stesso procuratore, quanto alle cause dell'incendio, ha precisato che esso si è generato alle 8.05 del 5 maggio 2017, in una zona esterna del capannone, non coperta da telecamere e non interessata dal passaggio di fili elettrici, da un cumulo di macerie da cui, secondo le testimonianze degli operai, c'è stato l'innesco: "I rifiuti erano in gran parte costituiti da materie plastiche e da altro materiale di scarto di facile combustione. D'altra parte, il repentino propagarsi delle fiamme testimonia esattamente il fatto che la natura del materiale ha favorito la propagazione dell'incendio".

A questo proposito, sembra rilevante riportare anche l'affermazione secondo cui presso la società Eco X "...vi era un sistema di accatastamento dei rifiuti oserei dire – preferisco parlare in termini prudenti – non conforme all'autorizzazione, ma che in realtà poteva e si può tuttora evincere e valutare dall'osservazione delle foto scattate da Google, quindi dal satellite. Le foto ci offrono la misura di come questi enormi cumuli di rifiuti fossero accantonati non solo all'interno dei capannoni, ma anche all'esterno degli stessi. Questo accumulo scriteriato di materiale di facile combustione ha facilitato la propagazione delle fiamme. Vorrei fornire un dato sull'aspetto ponderale dei rifiuti, ossia sulla quantità. La società era autorizzata a uno stoccaggio istantaneo di 3.200 tonnellate. Dall'osservazione fatta dai competenti organi e dall'analisi del MUD fatto dai carabinieri, nonché dai registri di carico e scarico i carabinieri del NOE hanno potuto ricostruire che al 31 marzo 2017, a fronte delle 3.200 tonnellate che avrebbero dovuto costituire il limite massimo di stoccaggio istantaneo, ve n'erano 8.413. Naturalmente, questo ha determinato un aumento – vorrei dire corposo, esponenziale – del rischio di propagazione, che poi è diventato evento."

In sostanza, quindi, l'innesco ed il propagarsi violento dell'incendio è attribuibile anche alla violazione delle prescrizioni autorizzative circa la quantità di rifiuti da stoccare, che è risultata essere quasi il triplo del dovuto.

In particolare, come evidenziato dal comandante provinciale dei Vigili del fuoco, nella sua audizione durante la missione del 30 maggio 2017, c'era un notevole "sovraccarico", di gran lunga superiore anche al carico ammesso dalle prescrizioni provvisorie per la prevenzione incendi, aggiungendo che "in una struttura del genere, poi, è fondamentale il rispetto anche dell'ordine dal punto di vista della distribuzione del materiale, delle vie di percorrenza e delle vie di fuga, ma anche dal punto di vista della possibilità stessa di attacco all'eventuale principio di incendio. La sensazione, al di là di essere comunque arrivati obiettivamente con un incendio sviluppato completamente e in forma generalizzata, era che, comunque, questo ordine comunque iniziale di presupposto non ci fosse. Questo ha reso anche più difficile, al di là dell'essere sottovento o sopravento o di porsi nella posizione

avanzata una procedura esecutiva immobiliare che, su istanza dei creditori, aveva portato alla fissazione della vendita all'asta dell'area e dei relativi immobili. La completa distruzione dell'impianto ha naturalmente comportato la perdita di qualunque interesse da parte dei creditori, mentre le società Eco Servizi per l'Ambiente ed Eco X, pur avendo riportati danni ingenti, sono rimaste titolari della licenza, del terreno e dei mezzi di trasporto dei rifiuti, non interessati dall'evento dannoso.

adeguata per attaccare l'incendio, l'intervento, nel senso che ha reso assolutamente perimetrale la possibilità di una prolungata prima azione. Questo è accaduto dal punto di vista dell'organizzazione del sito e del lavoro, pur essendo arrivati in una situazione di parziale turbativa dell'area".
Sull'argomento si pronunciava anche Salvatore Guglielmino, procuratore speciale di Ecoservizi per l'ambiente srl, audito in presenza del suo difensore durante la missione del 30 maggio 2017, il quale esprimeva l'opinione la causa dell'incendio fosse da attribuire ad un corto circuito, in quanto "nel momento in cui hanno messo in funzione il gruppo elettrogeno (due da 1000 chilowatt cadauno), qualcosa è andato a fuoco. Alle otto meno un quarto di mattina è partito questo fuoco. Un po' per il ritardo dei pompieri, un po' per gli operai, che, anziché aiutare, creavano confusione, è andato a fuoco questo magazzino".

L'autorizzazione data alla Eco X e le relative vicende societarie
Nel corso delle indagini, la Commissione ha ritenuto di approfondire le vicende relative all'autorizzazione rilasciata alla Eco X con le relative modifiche societarie, già evidenziate nella citata nota della Guardia di finanza.
In proposito, Marco Lupo, direttore generale di ARPA Lazio, nell'audizione del 24 maggio 2017 ha precisato che si trattava di "un impianto che raccoglieva soprattutto imballaggi, soprattutto da centri commerciali. È un impianto che non è che facesse operazioni industriali particolarmente importanti. Si faceva una selezione manuale: si separava la plastica dal legno, dalla carta […] Di trattamenti meccanici certamente c'era solo quello della plastica, nel senso che questa veniva pressata per ridurne la volumetria. In alcuni casi veniva triturata in mulini, sempre a fini di riduzione volumetrica, dopodiché questo materiale veniva recuperato, o mandato in altri impianti di recupero, oppure mandato in altri impianti di smaltimento. Fondamentalmente, nel sito si svolgeva un'attività di selezione manuale, quindi non era un impianto complesso…", e pertanto si trattava di impianto con autorizzazione ordinaria ex articolo 208 TUA per la capacità complessiva annua di 85.000 tonnellate per rifiuti sia pericolosi, sia non pericolosi, aggiungendo che "successivamente, con una determina del 2014, è stata modificata la proprietà, cioè la ragione sociale, che è passata da Eco X a Ecoservizi srl. Successivamente, il 23 febbraio 2015, è stata fatta una modifica non sostanziale dell'autorizzazione: a parità di capacità complessiva, cioè 85.000 tonnellate annue, è stata ridotta la capacità di pericolosi di mille e, in modo correlato, è stata aumentata quella di non pericolosi, sempre di mille, in modo che la capacità rimanesse di 85.000 tonnellate. Io ho dato una occhiata a tutti i codici e mi pare che questa modifica abbia eliminato, di fatto, tutti i codici pericolosi: batterie a piombo, batterie a nichel, batterie contenenti mercurio, elettroliti di batterie, accumulatori, sono stati eliminati come codici. È chiaro che rimangono i codici a specchio. Voi conoscete tutta la questione dei codici a specchio. Ci sono rifiuti pericolosi per natura, poi ci sono i rifiuti che non sono pericolosi per natura ma che, a seconda delle sostanze che contengono, possono assumere la veste di pericolosi o di non pericolosi: di codici a specchio ce n'erano parecchi".

Queste affermazioni venivano confermate in audizione anche dal procuratore della Repubblica di Velletri, il quale ha precisato che "la società titolare dell'autorizzazione, rilasciata il 15 marzo 2010, è la Eco X, che è la proprietaria del terreno e dei muri. La società Eco X era amministrata ed è amministrata da Soddu Fabio. L'originaria autorizzazione prevedeva un limite di stoccaggio di 3.200 tonnellate e un limite massimo di rifiuti di 85.000 tonnellate annue. Nel 2014 subentra l'Eco Servizi per l'ambiente, la società che è tuttora titolare dell'autorizzazione e che gestisce l'impianto. L'Eco Servizi per l'ambiente, in virtù di un contratto di cessione di ramo d'azienda, acquisisce l'autorizzazione e la regione Lazio, con delibera del 2014, voltura l'autorizzazione da Eco X a Eco Servizi per l'ambiente […] Nel 2015 l'Eco Servizi per l'ambiente fa istanza, allegando una perizia di variante non sostanziale, alla regione per modificare i limiti soprattutto qualitativi. Fermo restando il limite delle 85.000 tonnellate annue, la società chiede e ottiene di non trattare più i rifiuti pericolosi per i quali era originariamente autorizzata e di scomputare quelle 1.000 tonnellate annue di rifiuti pericolosi come rifiuti non pericolosi. Sicché si azzera l'autorizzazione per i rifiuti pericolosi e si incrementa, sia pur di poco, quella per i rifiuti non pericolosi. Succede nel 2011 un ultimo fatto che può costituire elemento di valutazione. Si avvia una procedura esecutiva attivata da una società finanziaria che aveva erogato un mutuo e da un'altra società […] per la vendita di autoveicoli. In pendenza della procedura esecutiva, pur essendo stati pignorati i beni, il giudice dell'esecuzione autorizza la società Eco Servizi per l'ambiente a proseguire l'attività, addossandole nei confronti della procedura un debito di 240.000 euro annui che la società avrebbe dovuto versare alla procedura per estinguere, o quantomeno limitare, l'entità dei crediti. In base alle notizie che abbiamo non è mai stato versato neppure un euro alla procedura esecutiva, che pare fosse – così ci è stato riferito – all'oscuro della cessione di ramo d'azienda. Era convinta, quindi, di dover trattare ancora con Eco X ed è venuta a sapere poi che la società che era subentrata era l'Eco Servizi per l'ambiente".

In proposito, durante l'audizione del rappresentanti della procura di Velletri, la Commissione chiedeva chiarimenti circa le vicende dell'autorizzazione e le fideiussioni ad essa relative, con particolare riferimento ad alcuni personaggi già implicati in vicende relative ad illeciti nel settore dei rifiuti e ad alcune incongruenze chiaramente rilevabili nei vari passaggi societari.

I riferimenti erano alle fideiussioni della City Insurance; a una perizia firmata dall'ingegner Fabiani, che è amministratore anche della Pellini srl; all'acquirente Maurizio Fraioli (che avrebbe acquistato l'azienda per soli seimila euro, risultando di professione *maître* o barman); al dichiarato procuratore generale, Salvatore Guglielmino di Catania, mentre un altro Marcello Guglielmino, sempre di Catania, era l'originario proprietario di Eco X nel 2002; al precedente titolare di Eco Servizi per l'ambiente, certo Vincenzo Romano, che aveva 14 società campane, tutte poi finite in liquidazione; all'intervento della Guardia di finanza che ad Avezzano il 13 gennaio 2015 aveva bloccato dei camion con 27 tonnellate di rifiuti, il cui

trasportatore era Caturano Autotrasporti di Caserta, ma i camion trasportavano rifiuti per conto di Eco X, e tra questi rifiuti c'erano rifiuti ospedalieri"
Questioni rilevanti, alle quali rispondeva brevemente ma significativamente Luigi Paoletti, sostituto procuratore presso il tribunale di Velletri, titolare delle indagini, il quale ammetteva che "sono dati corretti, che la procura ha acquisito e sta acquisendo. Le vicende societarie […] dell'Eco X e dell'Eco Servizi per l'ambiente sono sotto attento vaglio della procura perché, indubbiamente, ci sono degli aspetti meritevoli di approfondimento circa le operazioni poste in essere fra le due società e anche in merito alle posizioni soggettive e ai personaggi citati. Su questi aspetti l'indagine è, ovviamente, in una fase iniziale, ma è – per così dire – viva e sta affrontando anche tutte le questioni evidenziate sotto il profilo – ripeto – oggettivo e soggettivo."
Resta solo da aggiungere che le vicende societarie sono state oggetto di diverse domande rivolte dalla Commissione a Salvatore Guglielmino, procuratore speciale di Ecoservizi per l'ambiente srl audito, in presenza del suo difensore, il 30 maggio 2017, il quale ha fornito una versione piuttosto confusa e, in parte contraddittoria, confermando, tuttavia, che tali vicende erano dovute a difficoltà finanziarie e che l'azienda commerciava con altre società e personaggi coinvolti in attività criminose nel settore della gestione dei rifiuti.
Infine, a proposito di queste vicende societarie, si evidenzia che Antonio Buongiovanni, socio unico e amministratore unico di Ecoservizi per l'ambiente srl, convocato durante la missione del 30 maggio 2017, nella sua qualità di indagato per i fatti di cui la Commissione si stava contestualmente occupando, si è avvalso della facoltà di non rispondere.

I controlli
Strettamente collegata alle vicende autorizzative appare la problematica dei controlli.
Quanto al comune, Fabio Fucci, sindaco di Pomezia, ascoltato nel corso della suddetta missione, precisava che le competenze del comune in proposito riguardano solo la materia urbanistica e, richiestogli circa la posizione dell'Eco X come industria insalubre ai sensi dell'articolo 216 T.U. LL.SS del 1934, rispondeva di non aver trovato, negli incartamenti, un particolare riferimento alla normativa riguardo a questo tipo di attività.
Dal canto suo, Marco Lupo, direttore generale di ARPA Lazio, nell'audizione del 24 maggio 2017, ricordava che "per quanto riguarda i controlli, certamente diamo una maggiore importanza agli impianti in autorizzazione integrata ambientale, non solo perché sono più importanti ma anche perché facciamo in via esclusiva il controllo. Viceversa, per gli impianti *ex* articolo 208, ma anche per quelli in semplificata, anche per quelli in AUA – sono tanti gli impianti connessi al ciclo dei rifiuti, i soggetti che li autorizzano e le tipologie – sarebbe una competenza precipua della provincia, mi pare ai sensi dell'articolo 197 del 152. È chiaro che nella nostra attività cerchiamo comunque di programmare dei controlli anche su questo tipo di impianti: ne facciamo, ma teniamo conto che nella regione Lazio gli

impianti connessi al ciclo dei rifiuti, se ricomprendiamo sia quelli in AIA, sia quelli in 208, sia quelli in semplificata, sia quelli in AUA, sono più di mille. È chiaro che non si possono controllare, soprattutto quelli meno impattanti, con troppa frequenza. […] Abbiamo verificato che tra la fine del 2013 e la fine del 2014 sono stati fatti due controlli sugli scarichi, quindi in particolare acque di lavaggio, dilavamento dei piazzali e scarichi anche di servizi igienici. I risultati sono stati trasmessi a tutti gli enti e, comunque, non sono state rilevate particolari anomalie. Ho verificato al protocollo che un controllo sull'impianto era stato fatto, un po' remoto, a fine 2011. L'impianto, evidentemente, era ancora di «giovane autorizzazione» perché era stato autorizzato nel 2010, quindi le quantità erano abbastanza limitate. Di questo controllo è stata data *illo tempore* – stiamo parlando di molti anni fa – comunicazione alla regione e alla provincia, in quanto la provincia è il soggetto competente all'irrogazione di eventuali sanzioni amministrative per inosservanze di prescrizioni. Questo è il quadro in estrema sintesi. In generale, quando lei mi chiede del personale, quello è un discorso molto complesso, che voi conoscete benissimo, che avete fatto anche diverse volte con me, quindi non lo sto a ripetere. È un problema generalizzato. È un discorso sul controllo ambientale che credo vada fatto nel suo complesso, soprattutto in considerazione del fatto che la legge n. 132 è in fase di attuazione e pone degli obiettivi, in particolare quelli di rendere omogenei i controlli a livello nazionale, o comunque rendere omogenei i livelli di prestazione ambientale. È chiaro che questo discorso diventa teorico se non si lavora poi sulle dotazioni umane e finanziarie. Questo, però, è un discorso molto più complesso. Quanto alla tipologia di impianto e di controlli, anche questo è un discorso molto interessante. Certamente si può sempre migliorare nel programmare le attività di controllo, tenuto conto che, chiaramente, l'attività di controllo, non potendo coprire il cento per cento degli impianti, dovrebbe individuare quelli da controllare sulla base di criteri che siano quanto più possibile indicatori di possibili problematiche. Si dovrebbe cercare di fare il controllo nell'impianto che potrebbe avere più problematiche. Io credo che nei sistemi, nei metodi di programmazione dei controlli, anche dal punto di vista comunicativo, di coordinamento con altri enti, di scambio di informazioni con tutti i soggetti che si occupano del settore, vadano fatti certamente dei passi in avanti e si debba assolutamente migliorare".

Quanto alla ASL, la Commissione ha richiamato l'attenzione sulle competenze in tema di sicurezza sul lavoro, visto che, in base alla relativa normativa, ogni azienda deve presentare e conservare un DVR (documento valutazione dei rischi) che deve contenere anche le norme antincendio e un piano di emergenza, nominando e formando adeguatamente addetti antincendio.

In proposito, Mariano Sigismondi, direttore del dipartimento prevenzione dell'ASL 6, audito nel corso della missione del 30 maggio 2017, rispondeva che "non abbiamo agli atti il documento di valutazione dei rischi: non l'ho visto e non ne ho evidenza".

La problematica dei controlli veniva ripresa, nel medesimo contesto, da Flaminia Tosini, dirigente dell'area rifiuti della regione Lazio, la quale evidenziava che il

certificato di prevenzione incendi non è condizione *sine qua non* per il rilascio di un'autorizzazione all'impianto di rifiuti, che però va acquisito come normalmente avviene per qualsiasi altra attività e qualsiasi permesso a costruire. Nel caso della Eco X era, però, condizionato dalla presentazione di una perizia giurata da parte del tecnico, che è stata presentata. E pertanto "l'attività relativa alle polizze e alla documentazione presentata era coerente ed esaustiva rispetto ai requisiti previsti. Non si prevedevano sopralluoghi o altre verifiche, perché quelli si fanno solamente in caso di modifiche sostanziali, e non era questo il caso"; aggiungendo che "per quanto riguarda, invece, le attività di controllo effettuate sull'impianto, ci sono una serie di controlli effettuati con pareri dell'ARPA anche relativi al piano di monitoraggio e controllo. Successivamente si fa presente che l'articolo 210, ora articolo 208, nel testo del decreto n. 152 del 2006, prevede che i controlli siano a carico della provincia. Mentre per le AIA l'autorizzazione rimane in carico alla regione, che effettua le verifiche tramite ARPA, per l'articolo 208 le attività stanno in carico, in questo caso, alla città metropolitana. Non abbiamo avuto nessun tipo di segnalazione né altro relativamente alla gestione di questo impianto. Normalmente noi riceviamo dai sopralluoghi di ARPA segnalazioni di inottemperanza oppure a volte ci sono casi di segnalazioni degli enti competenti o anche di cittadini, ma su questo impianto non c'è stata nessuna segnalazione agli atti della regione".

Gli esposti dei cittadini prima dell'incendio

La Commissione ha approfondito anche la tematica, ampiamente riportata dalla stampa, relativa agli esposti di cittadini e comitati contro l'azienda prima che si verificasse l'incendio.

L'argomento veniva trattato, in sede di audizione dal comandante del NOE di Roma, il quale precisava che "il 4 novembre 2016 il comitato di quartiere Castagnetta-Cinque Poderi – così si chiama – che ha una carta intestata, deposita al comune di Pomezia, facendolo protocollare, un esposto diretto alla cortese attenzione del sindaco del comune di Pomezia e al comandante della polizia locale di Pomezia. A questo esposto allega anche delle fotografie. Il 22 dicembre la polizia locale manda una nota diretta ai carabinieri del NOE e all'ASL locale, chiedendo di fare un sopralluogo congiunto e rimettendo un contatto telefonico all'interno della stessa missiva per quanto riguardava tale sopralluogo congiunto: che cosa chiedeva l'esponente a nome del comitato di quartiere? È molto semplice. Le fotografie dicevano che c'erano questi rifiuti e che gli interessati temevano la potenzialità di un incidente. Noi abbiamo dato disponibilità e abbiamo contattato. Il 21 febbraio [una squadra del NOE è andata a Pomezia]".

Tuttavia, a quel punto, la polizia locale comunicava al NOE di avere in corso un sopralluogo per uno sversamento illecito che riguardava un'altra azienda della zona; e, pertanto, non si dava corso al programmato controllo sulla Eco X, che, peraltro, non veniva più riproposto al NOE dalla polizia locale. Queste circostanze relative al dirottamento delle indagini su altro sito senza più fissare una nuova

data per i controlli alla Eco X venivano integralmente confermate davanti alla Commissione dal comandante della polizia locale di Pomezia.

In particolare: la violazione della normativa antincendio e l'inottemperanza alle prescrizioni dei Vigili del fuoco

Quanto alle responsabilità per il propagarsi dell'incendio, il procuratore di Velletri, nell'audizione del 24 maggio 2017 ha puntualizzato che "la società Eco Servizi per l'ambiente non aveva un impianto antincendio a norma. In particolare, non aveva un certificato di prevenzione incendi e non aveva presentato una SCIA per progettare le opere necessarie ad allestire un impianto antincendio. Inoltre, non aveva un sistema idrico idoneo a consentire lo spegnimento delle fiamme. Questo, al di là del fatto che lo si è potuto constatare in sede di sopralluogo, l'abbiamo desunto anche da quanto riferitoci dai Vigili del fuoco, i quali sono stati costretti ad approvvigionarsi dell'acqua necessaria allo spegnimento delle fiamme andando a circa due chilometri dal sito[34]. Come terzo elemento, non aveva muri di compartimentazione dell'impianto, sicché le fiamme si sono potute liberamente sprigionare e propagare in tutti i due ettari che rappresentano l'estensione del sito", aggiungendo che "nel 2011 il comando provinciale dei Vigili del fuoco di Roma aveva effettuato una verifica sull'impianto antincendio di questa società, rilevando le criticità che prima ho ricordato. Il comando ha impartito delle prescrizioni alla società e poi, all'esito del termine assegnato per – eventualmente – adeguarsi alle prescrizioni, ha constatato che in effetti la società non si era affatto adeguata alle medesime, pertanto il comando dei Vigili del fuoco ha denunciato l'amministratore unico della società alla procura della Repubblica di Velletri, la quale ha definito il procedimento penale a suo carico con un decreto penale di condanna. "

Nell'audizione del 30 maggio 2017, Marco Ghimenti, comandante provinciale dei Vigili del fuoco, richiesto di chiarimenti in proposito dalla Commissione, precisava che, dopo la presentazione, nel 2004, di un primo progetto antincendio relativo a un'attività di deposito carta, la società, nel 2008, presentava una ulteriore documentazione a integrazione, cioè dichiarava "un'ulteriore attività, la n. 8, che, nella sostanza, è costituita da officine meccaniche con lavorazioni a caldo e che integra l'attività principale, ossia quella del 2004 che, dalla presentazione del progetto, era appunto, come dicevo prima, di deposito carta. Nel 2010, viene presentato un progetto un po' più generale, che rivede alcuni aspetti, nella parte variante e aggiornamento. Si prevedono l'attività n. 88, che sarebbe di deposito di materiali vari fino a 4.000 metri quadrati di superficie, e l'attività n. 18 per gli impianti fissi di distribuzione di carburante nonché, per gruppi elettrogeni e deposito di liquido infiammabile, quindi serbatoi, l'attività n. 15".

[34] Per completezza, si segnala che Salvatore Guglielmino, procuratore speciale di Ecoservizi per l'ambiente srl, audito, in presenza del suo difensore, nel corso della missione del 30 maggio 2017, ha invece affermato che l'azienda aveva una "vasca antincendio con gruppo elettrogeno nuovo, che i Vigili del fuoco avrebbero potuto mettere un vuoto e sarebbe uscita l'acqua dalle manichette".

La pratica seguiva il normale *iter* delle procedure di prevenzione incendi, con la presentazione di un progetto, seguita da una valutazione e un parere con indicazioni di opere da eseguire da parte dei Vigili del fuoco: "Dopodiché, è il titolare dell'attività che deve rappresentare l'effettuazione dei lavori e procedere successivamente al sopralluogo, da cui scaturisce la verifica della congruità tra il progetto e la realtà esecutiva, quindi l'eventuale rilascio del certificato di prevenzione incendi. Dopodiché, si passa direttamente all'attività di accertamento e di controllo, ai sensi dell'articolo 19 del decreto n. 139."

Nel caso in esame, il controllo, eseguito il 13 dicembre 2011, dava esito negativo, con la contestazione di alcune violazioni (quali assenza della rilevazione fumi e di compartimentazioni) ed il conseguente rilascio di apposite prescrizioni, fra cui l'obbligo di presentazione di una SCIA nonché, quale misura per poter continuare l'attività, l'ordine di attuare una riduzione del carico d'incendio, limitandolo a 15 chilogrammi al metro quadro e indicando una tempistica per adempiere alle mancanze e alle carenze verificate. Di queste prescrizioni il 20 dicembre 2011 veniva data comunicazione al comune di Pomezia e al prefetto di Latina.

Scaduti i termini concessi, all'esito di un successivo controllo, il 3 ottobre 2012, i Vigili del fuoco inoltravano denuncia alla procura della Repubblica di Velletri, la quale, come riferito nell'audizione del 24 maggio 2017 dal procuratore, ha definito il procedimento con la richiesta di un decreto penale di condanna, emesso dal giudice per le indagini preliminari nel 2015.

Sul punto il procuratore, a specifica domanda della Commissione, ha dichiarato: "La procura della Repubblica ha fatto quello che la legge le prescrive, ossia ha acquisito la notizia di reato. I Vigili del fuoco hanno segnalato l'inottemperanza alle prescrizioni. Non dimentichiamo che l'articolo è una mera contravvenzione. L'articolo prevede una sanzione che può essere anche pecuniaria. Quindi, la procura della Repubblica quello che doveva fare l'ha fatto. Non so se poi coglie nel segno, ma la questione travalica il caso di specie e, probabilmente, ci pone degli interrogativi sull'adeguatezza della normativa. Tuttavia, se questa è la norma, noi questa applichiamo". Esprimeva, infine, l'opinione che "se si pone il giudice penale come punta della piramide, non andiamo, forse, molto lontano. Se venissero ripristinati – questa è una valutazione che mi permetto di fare – in capo alle autorità amministrative poteri più incisivi di controllo e di repressione, senza – mi permetto un tono polemico – scaricare tutto sempre sul giudice penale, che certamente non ha gli strumenti per valutare se un impianto antincendio sia buono o non sia buono, forse raggiungeremmo più la sostanza delle cose, senza trincerarci dietro la forma."

In sostanza, la circostanza che più colpisce è la totale inadempienza, due volte riscontrata, alle prescrizioni antincendio, conclusasi con un semplice decreto penale di condanna senza alcuna sospensione dell'attività che, se ci fosse stata, probabilmente avrebbe evitato l'incendio o, quanto meno, ne avrebbe limitato le conseguenze.

Su questa circostanza sono state rivolte numerose domande nel corso dell'audizione di Marco Ghimenti, comandante provinciale dei Vigili del fuoco.

In sintesi, il comandante da un lato ha evidenziato che, avendo fatto una prima segnalazione al sindaco di Pomezia ed al prefetto di Latina, aveva "rinviato" a loro eventuali decisioni: "L'articolo 20 del decreto n. 139 dice che la possibilità di disporre la sospensione ricade nelle mani di altre autorità, quali il prefetto e, nel caso specifico, il sindaco, anche perché concorrono aspetti che riguardano la sicurezza, ma c'è di mezzo anche un inadempimento di natura – forse, lo dico impropriamente – giuridico-amministrativa o un adempimento di altra natura, per cui, a quel punto, scattano anche altre competenze", aggiungendo che "il combinato della nostra azione per far fronte a un pericolo imminente, che fa anche altri tipi di valutazione, come le dicevo prima, e, secondo me, deve farle, può valutare che ci possano essere i tempi e le modalità con cui ridurre il rischio e mantenere un'attività. Ciò è compensato dal fatto che, nel momento in cui si constata una situazione come quella che abbiamo visto nella prima fase, quindi nella data cui lei fa riferimento, viene subito fatta comunicazione agli enti che hanno la possibilità eventualmente, a norma, di sospendere…"
Dall'altro, di fronte all' inadempimento alla prescrizione relativa alla riduzione del carico, mirata a consentire l'attività nonostante le violazioni, ha precisato di non sapere se questo inadempimento era stato realmente accertato in sede di controllo ma che chi ha fatto quel controllo se non è arrivato a inibire l'attività, "per la fotografia che ha fatto in quel momento", ha probabilmente ritenuto che comunque l'impianto dovesse andare avanti lo stesso.

Le conseguenze dell'incendio sull'ambiente
Nel corso delle indagini, la Commissione ha raccolto ampia documentazione circa i primi risultati relativi alle conseguenze sull'ambiente a causa dell'incendio della Eco X, nel corso delle audizioni del procuratore della Repubblica di Velletri, dei responsabili della ASL, e, soprattutto, del direttore e dei tecnici dell'ARPA Lazio. Ci si può riportare integralmente alla relazione ARPA Lazio del 24 maggio 2017, con tutti gli annessi, circa gli interventi di monitoraggio, eseguiti con la ASL competente[35].
In sede di audizione, Marco Lupo, direttore generale di ARPA Lazio, ha affermato di ritenere che "quanto avvenuto sia stato un evento particolarmente importante, che certamente ha determinato una ripercussione sull'ambiente. I livelli di diossine che abbiamo potuto misurare nelle immediate vicinanze dell'incendio ne sono, evidentemente, una prova. È un fenomeno, quindi, che non deve assolutamente essere sottovalutato, anzi deve essere attenzionato fortemente sia da noi, sia dalle ASL: lo stiamo facendo, cercando di monitorare con grande attenzione. Sapete che le diossine, comunque, sono pericolose una volta che entrano nella catena alimentare, quindi occorre fare molta attenzione ai prodotti delle zone limitrofe. I sindaci hanno adottato, anche sulla base delle indicazioni fornite dalle ASL, in via precauzionale, dei provvedimenti che andavano a limitare il consumo di questi prodotti in un'area di cinque chilometri. Ritengo che siano state delle misure

[35] Acquisita dalla Commissione (Doc. n. 2030/1)

assolutamente adeguate. È un fenomeno che va attenzionato ma, obiettivamente, credo che non debbano essere fatti allarmismi oltre misura: attenzione sì, ma esagerazione credo di no".
Quanto agli effetti sulla salute, Francesco Prete, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Velletri, nell'audizione del 24 maggio 2017 evidenziava che "una quindicina di persone, abitanti nella zona, si sono recate presso il pronto soccorso, lamentando lieve faringodinia, modesta cefalea e bruciore agli occhi. Un vigile del fuoco ha accusato lieve intossicazione. Credo che la Commissione sia al corrente dei dati del PM10 nell'aria, della diossina nell'aria e sui prodotti ortofrutticoli circostanti e degli idrocarburi", aggiungendo che "forse merita di essere ricordato che, pur non essendo stati trovati idrocarburi e diossine nei terreni circostanti, tuttavia, a distanza di 1,3 chilometri dal sito, il giorno 10 maggio sono state trovate sostanze velenose e nocive su un campo di orzo, mentre la diossina non dovrebbe essersi dispersa oltre un raggio di 100-200 metri dal sito. L'ARPA ha segnalato un valore altalenante del PM10, che era certamente superiore alla norma il giorno dell'incendio, ma lo è stato, in particolare, 2-3 giorni dopo, in particolare domenica 10, raggiungendo un picco di 373, laddove quello soglia, come sappiamo, è di 50. Il 12 maggio, probabilmente per un effetto meteorologico legato al vento di scirocco proveniente dal sud, il PM10 è stato rilevato anche dalle centraline site in Roma e in Albano Laziale".

Il caso della Eco X di Pomezia non è certamente isolato ed è anzi paradigmatico per tutto il settore degli impianti di trattamento dei rifiuti, interessati nel recente periodo da una serie di incendi: tema a cui è per l'appunto dedicata la presente Relazione.
La vicenda di Pomezia è peraltro negativamente esemplare relativamente al problema dell'adeguatezza e del coordinamento dei controlli nonché dei provvedimenti da adottare in caso di inadempimento.
Come è emerso nel caso qui esaminato, risulta totalmente disattesa la normativa sulle industrie insalubri (sconosciuta al sindaco) e quella sulla salute dei lavoratori (la ASL non ha neppure acquisito il DVR che dovrebbe comprendere anche il rischio di incendio); l'esposto dei cittadini è rimasto inevaso e l'assenza di misure antincendio si è risolta con un decreto penale di condanna e alcune segnalazioni burocratiche rimaste senza esito.

2.3.6 Bellona (Caserta)

Nel corso delle numerose missioni che la Commissione ha svolto nella regione Campania, uno dei più recenti sopralluoghi ha riguardato l'impianto "Ilside" sito in Bellona, frazione Triflisco, presso il quale una delegazione della Commissione ha effettuato un sopralluogo il 24 ottobre 2017. Sono quindi stati auditi, presso la prefettura di Napoli, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, il prefetto di Caserta, l'attuale liquidatore della società Ilside s.r.l., nonché i rappresentanti delle associazioni ambientaliste locali che hanno negli ultimi tempi manifestato con forza la loro preoccupazione in relazione a quanto stava accadendo presso lo stabilimento.

La storia della società

La "Ilside s.r.l. in liquidazione", con sede in Bellona (CE), frazione Triflisco, Strada Statale Km 30+760, esercente l'attività di stoccaggio, cernita ed imballaggio di residui destinati al riutilizzo, raccolta e pressatura di materiali riciclabili, è stata costituita in data 13 novembre 1986. Da interrogazioni effettuate alla banca dati Telemaco della Camera di Commercio, è stato possibile ricostruire, a partire dal 29 dicembre 2001, l'evoluzione dell'entità del capitale sociale dell'impresa in argomento, nonché i soci che si sono susseguiti nel tempo.

In particolare, le quote del capitale sociale della "Ilside srl" sono state detenute:

a. dal 29 dicembre 2001 al 22 dicembre 2007, da Della Gatta Michele[36], per un valore pari al 50% del capitale sociale; da Della Gatta Piernicola[37], per un valore pari al 50% del capitale sociale;

b. dal 22 dicembre 2007 al 31 luglio 2013, dalla "Jacorossi Imprese spa", successivamente ridenominata in "Gardenia spa" e poi "Gardenia srl", per un valore pari al 100% del capitale sociale (Amministratore Bruno Gennaro, Napoli 15.9.60).

La "Gardenia srl in liquidazione", con sede in Roma, via di Valleranello 2 (C.F. 06856401002), esercente l'attività di autotrasporto di cose per conto terzi, è stata posta in scioglimento e liquidazione in data 21 gennaio 2010 ed ha in corso una procedura concorsuale (concordato preventivo) dal 13 gennaio 2011. Le quote del capitale sociale sono detenute interamente dalla "Fintermica 2 spa" (con sede in Roma, via dei Redentoristi 9 – C.F. 09020461001), *holding* riconducibile a Jacorossi Ovidio[38].

c. dal 31 luglio 2013 al 22 ottobre 2013, dalla "Madima srl", per un valore pari al 100 per cento del capitale sociale.

La "Madima srl", ha sede in Roma, via Quintino Sella 41 (C.F. 11933721000), esercente l'attività di acquisto, permuta, gestione e vendita di immobili. Le quote del capitale sociale sono detenute quasi interamente (98% del capitale sociale) dalla

[36] Della Gatta Michele, nato il 23 gennaio 1963 ad Aversa (CE) – c.f. DLLMHL63A23A512F.

[37] Della Gatta Piernicola, nato il 21 luglio 1972 a Napoli – c.f. DLLPNC72L21F839C.

[38] Jacorossi Ovidio, nato il 24 febbraio 1934 a Roma - c.f. JCRVDO34B24H501L.

"Servizio Italia spa" (società fiduciaria appartenente al Gruppo BNL - BNP Paribas), mentre l'amministrazione è affidata a Salomone Pasquale[39], amministratore unico.

d. dal 22 ottobre 2013, dalla "Kokio srl in liquidazione", per un valore pari al 100 per cento del capitale sociale, di nominali euro 45.404.

La "Kokio srl in liquidazione" con sede in Napoli, via Generale Orsini 46 (C.F. 07599551210) è stata costituita in data 14 ottobre 2013 ed è stata posta in scioglimento e liquidazione in data 13 dicembre 2016. Le quote del capitale sociale dell'indicata azienda, pari ad euro 50.000, sono detenute da:

(1) Interfidam srl[40], società fiduciaria, per quote del valore di euro 49.000, pari al 98% del capitale sociale;

(2) Cerulli Giorgio[41], per quote del valore di euro 1.000, pari al 2 per cento del capitale sociale.

In buona sostanza, la proprietà della società in argomento è attualmente schermata dalla società fiduciaria. L'amministrazione della società è affidata a Aurilia Annunziata[42], liquidatore.

La "Ilside srl liquidazione", è stata posta in liquidazione dal 16 giugno 2015; conseguentemente, l'amministrazione della società è attualmente affidata a Terlizzi Ferdinando[43], liquidatore.

Dalla sua costituzione, si sono avvicendati diversi soggetti nella gestione e nell'amministrazione dell'azienda, personaggi inevitabilmente correlati alle vicende societarie della ILSIDE SRL.

Queste ultime possono essere sintetizzate in:

- scioglimento e liquidazione, dal 16 giugno 2015;
- fallimento, in data 16 novembre 2015, dichiarato dal tribunale di S. Maria Capua Vetere, con sentenza n. 48/2015, su ricorso della Ecoterra srl per un debito di circa 300.000,00 euro scaturente dal mancato pagamento del canone di locazione dell'area su cui insisteva l'attività della società fallita.;
- ritorno *in bonis*, in data 31 marzo 2016, a seguito di revoca del fallimento disposta dalla Corte di appello di Napoli con provvedimento n. 44/16, a seguito del reclamo proposto da Ilside in ragione della assenza di requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità del credito ;
- istanza di concordato preventivo, in data 12 dicembre 2016;
- inammissibilità al concordato preventivo, in data 24 febbraio 2017, disposta dal tribunale di S. Maria Capua Vetere.

Nel sito di stoccaggio di rifiuti riconducibile alla "Ilside srl in liquidazione", ubicato in Bellona (CE) frazione Triflisco, il giorno 11 luglio 2017 è scoppiato un rogo di vaste dimensioni, sprigionando una nube tossica che ha invaso i comuni di Bellona, Caiazzo, Pontelatone e Capua.

---

39 Salomone Pasquale, nato a Napoli il 14 settembre 1984 - c.f. SLMPQL84P14F839B.

40 Interfidam srl, con sede in Milano, via Vincenzo Monti 8 - c.f. 04981620158.

41 Cerulli Giorgio, nato a Napoli il 6 settembre 1969 - c.f. CRLGRG69P06F839G.

42 Aurilia Annunziata, nata a Napoli il 6 gennaio 1947 – c.f. RLANNZ47A46F839G.

43 Terlizzi Ferdinando, nato a S. Maria C.V. (CE) il 16 maggio 1937 – c.f. TRLFDN37E16I234U.

Lo stabilimento era già stato interessato da un procedimento penale a seguito dell'incendio verificatosi nell'aprile 2012.
A seguito del successivo, imponente incendio dell'estate 2017 la situazione dello stabilimento si è ripresentata nella sua attuale e concreta gravità.
E' stata inviata alla Commissione una denuncia[44] presentata alla procura della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere dall'associazione onlus ISDE Medici per l'ambiente avuto riguardo proprio all'incendio avvenuto nel mese di luglio 2017.
Nella denuncia l'associazione lamenta la mancanza di controllo nonché l'abbandono dei materiali bruciati, con aggravamento del rischio tossicologico; si sottolinea la mancata messa in sicurezza e bonifica, da parte dei proprietari e degli organi competenti del sito a seguito del primo incendio di aprile 2012 e in relazione al quale sono ancora in corso dei procedimenti giudiziari su bonifiche mai eseguite.
La procura di Santa Maria Capua Vetere, territorialmente competente, ha fornito alla Commissione attraverso l'invio di documentazione[45] nonché attraverso la audizione in data 25 ottobre 2017 nel corso della missione indicazioni utili per la comprensione della vicenda.
Come lo stesso procuratore ha avuto modo di evidenziare, la vicenda che riguarda tale stabilimento è molto complessa a causa delle molteplici vicissitudini succedutesi nel corso del tempo, sia di natura gestionale che societaria.

Il primo incendio: 17 aprile 2012
Già in data 17 aprile 2012, presso lo stabilimento Ilside, si era sviluppato un incendio che interessava una parte dei rifiuti ivi stoccati in un area esterna dello stabilimento: all'epoca l'amministratore della società era Bruno Gennaro. Le attività d'indagine, pur consentendo di accertare la natura dolosa dell'incendio, non avevano permesso di individuare i responsabili del reato. Nonostante la complessità dell'intervento per lo spegnimento dell'incendio, il sito fu sottoposto a sequestro (poi dissequestrato in data 17 settembre 2012) ed instaurato un procedimento penale. I vari procedimenti penali originati dalle segnalazioni in ordine ad anomalie e criticità dello stabilimento erano poi confluiti nell'unico procedimento n. 10116/2016 RG mod. 21, iscritto per il reato di cui all'art. 423 del codice penale e in relazione al quale si perveniva ad un provvedimento di archiviazione del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Santa Maria Capua Vetere del 3 novembre 2016.
La società Ilside opera essenzialmente nella raccolta, trasporto, stoccaggio, selezione, cernita, imballaggio, trattamento rifiuti urbani, speciali, pericolosi e non

[44] Documento n.2300/1: denuncia pervenuta alla Commissione in data 4 ottobre 2017 presentata alla procura della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere dall'associazione onlus ISDE Medici per l'Ambiente
[45] Documento 2318/2 inviato in data 16 ottobre 2017 completato da ulteriore relazione consegnata in sede di audizione

pericolosi con relativo recupero e commercializzazione dei materiali cartacei, plastici, legnosi, ferrosi e vetrosi e la sola messa in riserva di quelli pericolosi.
In data 17 settembre 2012 presso lo stabilimento fu svolto da personale di ARPA Campania, congiuntamente a quello dell'A.S.L., un sopralluogo nel cui verbale veniva specificato che la Ilside srl, essendo a ciò autorizzata con decreto regionale n. 127 rilasciato in data 15 giugno 2011, poteva gestire:
• rifiuti pericolosi e non pericolosi, nello specifico nella messa in riserva (RI3);
• trattamento (R3) e messa in riserva dei rifiuti non pericolosi (RI3) per i rifiuti pericolosi[46].
In detta circostanza ed in base alle informazioni raccolte, veniva stimata la presenza, al momento dell'incendio, di circa 4.370 tonnellate di rifiuti distinti secondo le seguenti tipologie e quantità:
- CER 191212 - sovvallo scarto della selezione dei rifiuti in ingresso dell'impianto - 3.500 tonnellate;
- CER 191204 - plastica (plasmix) - 600 tonnellate;
- CER 191207 - legno derivante da selezione - 120 tonnellate;
- CER 200307 - ingombranti del ciclo urbano - 100 tonnellate;
- CER 150106 - imballaggio multi materiale - 50 tonnellate.
Sono poi seguiti nel tempo ulteriori sopralluoghi da parte di ARPA Campania, all'esito dei quali venivano sempre impartite prescrizioni di natura precauzionale per la incolumità della salute pubblica, avanzate anche dall'ufficio territoriale del governo di Caserta e dalla regione Campania. Dette indicazioni sono state recepite dal comune di Bellona con l'emissione di diverse ordinanze sindacali che, di fatto, hanno portato solo ad un'attività parziale di bonifica.
Dopo numerosi sopralluoghi, nonché tavoli tecnici finalizzati a determinare le quantità e qualità del materiale e i tempi necessari per lo smaltimento dei rifiuti, la Ilside srl presentava un piano (approvato dall'ARPAC in data 31 gennaio 2013) da completarsi entro 180 giorni e dunque entro il 30 luglio 2013.
La Ilside, tuttavia, aveva rappresentato, in data 24 aprile 2013, l'esistenza di difficoltà economiche per procedere e chiedeva una rimodulazione dei tempi dell'intervento anche avvalendosi di un indennizzo assicurativo che non le era stato corrisposto. Nel corso di tavoli tecnici presso il comune e la regione il piano di smaltimento era rimodulato e la data dell'ultimazione delle operazioni era fissata al 17 febbraio 2014.
Frattanto l'Ilside aveva subito uno sfratto per morosità dall'impianto (che insisteva su di un suolo di proprietà di Ecoterra srl). Stante dunque l'inadempienza di Ilside per le sopravvenute vicende, il sindaco, con ordinanza 22 dell'11 novembre 2013, affidava alla società Encon srl l'incarico di provvedere alla bonifica delle aree. Avendo però Encon srl dichiarato di non disporre delle autorizzazioni necessarie per proseguire, con ordinanza n. 23 del 15 novembre 2013 si individuava una

[46] Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, nel corso dell'audizione svoltasi il 25 ottobre 2017, ha reso noto alla Commissione "che attualmente è attivata una procedura di revoca delle autorizzazioni".

nuova società, la Esogest ambiente s.r.l. con sede in Pastorano, per procedere alla esecuzione in danno dei lavori di eliminazione dei pericoli per la pubblica e privata incolumità, con addebito dei costi all'Ilside.
Esogest ambiente srl risultava proprietaria di Gesia spa, società concorrente di Ilside in quanto operante nel medesimo settore nel medesimo ambito territoriale ed è società riconducibile a Sorbo Luciano imprenditore attivo nel settore della raccolta dei rifiuti nel casertano, già coinvolto in procedimenti penali. Le indagini rivelavano inoltre che la società Esogest ambiente srl era priva dell'autorizzazione cd. "Categoria 9"- Bonifica dei siti e dunque non era in grado di ottemperare all'ordinanza sindacale.
In data 4 aprile 2013 la procura della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere iscriveva un procedimento penale a carico di Bruno Gennaro nella qualità di legale rappresentante della società Ilside srl per il reato di cui all'articolo 256, comma 1, lettera *b*) e comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 a seguito della segnalata inosservanza presso l'impianto delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni relative allo stoccaggio provvisorio e trattamento dei rifiuti pericolosi e non. Veniva emesso dal giudice per le indagini preliminari decreto di sequestro preventivo in data 18 giugno 2013 e nel corso delle diverse revoche temporanee del sequestro finalizzate alla bonifica del sito, la polizia provinciale di Caserta evidenziava che, alla data del settembre 2014, la società Esogest ambiente, incaricata della bonifica si era limitata a rimuovere i rifiuti recuperabili trascurando di rimuovere i rifiuti combusti.
Veniva in seguito esercitata l'azione penale nei confronti di Bruno Gennaro per il reato di cui all'art. 256, comma 1, lettera *b*) e comma 4 del decreto legislativo n. 152 del 2006 per fatti accertati in Bellona in data 25 marzo 2013 perché, nella qualità di legale rappresentante della società Ilside autorizzata allo stoccaggio provvisorio e al trattamento dei rifiuti pericolosi e non in virtù di autorizzazione della regione Campania n. 1392 del 12 dicembre 2007, effettuava tale attività in difformità rispetto all'autorizzazione predetta.
Il processo ha concluso il suo primo grado di giudizio in data 6 giugno 2017 con sentenza di condanna di Bruno Gennaro alla pena di sei mesi di arresto e di tremila euro di ammenda[47] pronunciata dal giudice monocratico del tribunale di Santa Maria Capua Vetere.
Nel corso delle indagini relative a questo procedimento, i ripetuti sopralluoghi presso l'impianto hanno consentito di appurare che la bonifica del sito a seguito dell'incendio della primavera del 2012 non era mai stata portata a termine. La procura della Repubblica ha altresì notificato avviso di conclusione delle indagini per i reati di cui agli articoli 110, 323, 328 del codice penale (abuso di ufficio e rifiuto di atti legalmente dovuti) nei confronti dei legali rappresentanti della società Esogest deputata alla bonifica e dei pubblici amministratori a vario titolo coinvolti nell'attività di bonifica.

47 La sentenza del giudice monocratico del tribunale di Santa Maria Capua Vetere è stata acquisita dalla Commissione (Doc. n. 2354/3).

Il secondo incendio: 11 luglio 2017

In data 11 luglio 2017, presso il predetto sito di stoccaggio si è sviluppato un ulteriore incendio all'interno dell'area dello stabilimento nonché all'esterno, sul lato ovest. Sul posto è giunto personale dell'ARPA Campania - dipartimento di Caserta, il comando provinciale dei Vigili del fuoco nonché una squadra NBCR (nucleare biologico chimico radiologico) degli stessi Vigili del fuoco e i carabinieri della locale stazione. L'incendio ha interessato quasi la totalità dei rifiuti giacenti nell'impianto dall'epoca del sequestro (risalente come si è visto al luglio 2013) di un quantitativo di circa 4,500 tonnellate di rifiuti, costituiti da 1.500 tonnellate di rifiuti urbani e rifiuti speciali pericolosi e 3.000 tonnellate di rifiuti combusti nei precedenti incendi, miscelati a terra di spegnimento.

L'incendio ha interessato la totalità dei rifiuti ad esclusione dei rifiuti con CER 191204 - plastica e gomma - stoccati in balle sovrapposte nel capannone più vicino all'ingresso; quest'ultimi stimabili in circa 300 tonnellate.

Uno dei primi interventi dei Vigili del fuoco è stato l'estinzione delle fiamme nell'area sotto la tettoia ove erano stoccati i rifiuti pericolosi; tuttavia, la combustione degli stessi è stata quasi totale, ad esclusione dei rifiuti in amianto che ha interessato solo gli involucri esterni.

Particolare odore acre e di solvente si sprigionava dalla combustione di rifiuti costituiti da pitture e vernici di scarto, presenti in maggiore quantità in cisternette metalliche poste sul piazzale.

Circa il 90 per cento dei rifiuti oggetto d'incendio erano costituiti da cumuli di sovvallo provenienti dalla selezione meccanica dei rifiuti urbani differenziati con CER 191212, lavorazione eseguita in precedenza presso lo stesso impianto. Tali rifiuti erano stoccati in cumuli sparsi in diversi punti del piazzale; solo uno, il più grande, era posto al disotto e a ridosso del capannone di lavorazione.

Le matrici interessate sono state: acqua, aria e suolo.

Le indagini effettuate dal NOE su delega della procura competente a campione su circa 4000 tonnellate di rifiuti hanno permesso di classificare gli stessi quali " rifiuti speciali non pericolosi".

Il Sindaco di Bellona ha emesso due ordinanze per lo svuotamento di due vasche formatesi a seguito di accumulo delle acque che hanno come ricettore finale il fiume Volturno.

La società Ilside, tuttora in liquidazione, ha chiesto un dissequestro temporaneo per procedere ad una caratterizzazione dell'area, ancora in fase di validazione da parte dell'ARPAC.

La procura della Repubblica ha manifestato perplessità circa la fattibilità da parte della società Ilside atteso che la stessa è in fase di liquidazione (società già fallita con sentenza di fallimento e successivamente revocata dalla Corte di appello di Napoli) e quindi sussistono criticità relative alla fattibilità finanziaria di tale impegno da parte della società medesima. La società attraverso il liquidatore, Fernando Terlizzi è stata ascoltata nel corso della missione, ma vi sono degli

elementi oggettivi che rendono difficile immaginare la possibilità per la Ilside di far fronte alle obbligazioni assunte
La presenza di fumarole comporta la necessità da parte dei Vigili del fuoco di interventi continui che vengono risolti mediante la copertura con terreno.
Sussiste tuttavia una disponibilità della regione Campania a finanziare il Comune perché possa svolgere in proprio le attività di bonifica qualora il proprietario non sia in grado di farle e questa appare essere l'ipotesi più percorribile.
Tale intervento è prioritario sia per la rimozione dell'enorme massa dei rifiuti combusti sia per la rimozione di altre 300 tonnellate di sovvallo che sono ubicate in un capannone e che anch'esse potrebbero essere a rischio di incendio.
La regione Campania si è assunta l'impegno di provvedere alla caratterizzazione e di predisporre un programma delle attività anche in base alle analisi dell'ARPAC e alla qualificazione delle diverse tipologie di rifiuti.
Sono in corso ulteriori analisi di natura tecnica in merito alle sostanze propagate nell'aria a seguito dell'incendio diramato ed il conseguente impatto ambientale.

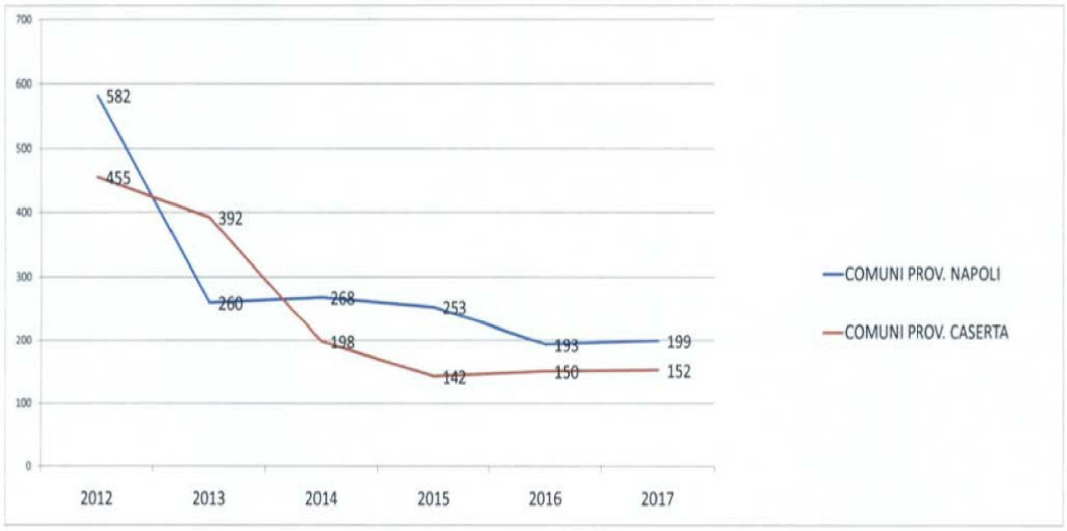
3. Valutazioni della Commissione

Il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento dei rifiuti, che, come si è detto, è emerso nella pubblica consapevolezza nel corso del 2017, sposta necessariamente l'attenzione di tutti i soggetti attivi nella difesa della legalità ambientale dal tema "classico" della combustione illecita di rifiuti, oggetto di provvedimenti legislativi *ad hoc*, al tema dell'interdipendenza tra eventi incendiari e mancata corretta chiusura del ciclo dei rifiuti.
Fino al 2013, la combustione illecita di rifiuti rientrava nell'ambito del divieto generale di smaltimento (anche attraverso combustione) non autorizzato di rifiuti sanzionato, come contravvenzione, dall'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006.
Di fronte alla specificità del fenomeno nella cosiddetta "terra dei fuochi", il legislatore è intervenuto introducendo la fattispecie di "combustione illecita di rifiuti" di cui all'articolo 256-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 (articolo 3 del decreto legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito in legge 6 febbraio 2014, n. 6, recante «Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate»); sono stati configurati due nuovi delitti: la combustione illecita di rifiuti (primo comma, sanzionata con la reclusione da due a cinque anni, aggravata e sanzionata con la reclusione da tre a sei anni in caso si tratti di rifiuti pericolosi); l'abbandono, il deposito incontrollato, la raccolta, il trasporto, la spedizione o comunque la gestione senza autorizzazione

di rifiuti in funzione della successiva combustione illecita (secondo comma, che richiama le pene previste dal primo comma).
La norma introdotta contiene una riserva espressa, dunque non si applica se il fatto costituisce più grave reato: tale è da considerare il delitto di incendio doloso previsto dall'articolo 423 del codice penale che punisce con la reclusione da tre a sette anni "chiunque cagiona un incendio", e cioè, come chiarito dalla giurisprudenza, un fuoco distruggitore di vaste proporzioni, che tende a progredire e non è facile da estinguere, con conseguente pericolo per l'incolumità delle persone.
La condotta oggetto di incriminazione nell'articolo 256-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 è l'"appiccare il fuoco": espressione già conosciuta dal nostro diritto penale nell'articolo 424 del codice penale ("Danneggiamento seguito da incendio") per indicare un'azione alla quale non segue necessariamente un incendio a norma dell'articolo 423 del codice penale e che assume significato per l'ordinamento penale solo se da essa "sorge il pericolo di un incendio".
Oggetto di tale azione devono essere rifiuti abbandonati ovvero depositati in modo incontrollato (l'articolo 192 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede il divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, sanzionato in via amministrativa – articolo 255, comma 1 - o penale - articolo 256, comma 2 - a seconda che l'autore dell'abbandono o del deposito incontrollato sia un privato ovvero un titolare di impresa o responsabile di ente).
Il terzo e il quarto comma dell'articolo 256-*bis* prevedono un aumento di pena, qualora la combustione illecita avvenga "nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata" ovvero in territori per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti. Il quinto comma prevede la confisca obbligatoria, "ai sensi dell'articolo 259, comma 2", dei "mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati..."; alla sentenza di condanna o alla sentenza di applicazione della pena consegue altresì la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.
Si tratta di norme incriminatrici che hanno avuto un'applicazione relativamente limitata in confronto alla diffusività del fenomeno che intendevano contrastare.
Peraltro, nella zona specifica delle province di Napoli e Caserta, caratterizzata dal fenomeno dei roghi, gli eventi sono in diminuzione, come dimostrano i dati forniti alla Commissione dalla procura della Repubblica di Napoli Nord[48].

[48] Doc. n. 2358 del 25 ottobre 2017; l'interesse investigativo appare ora rimodulato in funzione delle conseguenze sull'ambiente e sulla salute di questi eventi: in tal senso va letta la direttiva della procura della Repubblica di Napoli Nord del 27 febbraio 2017 pure acquisita dalla Commissione:
"L'obiettivo strategico […] è quello di individuare aree il più possibile circoscritte, al fine di modulare al meglio le iniziative investigative dirette a spegnere i principali focolai di esposizione a rischio per le comunità residenti nel territorio di competenza di questo Ufficio.
1. A tale ultimo riguardo, di particolare utilità sarà, in primo luogo, il contributo che vorrà assicurare l'Istituto superiore di sanità, nel quadro del protocollo operativo concluso con questo

Di seguito il grafico che mostra gli interventi di spegnimento di roghi di rifiuti da parte dei Comandi provinciali dei Vigili del fuoco di Napoli e Caserta.



Come si è rilevato, invece, l'incremento degli eventi di incendio in impianti di rifiuti è stato costante.

Di seguito la distribuzione per anno degli incendi esaminati dalla Commissione, distinti tra quelli che hanno colpito impianti di trattamento di rifiuti e discariche (sono riportati eventi precedenti al 2014, segnalati da alcune agenzie e procure della Repubblica in quanto connessi a eventi successivi).

Ufficio.

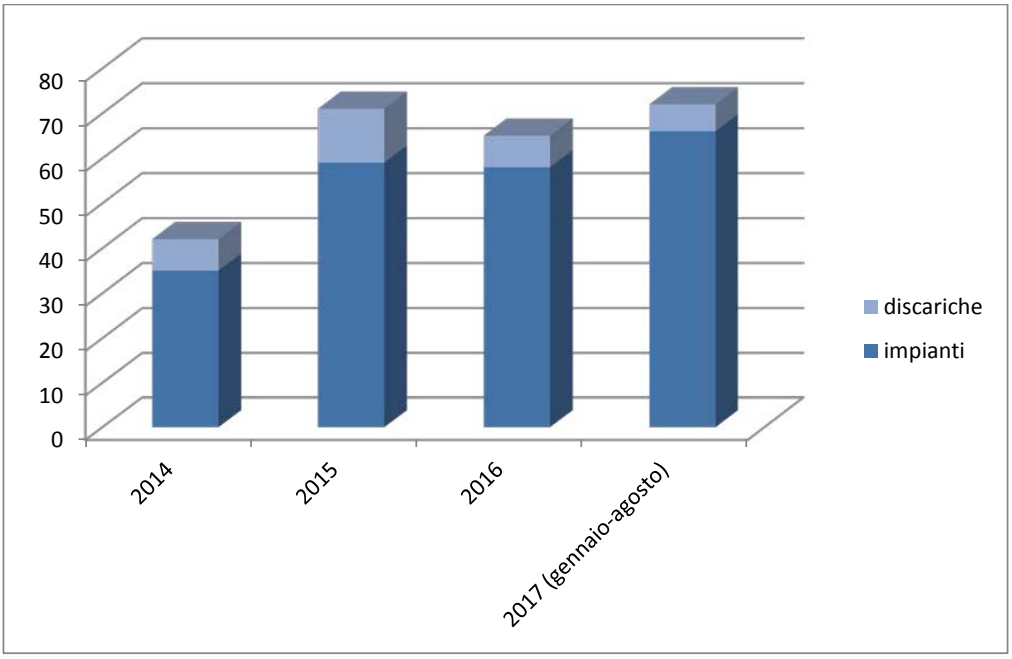
2. Si è ritenuto, inoltre, indispensabile, in questa prima fase, acquisire i dati relativi alle patologie tumorali, soprattutto infantili, presso tutti quei soggetti, pubblici o privati, che risultino detentori di dati ed informazioni attendibili al riguardo (registri tumori, aziende ospedaliere, aziende sanitarie locali, servizi della medicina di base).

3. Pertanto, i Servizi di polizia giudiziaria in indirizzo vorranno, ciascuno per i propri ambiti di competenza, acquisire i predetti dati, avendo cura di procedere ad una prima geo-localizzazione degli stessi, anche incrociandoli con altri dati ambientali in loro possesso e scaturenti da pregresse attività di indagine, al fine di ottenere una cartografia investigativa tale da esaltale le aree nelle quali appare significativa la concentrazione delle patologie.

4. Di particolare interesse risultano, altresì, le informazioni concernenti la mancata realizzazione di interventi di bonifica, soprattutto se concernenti le aree così come individuate al [punto 3]. Su tale versante, sarà indispensabile acquisire le informazioni in possesso dell'ARPA Campania."

	impianti	discariche
anni precedenti al 2014	11	0
2014	35	7
2015	59	12
2016	58	7
2017 (gennaio-agosto)	66	6

Come si vede, in proporzione l'anno 2017 è quello che ha fatto registrare il massimo numero tendenziale di eventi (con ulteriore aumento a partire dalla seconda metà dell'anno), ma la crescita del fenomeno risale già al biennio precedente.



La distribuzione territoriale vede una prevalenza di eventi al Nord, il che, in mancanza, come oltre si dirà, di spiegazioni omogenee per il fenomeno, al di là del diffuso "sovraccarico" degli impianti, conferma indirettamente quantomeno l'inversione del flusso dei rifiuti rispetto a storiche emergenze che hanno in passato colpito le regioni meridionali.
Alla maggiore concentrazione degli impianti di recupero e di smaltimento rifiuti al Nord contribuisce una logica preferenza per la vicinanza alla domanda, conseguente alla maggiore presenza di impianti industriali e alla maggiore urbanizzazione del territorio rispetto al Centro-Sud e alle Isole.



Nord	(124) **47,5%**
Centro	(43) **16,5%**
Sud	(62) **23,7%**
Isole	(32) **12,3**

A fronte di questi numeri crescenti, la risposta giudiziaria risulta non omogenea e non particolarmente incisiva negli esiti.

Va intanto rilevato che sono pervenute risposte relative a poco meno della metà degli eventi segnalati alle procure della Repubblica[49]; le mancate risposte, oltre a una quota fisiologica di omissione o ritardo (che sulla base di precedenti esperienze di inchiesta della Commissione può stimarsi nel 25-30 per cento degli interlocutori) possono essere ipoteticamente ascritte alla mancata conoscenza degli eventi, in alcuni casi esplicitamente dichiarata.

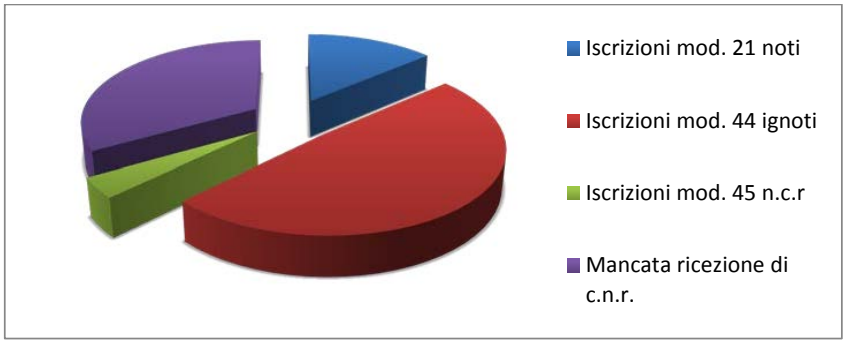
Si verifica cioè che gli incendi all'interno di impianti di trattamento di rifiuti, in occasione dei quali intervengono, nell'esercizio delle rispettive competenze, Vigili del fuoco e agenzie regionali per l'ambiente, in alcuni casi non vengono segnalati come notizie di reato alle procure della Repubblica territorialmente competenti: si tratta di non meno di un terzo dei casi, ma si deve ritenere che il numero possa essere maggiore, in forza della cennata interpretazione delle mancate risposte degli uffici giudiziari.

La "cifra oscura" in questa materia potrebbe rivelarsi ulteriormente amplificata dalla "gestione domestica" di alcuni eventi da parte delle aziende interessate, senza il coinvolgimento dei Vigili del fuoco e degli organi di controllo ambientale, nonostante l'incidenza di questo tipo di eventi sull'ambiente.

[49] Sono pervenute alla Commissione risposte da 54 degli 87 uffici giudiziari interpellati relative a 118 eventi.

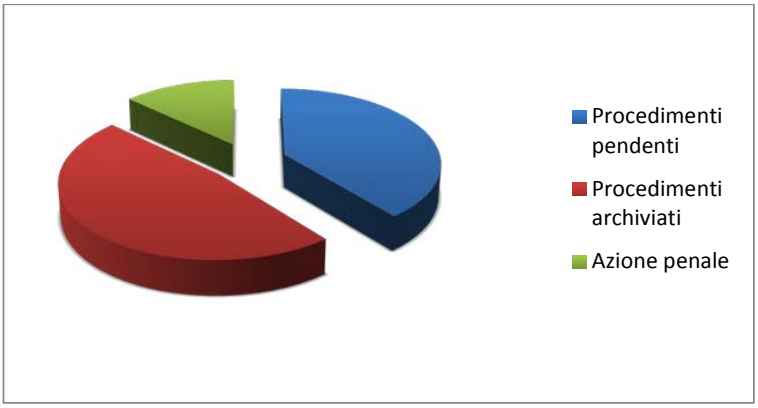
Di seguito il quadro dei procedimenti penali, con la distinzione tra iscrizioni a "noti", a "ignoti" e quelle, minoritarie , nel registro dei "fatti non costituenti reato", a cui si aggiunge la quota dichiarata di mancata ricezione di notizia di reato.
Come si è detto descrivendo singoli casi nel paragrafo 2.2, diversi uffici giudiziari hanno in effetti ricevuto notizia di incendi in impianti mediante la comunicazione della Commissione e hanno potuto così avviare indagini sino ad ora non svolte.

Iscrizioni mod. 21 noti	13,7 %
Iscrizioni mod. 44 ignoti	49,0 %
Iscrizioni mod. 45 n.c.r	3,9 %
Mancata ricezione di c.n.r.	33,4 %



Circa la metà degli eventi ha dato luogo a procedimenti penali a carico di ignoti, che tali, nella quasi totalità, sono rimasti sino all'archiviazione.
L'esercizio dell'azione penale ha riguardato il 13 per cento dei casi ma a questo proposito va fatta una precisazione riguardante i reati per cui si procede.
Solo in cinque casi, infatti, è stata esercitata l'azione penale per il delitto di incendio, doloso o colposo, mentre negli altri casi l'incendio è stato occasione per accertare altri reati ambientali, derivanti da irregolarità nella gestione degli impianti.

Procedimenti pendenti	39,1 %
Procedimenti archiviati	47,9 %
Azione penale	13,0 %



La limitatezza della risposta giudiziaria non consente di fornire in maniera coordinata e documentata una spiegazione del fenomeno sin qui descritto.

E' peraltro possibile formulare ipotesi generali che spieghino l'aumento degli eventi, in una prospettiva complessa da cui far derivare alcune raccomandazioni ad esito della presente relazione.

Richiamata la premessa sull'impossibilità di fornire una spiegazione complessiva del fenomeno, alcuni elementi valutativi emergono comunque dall'insieme degli eventi:

- la fragilità degli impianti, spesso non dotati di sistemi adeguati di sorveglianza e controllo;
- la rarefazione dei controlli sulla gestione che portano a situazioni di sovraccarico degli impianti e quindi di incrementato pericolo di incendio;
- la possibilità, determinata da congiunture nazionali e internazionali[50], di sovraccarico di materia non gestibile, che quindi dà luogo a incendi dolosi "liberatori";

[50] Risulta di particolare interesse quanto di recente segnalato alla Commissione dall'Agenzia delle dogane (nota 12 dicembre 2017 del Dirigente dell'Ufficio intelligence – Direzione centrale antifrode e controlli dell'Agenzia delle Dogane, acquisita dalla Commissione come Doc. n. 2573/2) circa la collaborazione istituzionale dell'Agenzia con le competenti strutture della Repubblica Popolare Cinese.

"Con comunicazione del 25 ottobre 2017 […] l'Addetto doganale dell'Agenzia, operante presso l'Ambasciata d'Italia in Pechino, ha comunicato, tra l'altro, che in occasione dell'incontro tenutosi in Cina nell'ambito del progetto finanziato Nazioni Unite "Dotcom Waste" […] la delegazione internazionale […] ha evidenziato le problematiche inerenti:

- la scarsa reattività di AQSIQ (Dipartimento di Protezione Ambientale cinese) in ordine alle verifiche sulla corretta applicazione della normativa ambientale da parte delle società cinesi in territorio cinese e le criticità emerse relativamente all'attendibilità delle certificazioni emesse da CCIC (Ente cinese operante anche in alcuni Stati Membri UE - non in Italia - che rilascia la Certificazione di Pre-Imbarco per alcuni rifiuti destinati in Cina, come nel caso dei cascami e rifiuti di polietilene);
- le distorsioni di flusso di rifiuti a rischio di illecito da un Paese Membro all'altro, all'interno del territorio della Unione Europea, tendenti ad eludere il controllo presso i valichi doganali dei Paesi

- la disomogeneità delle risposta investigativa e giudiziaria, associata a una elevata "cifra oscura", genera una differenza significativa tra numero di eventi di incendio, eventi oggetto di indagine, indagini con esiti di accertamento di cause e responsabilità degli incendi; mentre, nell'ambito dei procedimenti penali instaurati, potrebbe risultare di particolare utilità la condivisione di protocolli investigativi, con diffusione su base nazionale delle migliori prassi e omogeneità negli accertamenti e nell'esercizio dell'azione penale;
- l'elevato impegno di risorse richiesto da un incendio in impianti di trattamenti di rifiuti per quanto riguarda le operazioni di spegnimento da parte dei vigili del fuoco, gli interventi di tutela della popolazione, i monitoraggi ambientali e le investigazioni, è tale da suggerire o imporre un investimento adeguato nella prevenzione, che sicuramente corrisponde a un interesse non solo di tutela ambientale ma anche di migliore gestione delle risorse pubbliche;
- la natura degli impianti di cui si tratta e lo svolgimento in essi di attività pericolose, richiedono una prevenzione coordinata che abbia riguardo al rilascio delle autorizzazioni in materia ambientale, alla certificazione antincendio - e al loro rinnovo - nonché a controlli non solo documentali ma anche fisici degli impianti, numericamente adeguati.

  Va poi superata l'"invisibilità" di molti eventi: un incendio è un fatto potenzialmente costituente reato, nella forma dolosa o in quella colposa; le notizie di reato devono pervenire alle procure della Repubblica in forma utile e a seguito del necessario coordinamento informativo tra Vigili del fuoco, agenzie ambientali, polizie giudiziarie specializzate e territoriali, anche costruendo una base informativa comune, che risulti coerente nel riportare la natura dei fatti e i numeri.

  Dal punto di vista della qualificazione giuridica dei fatti, si deve ritenere che a fronte di un'attività pericolosa e soggetta e regole cautelari quale è quella della gestione degli impianti di trattamento dei rifiuti, la prima ipotesi di reato possa

---

più reattivi in termini di tutela ambientale, per l'impatto criminogeno che le differenze di sensibilità dei vari dispositivi di controllo nazionali, in Europa ed in Cina, hanno sulle scelte degli operatori.
Con la stessa comunicazione, l'Addetto doganale italiano in Cina ha segnalato che, secondo fonti del Ministero di Protezione Ambientale, oltre seicento aziende del settore sono state chiuse, in Cina, per avere importato rifiuti non adeguatamente trattati e che, anche in ragione delle segnalazioni inoltrate alle autorità cinesi da questa Direzione Centrale Antifrode e Controlli nell'ambito della cooperazione internazionale, la Repubblica Popolare Cinese sta valutando la possibilità di inserire con norma intema il divieto all'importazione di materiali plastici che non siano di provenienza industriale".
La nuova politica cinese risulta anche dalla notifica del 18 luglio 2017 (con effetto dal 1° gennaio 2018) alla World Trade Organization (WTO) della chiusura all'importazione di una serie di rifiuti solidi destinati al riciclo in quel paese ("By the end of 2017, China will forbid the import of 4 classes, 24 kinds of solid wastes, including plastics waste from living sou rces, vanadium slag, unsorted waste paper and waste textile materials")
https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=237688&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

essere quella di incendio colposo a carico dei gestori; salvo evidentemente il possibile accertamento di condotte dolose che abbiano causato l'incendio.
Al contempo la scorretta gestione dei siti, causa o concausa dell'incendio, può rivelare altri reati ambientali. E ancora: al di là dell'accertamento delle cause di ciascun incendio e delle eventuali responsabilità personali, oggetto delle indagini in sede giudiziaria, altri temi si riflettono sul possibile innalzamento dell'omogeneità e della qualità della risposta investigativa e giudiziaria, e prima ancora della qualità ed efficacia dei controlli in sede amministrativa:
- le vicende autorizzative riguardanti i gestori degli impianti;
- le situazioni societarie, assicurative e fideiussorie degli impianti;
- la natura e misura dei materiali stoccati (se rientrino nella tipologia di rifiuti per i quali il gestore è in possesso di autorizzazione, sia con riferimento alle caratteristiche qualitative che quantitative);
- il rispetto delle prescrizioni delle autorizzazioni ambientali;
- il rispetto della normativa antincendio e prevenzionistica.

Il contesto necessario è quello di una adeguata programmazione di controlli, anche con gli strumenti pianificatori riservati al Sistema nazionale di protezione ambientale ai sensi della legge n. 132 del 2016 che tenga in debito conto la complessa realtà dell'impiantistica allargando lo sguardo agli impianti apparentemente minori ma potenzialmente a rischio.
Una piena e totale conoscenza dello stato degli impianti da parte delle autorità competenti al controllo potrà poi garantire l'accertamento delle conseguenze ambientali derivate dall'evento, sia a fini di tutela della salute che, in sede giudiziaria, di valutazione della ricorrenza dei delitti di inquinamento ambientale ovvero di disastro ambientale, considerato che un incendio, come tale anche giuridicamente qualificato, in un impianto di trattamento di rifiuti o in una discarica, incide significativamente su più matrici ambientali; infine, l'attenzione successiva all'evento dovrà appuntarsi sulla conformazione della bonifica e sull'eventuale omessa bonifica.
Il tema degli incendi in impianti di trattamento dei rifiuti costituisce campo di prova di una capacità di coordinamento tra soggetti pubblici e di visione integrata dei problemi ambientali e del ciclo dei rifiuti, in difetto della quale non potrà esservi adeguata prevenzione del fenomeno.

REGIONE	PROVINCIA	n°	ARPA	PROCURE	COMUNE	DENOMINAZIONE	TIPO DI IMPIANTO	DATA EVENTO
PIEMONTE	TORINO	1	*		Pianezza	Cmt spa	Rifiuti non pericolosi	30/05/2017
		2	*	*	Castellamonte	Agrigarden ambiente	Rifiuti urbani	26/05/2017
		3	*		La Loggia	Cmt spa	Rifiuti ingombranti raccolta differenziata, scarti di imballaggi	05/04/2017
		4	*		Volpiano	Metalfer	Trattamento alluminio	14/03/2017
		5	*		Chivasso	Smc Chivasso	Rifiuti speciali non pericolosi	14/10/2016
		6	*		Piossasco	Tecnoservice srl	Stoccaggio rifiuti pericolosi e non	25/08/2016
		7	*		Collegno	Barricalla spa	Rifiuti pericolosi	20/07/2016
		8	*		Torino	Eden car di pugliese patrizia	-	30/06/2016
		9	*		Rondissone	Dcm metalli snc	Recupero metalli	20/06/2016
		10	*		Settimo Torinese	Centro ecodemolizioni	Autodemolitore	21/01/2016
		11	*		La Loggia	Cmt spa	Messa in riserva/recupero rifiuti speciali pericolosi e non	04/06/2015
		12	*	*	Torino	Transitors srl	Rifiuti pericolosi e non	18/03/2015
		13	*		Riva presso Chieri	Eco 2000 srl	Messa in sicurezza, demolizione, rottamazione, recupero veicoli	02/02/2015
		14	*		Chivasso	Smc Chivasso	Messa in riserva di rifiuti speciali non pericolosi /pneumatici	13/10/2014
	ASTI	15	*	*	Sommariva del Bosco	Str società trattamento rifiuti	Impianto tmb e valorizzazione rifiuti raccolte differenziate	03/07/2016
	CUNEO	16	*		Magliano Alpi	Ama spa azienda monregalese ambiente	Impianto tmb e discarica rifiuti urbani	09/06/2017
		17	*		Borgo San Dalmazzo	Pellegrino Antonio	Autodemolizioni e rottami	18/11/2015
		18	*		Roccavione	I.d.e.a. granda s.con srl	Preparazione combustibile solido secondario da ru e rs	29/08/2015
		19	*		Fossano	Rosso srl	Stoccaggio e trattamento rifiuti speciali pericolosi e non	14/07/2015
	VERBANIA	20	*		Mergozzo	Conser vco spa	Rifiuti urbani e speciali, pericolosi e non	16/05/2017
	BIELLA	21	*	*	Biella	Autodemolizione abc	Autodemolitore	27/01/2017
		22	*	*	Vigliano Biellese	Autodemolizione eredi di mazzilli francesco	Autodemolitore	31/08/2016

PIEMONTE	NOVARA	23	*	*	Barengo	A2A discarica di barengo	Discarica rifiuti speciali non pericolosi	23/06/2015
LOMBARDIA	BERGAMO	24		*	Casirate D'adda	srl Idroenergia	-	00/00/2015
		25	*		Casirate D'adda	Idroclean spa	Recupero e stoccaggio rifiuti pericolosi e non	30/09/2015
	COMO	26	*		Mariano Comense	Daneco impianti srl	Discarica	23/05/2014
	BRESCIA	27	*		Montichiari	Gedit spa	Discarica	26/07/2015
		28	*		Montichiari	Ex discarica controllata inerti e derubricati (chiusa nel 2005)	Discarica	18/08/2015
		29	*	*	Calcinato	Special rifiuti srl	Stoccaggio rifiuti pericolosi e non, cernita e recupero non pericolosi	03/09/2015
		30	*	*	Calcinato	Special rifiuti srl	Stoccaggio rifiuti pericolosi e non, cernita e recupero non pericolosi	16/03/2017
		31		*	Bedizzole	Faeco srl (ora green up)	Trattamento selezione e recupero rifiuti speciali non pericolosi	30/05/2017
		32	*	*	Bedizzole	Faeco srl (ora green up)	Trattamento selezione e recupero rifiuti speciali non pericolosi	17/03/2017
		33	*	*	Bedizzole	Faeco srl (ora green up)	Trattamento selezione e recupero rifiuti speciali non pericolosi	24/05/2017
	LECCO	34	*		Garbagnate Monastero	Tecno assemblaggi snc	Cernita e recupero rifiuti non pericolosi	19/12/2016
	MANTOVA	35	*		Castiglione delle Stiverie	Hera ambiente recuperi srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi	08/04/2017
		36	*		Marcaria	Bandinelli spa	Recupero e stoccaggio rifiuti non pericolosi, autodemolizione	30/10/2016
		37	*		San Martino dell'Argine	Area ex Gerelli gomme	Smaltimento rifiuti comunali	21/01/2016
		38	*		Mariana Mantovana	Tea spa	Discarica	13/07/2015
	MILANO	39	*		Lainate	Rottami metalli italia spa	Recupero stoccaggio rifiuti pericolosi e non, autodemolizione	26/07/2017
		40	*		Lainate	Rottami metalli italia spa	Recupero stoccaggio rifiuti pericolosi e non, autodemolizione	27/08/2016
		41	*		Milano	Ecoltecnica srl	Recupero e stoccaggio rifiuti pericolosi e non	08/04/2016
		42	*	*	Bruzzano	Carluccio srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi	24/07/2017
		43	*	*	Cinisello Balsamo	Carluccio srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi	02/10/2017
		44	*		Senago	Galli srl	Stoccaggio e ricondizionamento miscelazione e recupero rifiuti pericolosi e non	07/07/2017
		45	*		Novata Milanese	Ri.eco spa	Recupero stoccaggio e cernita rifiuti non pericolosi, stoccaggio rifiuti pericolosi	28/06/2015

LOMBARDIA	MILANO	46	*		Cornaredo	Polirecuperi srl	Stoccaggio e recupero rifiuti non pericolosi, stoccaggio rifiuti pericolosi	26/11/2016
	MONZA BRIANZA	47	*		Lissone	Gelsia ambiente	Centro raccolta comunale	17/12/2016
	PAVIA	48	*		Sannazzaro de' Burgondi	C.r srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi, stoccaggio rifiuti pericolosi	26/10/2014
		49	*		Sannazzaro de' Burgondi	C.r srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi, stoccaggio rifiuti pericolosi	12/04/2014
		50	*	*	Mortara	Eredi bertè antonino srl	Recupero rifiuti non pericolosi e stoccaggio rifiuti pericolosi e non	06/09/2017
		51	*		Stradella	Broni stradella spa	Piattaforma rifiuti urbani	06/06/2017
		52	*		Ferrera Erbognone	Ceraminati pietro srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi, stoccaggio rifiuti pericolosi	02/06/2015
		53	*		Parona	Aboneco recycling srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi	23/05/2017
	VARESE	54	*		Angera	Nuova clean srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi	21/07/2017
		55	*		Gorla Maggiore	Econord	Discarica	24/05/2017
		56	*		Golasecca	Briante martegani srl	Stoccaggio, cernita e recupero rifiuti non pericolosi, stoccaggio rifiuti pericolosi	22/06/2015
VENETO	PADOVA	57	*	*	Sant'Angelo di Piove di Sacco	Intercommercio coccarrielli g & c snc	Impianto di recupero	21/03/2015
		58		*	Monselice	Nek srl	Gestione e trattamento rifiuti plastici	04/10/2016
	ROVIGO	59	*		Ceregnano	Polaris srl	Stoccaggio provvisiorio rifiuti speciali pericolosi e non	18/07/2013
		60	*		Rovigo	Polimero	Impianto recupero rifiuti plastici	13/07/2013
		61	*		Rovigo	Ecoambiente consorzio rsu	Impianto selezione igienizzazione rsu	25/08/2015
		62	*		Boara Polesine	Nuova amit (ex biofer) srl	Impianto trattamento e/o recupero	18/06/2015
		63	*		Villadose	Fresenius kabi anti infectives srl	Industra farmaceutica con termocombustione	10/04/2014
	TREVISO	64	*	*	San Biagio di Callalta	Bigaran srl	Impianto trattamento rifiuti	26/02/2014
		65		*	Mogliano Veneto	Veritas spa	Raccolta e selezione rifiuti	17/09/2016
		66		*	Vidor	Vidori spa	Stoccaggio, gestione, recupero rifiuti	17/08/2017
		67	*	*	Castelfranco Veneto	Ceccato	Impianto trattamento recupero	26/09/2015
	VERONA	68	*		S. Stefano di Zimella	Olicaf spa	Impianto trattamento e/o recupero	11/01/2013

VENETO	VERONA	69	*		Legnago	Ecologica tredi srl	Impianto trattamento e/o recupero	30/08/2015
		70	*		Verona	Biondani tmg spa	Impianto trattamento e/o recupero	03/08/2013
		71	*		Sommacampagna,	Pro-in srl	Impianto trattamento e/o recupero	09/09/2013
		72	*		Povegliano Veronese	Ambiente e servizi srl	Impianto trattamento e/o recupero	27/01/2014
		73	*		Bussolengo	So.ge.tec. srl	Impianto trattamento e/o recupero	02/05/2015
		74	*		Angiari	Stena technoworld srl	Impianto trattamento e/o recupero	12/03/2015
		75	*		Legnago	Ecologica tredi srl	Impianto trattamento e/o recupero	27/05/2015
		76	*		Zevio	Transeco srl	Impianto trattamento e/o recupero	04/07/2015
		77	*		Villa Bartolomea	Fertitalia srl	Impianto trattamento e/o recupero	23/06/2013
	VICENZA	78	*	*	Cornedo Vicentino	Eco.el. srl	Impianto trattamento e/o recupero	14/03/2013
		79		*	Rossano Veneto	srl fiorese ecologia	Stoccaggio, raccolta e trasformazione di rifiuti speciali e tossico nocivi	25/03/2017
		80	*	*	Torrebelvicino	Vallortigara servizi ambientali spa	-	01/10/2013
	VENEZIA	81	*		Pianiga	Ramm srl	Impianto gestione rifiuti non pericolosi	02/01/2013
		81 bis		*	Venezia	Veritas spa	Raccolta e selezione rifiuti	07/06/2017
		82	*		Marghera	Ladurner ambiente spa	Impianto trattamento e recupero	20/05/2015
TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTO	83	*	*	Lavis	Ricicla trentino 2 srl	Rifiuti urbani e rifiuti speciali non pericolosi	05/08/2015
		84	*	*	Faedo	Autodemolizioni dallago	Recupero dei materiali e la rottamazione di veicoli a motore e rimorchi	14/12/2016
	BOLZANO	85	*		Bolzano	Eco-center spa	Triturazione di rifiuti ingombranti	11/09/2014
		86	*	*	Bolzano	Eco-center spa	Triturazione di rifiuti ingombranti	01/12/2015
FRIULI VENEZIA GIULIA	PORDENONE	87	*	*	Aviano	Snua srl	Rifiuti urbani	16/12/2014
		88	*	*	Spilimbergo	Mistral srl	Rifiuti sanitari	29/07/2015
LIGURIA	SAVONA	89	*	*	Cisano sul Neva	S.a.r.r. srl	Attività di recupero rifiuti non pericolosi	03/09/2014
		90	*	*	Cisano sul Neva	S.a.r.r. srl	Attività di recupero rifiuti non pericolosi	19/02/2017

LIGURIA	SAVONA	91	*	*	Cisano sul Neva	S.a.r.r. srl	Attività di recupero rifiuti non pericolosi	06/06/2017
		92	*	*	Stella	Comet recycling srl	Smaltimento e recupero rottami ferrosi e metallici, rifiuti da demolizione e non pericolosi	18/04/2016
	GENOVA	93	*	*	Genova	F.i.d.eco srl	Stoccaggio e recupero rifiuti speciali e pericolosi	15/04/2016
		94	*		Follo	Ferdeghini sas	Stoccaggio, selezione e recupero di rifiuti industriali non pericolosi	04/07/2015
	LA SPEZIA	95	*	*	Follo	Ferdeghini sas	Stoccaggio, selezione e cernita con recupero di rifiuti industriali non pericolosi	16/04/2017
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	96	*	*	Sant'Agata Bolognese	Herambiente spa	Impianto di compostaggio	17/01/2014
		97	*	*	Zola Predosa	Zola predosa teleriscaldamento srl	Impianto di recupero	17/05/2015
		98	*	*	Granarolo Emilia	Herambiente spa	Impianto di selezione e recupero	29/07/2016
	FERRARA	99	*		Ferrara	Herambiente spa	Termovalorizzatore	13/03/2017
		100	*		Ferrara	Herambiente spa	Termovalorizzatore	02/03/2016
		101	*		Bondeno	Melorec snc	Trattamento rifiuti speciali pericolosi e non	25/05/2015
		102	*		Copparo	Area spa	Discarica	05/09/2015
		103	*		S. Giuseppe di Comacchio	Fgs di Guidi Fernando	Impianto di trattamento	14/07/2016
	FORLì	104	*		Forlì	Bandini e casamenti	Impianto selezione carta	00/002015
	MODENA	105	*		Mirandola	Aimag	Discarica	00/002014
		106	*		Finale Emilia	Ecobloks	-	00/002016
		107	*		Fossoli - Carpi	Tred	-	00/002017
	PARMA	108	*		Parma-Loc. Cornocchio	Iren ambiente spa	-	00/00/2015
	PIACENZA	109	*	*	Piacenza	Inceneritore	-	31/08/2016
	RAVENNA	110	*	*	Ravenna	Herambiente spa	Centro stoccaggio	01/07/2017
		111	*		Ravenna	Herambiente spa	Discarica rifiuti non pericolosi	03/04/2017
	REGGIO EMILIA	112	*	*	Cadelbosco di Sopra	Idealservice	-	00/10/2015
		113	*	*	Novellara	Sabar	-	00/04/2015

TOSCANA	MASSA	114	*		Aulla	Costa Mauro	Stoccaggio e trattamento rifiuti	29/09/2007
		115	*		Aulla	Costa Mauro	Stoccaggio e trattamento rifiuti	27/07/2011
		116	*		Aulla	Costa Mauro	Stoccaggio e trattamento rifiuti	04/10/2015
		117	*		Aulla	Costa Mauro	Stoccaggio e trattamento rifiuti	31/07/2016
	PISA	118	*	*	Pontedera	Mansider	Impianto demolizione rifiuti metallici pericolosi e non pericolosi	27/05/2015
		119	*	*	Ponsacco	Ferretti autodemouzioni	Impianto gestione rifiuti pericolosi e non pericolosi	17/03/2016
		120	*	*	Castelfranco di Sotto	Waste recycling	Gestione rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	10/09/2016
	FIRENZE	121	*	*	Empoli	Mazzoni ferro srl	Recupero e messa in riserva di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	03/07/2014
	GROSSETO	122	*		Grosseto	Futura spa	Impianto produzione di css e compostaggio da forsu	12/04/2017
		123	*		Civitella Paganico	Civitella paganico 2000 srl	Discarica di rifiuti non pericolosi	26/06/2017
	LIVORNO	124	*	*	Rosignano Marittimo	Rea	Rifiuti urbani e speciali non pericolosi	04/04/2014
		125	*	*	Rosignano Marittimo	Rea	Rifiuti urbani e speciali non pericolosi	13/04/2014
		126	*	*	Piombino	Asiu spa	Rifiuti non pericolosi	21/07/2015
		127	*	*	Piombino	Asiu spa	Rifiuti non pericolosi	11/09/2015
		128	*	*	Livorno	Lonzi metalli	Stoccaggio e trattamento rifiuti pericolosi e non pericolosi	08/08/2015
		129	*	*	Livorno	Trend Livorno spa	Recupero raee	11/09/2015
		130	*	*	Livorno	Ra.ri srl	Gestione rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	03/03/2015
	AREZZO	131	*		Terranova Bracciolini	Tb -trattamento	Rifiuti urbani	21/06/2017
		132	*		Foiano della Chiana	Raetech	Gestione rifiuti pericolosi e non pericolosi raee	19/07/2016
		133	*		Capolona	Tca spa	Recupero e commercio metalli preziosi	18/10/2016
		134	*		Civitella Val di Chiana	Chimet- inceneritore	Rifiuti pericolosi e non pericolosi	19/09/2014
	PISTOIA	135	*	*	San Marcello Pistoiese	Sistemi biologici srl	Compostaggio	13/05/2017
		136	*	*	San Marcello Pistoiese	Sistemi biologici srl	Compostaggio	19/06/2017

TOSCANA	PISTOIA	137	*	*	Serravalle Pistoiese	Pistoiambiente	Rifiuti speciali non pericolosi	04/07/2016
MARCHE	ANCONA	138	*		Fabriano	Marche recycling srl	Recupero pneumatici fuori uso	17/09/2016
	FERMO	139	*	*	Torre San Patrizio	S.a.m.	Discarica di rifiuti non pericolosi	23/07/2014
		140	*	*	Torre San Patrizio	S.a.m.	Discarica di rifiuti non pericolosi	30/07/2016
	MACERATA	141	*	*	Montecassiano	Giustozzi ambiente srl	Rifiuti speciali pericolosi	09/07/2015
		142	*	*	Tolentino	Cosmari	Rsu	09/07/2015
UMBRIA	TERNI	143	*	*	Narni	Ternienergia spa	Attività di recupero di pneumatici fuori uso	24/10/2014
		144	*	*	Narni	Ternienergia spa	Attività di recupero di pneumatici fuori uso	18/07/2015
		145	*	*	Orvieto	Discarica rsu di le crete	Discarica	15/05/2017
	PERUGIA	146	*		Perugia	Complesso impiantistico di Ponte Rio	-	02/06/2015
		147	*		Perugia	Complesso impiantistico di Ponte Rio	-	22/09/2016
		148	*		Foligno	Vus servizi	Impianto di compostaggio	28/05/2017
LAZIO	VITERBO	149	*	*	Viterbo	Trattamento rifiuti ecologia	Tmb	31/05/2014
		150	*	*	Onano	Cite	Trattamento e stoccaggio rifiuti	03/09/2016
	ROMA	151	*		Roma	N.i.eco	Filtri per aria e per olio, olio motore esausto, terra contaminata da idrocarburi	12/07/2014
		152	*		Roma	Ama	rsu	02/06/2015
		153	*		Roma	Impianto di gassificazione malagrotta	Stoccaggio cdr prodotto dagli impianti tmb	25/05/2017
		154	*		Roma	Autodemolizioni petrini	Autodemolizione	01/06/2017
		155	*	*	Colleferro	Lazio ambiente spa	Discarica	11/06/2014
		156	*		Segni	Fratelli Colagiacomo	Deposito autoveicoli dismessi	15/07/2015
		157	*	*	Albano Laziale	Società pontina ambiente	Trattamento meccanico-biologico dei rsu	30/06/2016
		158	*	*	Pomezia	Ecoservizi per l'ambiente	Trattamento rifiuti	07/05/2017
	LATINA	159	*		Castelforte	C.s.a.	Rifiuti speciali	13/06/2017

LAZIO	LATINA	160	*	*	Aprilia	Kyklos	Rifiuti organici	01/11/2014
	RIETI	161	*	*	Cittaducale	Ternipolimeri	Rifiuti plastici	04/12/2016
ABRUZZO	CHIETI	162	*		Chieti Scalo	Teate ecologia srl (ex se.a.b)	Piattaforma ecologica per rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi	05/04/2017
		163	*		Chieti	La ex serv. Eco.	Ex impianto di stoccaggio di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi	09/06/2016
		164	*		Chieti	Ex ecoservice di Roberto Bellia	Ex impianto di recupero e trattamento rifiuti speciali non pericolosi	27/06/2015
	L'AQUILA	165	*		Pratola Peligna	Ad.ri.a	Impianto di trattamento pneumatici usati	01/07/2014
	TERAMO	166	*	*	Scerne di Pineto	Am consorzio ambiente	Impianto di selezione di rifiuti	16/11/2016
MOLISE	ISERNIA	167	*	*	Pozzilli-Venafro	Smaltimenti sud srl	Selezione dei rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata	03/09/2015
CAMPANIA	AVELLINO	168	*	*	Montefredane	Novolegno spa	Impianto di recupero di materia ed energetico	11/06/2014
		169	*	*	Atripalda	C.e.r. v.u. srl	-	12/06/2016
		170	*		Fragneto monforte	Sito stoccaggio ecoballe loc. Zingara morta	Rifiuti urbani frazione secca selezionata in balle	00/08/2013
		171	*		San lorenzo maggiore	Lavorgna srl	Rifiuti provenienti da raccolta differenziata	28/11/2014
		172	*		San leucio del sannio	Sito provvisorio comunale stoccaggio rifiuti urbani	Rifiuti urbani	08/05/2015
		173	*		Benevento	Seif srl	Rifiuti urbani cimiteriali	05/09/2016
		174	*		Paolisi	Ciset srl area privata	Rifiuti speciali in balle di poliestere (tnt) proveniente da attività produttive	20/01/2017
	CASERTA	175	*		Villa Literno	Impianto stoccaggio rifiuti rsb	Impianto stoccaggio rifiuti rsb	19/03/2017
		176	*	*	Gricignano di Aversa	Ecotransider srl	trattamento rifiuti	05/10/2016
		177	*	*	Villa Literno	Polo nautico	-	15/10/2014
		178	*	*	Caserta	Campo nomadi	-	11/11/2014
		179	*	*	Santa Maria Capua Vetere	Sponda dx canale regi lagni	-	21/08/2015
		179 bis		*	Belllona	Ilside srl	Trattamento e messa in riserva di rifiuti	11/07/2017
		180	*	*	Marcianise	Sud asi	-	30/08/2016
	NAPOLI	181	*		Giugliano in Campania	Campo rom in zona asi	-	26/04/2014

CAMPANIA	NAPOLI	182	*		Giugliano in Campania	Discarica ex Resit	Discarica	26/11/2014
		183	*		Giugliano in Campania	L'area adiacente discarica Schiavi	-	25/06/2015
		184	*		Giugliano in Campania	Discarica Schiavi	Discarica	15/07/2015
		185	*	*	Tufino	Discarica Paenzano 2	Discarica	26/08/2016
	SALERNO	186	*		Eboli	Impianto compostaggio	Recupero di rifiuti	12/09/2016
		187	*		Salerno	Daneco spa	Recupero di rifiuti	08/10/2016
		188	*		Battipaglia	Sele ambiente	Recupero di rifiuti	11/06/2017
		189	*		Scafati	Sea eco ambiente	Recupero di rifiuti	29/09/2017
		190	*		Angri	Sea ecologia pip	Recupero di rifiuti	19/06/2017
PUGLIA	BARI	191	*		Bari	Mercato in disuso	-	08/06/2014
		192	*		Giovinazzo	Acciaierie ferrieri pugliese	-	14/06/2014
		192bis	*	*	Giovinazzo	Discarica	Discarica	04/08/2015
		193		*	Giovinazzo	Discarica	Discarica	23/08/2016
	BRINDISI	194	*		Brindisi	Bri. Ecologica	-	04/04/2014
		195	*		San Vito dei Normanni	Autodemolizione	--	01/07/2014
		196	*		San Pancrazio Salentino	Deposito di pneumatici	-	20/07/2014
		197	*		Brindisi	Ex società Alfa edile	-	24/05/2016
		198	*		Brindisi	Discarica rsu	Discarica	29/07/2016
		199	*		Brindisi	Discarica rsu	Discarica	01/10/2016
		200	*		Erchie	Arca - associazione nazionale ricreativa	-	09/03/2017
		201	*		Brindisi	Cave dismesse	-	26/06/2017
	FOGGIA	202	*	*	Foggia	Sito non specificato	-	24/05/2017
	LECCE	203	*	*	Lecce	Recycling srl	-	19/11/2015

PUGLIA	TARANTO	204	*		Statte	Sito abbandonato	-	18/10/2014
		205	*		Manduria	Sito abbandonato	-	26/08/2015
		206	*		Taranto	Stabilimento Ilva	-	21/09/2015
		207	*		Taranto	Depuratore Gennarini	-	10/05/2016
		208	*		Taranto	Deposito incontrollato di rifiuti	-	05/08/2016
		209	*		Taranto	Sito abbandonato	-	14/08/2016
		210	*		Taranto	Depuratore Gennarini	-	09/04/2017
	TRANI	211	*		Trani	Discarica abusiva di rifiuti	Discarica	09/06/2015
CALABRIA	VIBO VALENTIA	212	*		Serra San Bruno	Isola ecologica comunale	-	00/00/2016
		213	*		Vazzano	Isola ecologica comunale	-	00/00/2017
	REGGIO CALABRIA	214		*	Gioia Tauro	Eco.Rad	Raccolta differenziata rifiuti non pericolosi	08/08/2017
		215	*		Gioia Tauro	-	Termovalorizzatore	08/01/2014
		216		*	Gioia Tauro	Ecoservizi srl	Trasformazione e smaltimento di rottami ferrosi	14/10/2017
		217	*		Motta San Giovanni	-	Impianto di compostaggio	04/06/2017
	CATANZARO	218	*		Lamezia Terme	-	Impianto di rottamazione	20/08/2015
		219	*		Lamezia Terme	-	Impianto di lavorazione oli vegetali	15/01/2017
	COSENZA	220	*		Rende	Sito ex Legnochimica	-	00/00/2015
		221	*		Rende	Sito ex Legnochimica	-	00/00/2017
	CROTONE	222	*		Crotone	Capannone abbandonato	-	00/12/2016
		223	*		Isola di Capo Rizzuto	Area pubblica del comune	Rsu	00/05/2014
		224	*		Ciro Marina	Area pubblica del comune	Rsu	00/08/2014
		225	*	*	Ciro Marina	Ecoemme srl	Impianto di recupero, stoccaggio, riciclaggio materie plastiche	08/07/2015
		226	*	*	San Mauro Marchesato	Rocca srl	Impianto di trattamento rifiuti	24/11/2016

CALABRIA	CROTONE	227	*	*	Cutro	Pentabloc	Deposito pneumatici usati	27/06/2015
SICILIA	PALERMO	228	*	*	Palermo	Discarica rsu di Bellolampo	Discarica	07/07/2015
		229	*	*	Palermo	F.lli Montalto	Rottamazione veicoli	24/05/2016
		230	*	*	Carini	Ecofarma srl	Incenerimento rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi	22/03/2017
		231	*	*	Carini	Sidermetal srl	Triturazione di rifiuti	02/05/2017
		232	*	*	Caltavuturo	Discarica di caltavuturo	Discarica	19/10/2016
	AGRIGENTO	233	*	*	Aragona - Favara	Progeo srl	Raccolta differenziata di frazione secca dei rifiuti urbani	26/06/2016
	CALTANISSETTA	234	*	*	Gela	Discarica dismessa di c.da Cipollina	Discarica	15/08/2015
	RAGUSA	235	*		Ragusa	Ex cava Purrazzito	Recupero rifiuti inerti	00/09/2014
	MESSINA	236	*	*	Messina	Messinambiente spa In liquidazione	Recupero rifiuti non pericolosi	18/04/2017
	SIRACUSA	237	*	*	Melilli	Discarica Andolina	Discarica	00/06/2017
	TRAPANI	238	*		Marsala	Discarica di c.da Campana-Misiddi	Discarica	06/05/2015
		239	*		Trapani	Trapani servizi spa	Impianto di separazione e biostabilizzazione rsu	20/07/2016
SARDEGNA	CAGLIARI	240	*	*	Quartucciu	Ri.me.fe	Autodemolizione	18/05/2015
		241	*		Capoterra	Tecnocasic	Trattamento rsu, pericolosi e acque reflue urbane e domestiche	04/04/2017
		242		*	Capoterra	Tecnocasic	Trattamento rsu, pericolosi e acque reflue urbane e domestiche	30/04/2017
		243	*	*	Capoterra	Tecnocasic	Trattamento rsu, pericolosi e acque reflue urbane e domestiche	23/06/2017
	OLBIA-TEMPIO	244	*	*	Tempio Pausania	Unione comuni Alta Gallura	Discarica rsu	07/11/2014
		245	*	*	Olbia	Cipnes	Impianto di compostaggio	20/08/2016
		246	*	*	Olbia	Cipnes	Impianto di compostaggio	26/06/2017
	SASSARI	247	*		Sassari	Siged	Discarica rsu	28/06/2014
		248	*	*	Chilivani – Ozieri	Secit	Impianto di compostaggio	15/07/2014
		249	*	*	Sassari	Riccoboni	Discarica rsu	18/05/2015

SARDEGNA	SASSARI	250	*	*	Alghero	Ecopramal srl	Recupero e trattamento di rifiuti speciali non pericolosi	28/03/2016
		251	*	*	Sassari	Riccoboni	Discarica rsu	29/05/2016
		252		*	-	-	-	-
		253	*	*	Sassari	-	Discarica dismessa di inerti	27/02/2017
	ORISTANO	254	*	*	Arborea	Cipor	Impianto di trattamento rsu	01/08/2015
		255	*	*	Arborea	Cipor	Impianto di trattamento rsu	21/10/2016
	SUD SARDEGNA	256	*	*	Serramanna	Cisa service	Compostaggio e depurazione	12/07/2016
		257	*	*	Villacidro	Villaservice spa	Smaltimento rifiuti solidi	14/06/2017
		258		*	Villacidro	Villaservice spa	Smaltimento rifiuti solidi	21/07/2016
		259		*	Villacidro	Villaservice spa	Smaltimento rifiuti solidi	28/08/2017

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia e l'adolescenza

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:
Sulla pubblicità dei lavori 247
Indagine conoscitiva sui minori « fuori famiglia » *(Esame e approvazione del documento conclusivo)* 247
ALLEGATO (Documento conclusivo approvato dalla commissione) 250

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza della vicepresidente Sandra ZAMPA.

La seduta comincia alle 14.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Indagine conoscitiva sui minori « fuori famiglia ».

(Esame e approvazione del documento conclusivo).

Sandra Zampa, *presidente e relatrice,* fa presente che la Commissione si appresta a concludere l'indagine conoscitiva sui minori « fuori famiglia », con l'esame del relativo documento conclusivo da lei predisposto insieme alla Vicepresidente, Rosetta Enza Blundo, inviato prima della pausa natalizia a tutti i componenti la Commissione, e di cui raccomanda l'approvazione.

Rosetta Enza BLUNDO (M5S), *relatrice*, nel ricordare che l'indagine conoscitiva da lei proposta si è resa necessaria per le numerose segnalazioni giunte alla Commissione sulla situazione delle case famiglia e dei minori in esse ospitati, illustra lo schema di documento conclusivo, soffermandosi in particolare sulle conclusioni relativamente alle quali ritiene opportuno inserire, nella parte relativa agli allontanamenti disposti in via d'urgenza, *ex* articolo 403 del codice civile, che il pericolo grave, concreto e provato di permanenza del bambino o dell'adolescente nella propria famiglia d'origine sia di tipo psicofisico, e sia constatato con l'ausilio di una *equipe* multidisciplinare, nonché la garanzia di un tempestivo contraddittorio giudiziale, nella fase immediatamente successiva al provvedimento d'urgenza. Raccomanda infine l'approvazione del documento in esame.

Rosanna FILIPPIN (PD), fa presente che la procedura d'urgenza di cui all'articolo 403 del codice civile non permette l'intervento dell'*equipe* multidisciplinare,

essendo applicata nei casi di grave pericolo per i minori che necessitano di interventi immediati.

Rosetta Enza BLUNDO (M5S), *relatrice*, suggerisce di prevedere che il pericolo cui è esposto il minore sia di tipo fisico.

Giuseppe ROMANINI (PD), fa presente che le proposte di riforma dell'articolo 403 del codice civile fanno tutte riferimento ad un pericolo di tipo psicofisico cui è esposto il minore. Concorda invece sulla opportunità del tempestivo intervento del giudice e sulla garanzia del contraddittorio.

Rosetta Enza BLUNDO (M5S), *relatrice*, riformula la sua proposta di modifica in tal senso, dandone lettura.

Maria RIZZOTTI (FI-PDL), nell'apprezzare il lavoro svolto sul documento che rappresenta una fotografia chiara completa e dettagliata dell'attuale situazione relativa alle comunità familiari ed ai minori che vi sono ospitati, chiede che nelle conclusioni si dia maggior risalto alla questione relativa al conflitto di interesse in cui hanno operato i giudici onorari minorili.

Ricorda inoltre che molte famiglie in condizioni di indigenza e che avrebbero bisogno di adeguato supporto non si rivolgono ai servizi sociali per timore di un eventuale allontanamento dei propri figli, essendo noto il consistente giro di affari relativo alle cosiddette « case famiglia », che nei casi peggiori determina una vera e propria spartizione delle rette giornaliere per l'accoglienza dei minori tra assistente sociale, giudice onorario minorile e gestori delle case famiglia. Ricorda poi il caso ancor più eclatante del Forteto.

Giuseppe ROMANINI (PD) ritiene che non essendo la commissione bicamerale una commissione d'inchiesta non possa andare a sindacare l'eventuale commissione di reati da parte di terzi.

Rosetta Enza BLUNDO, *relatrice*, replicando alla senatrice Rizzotti, fa presente che la questione dei giudici onorari è affrontata nell'ultimo capoverso delle conclusioni del documento.

Sandra ZAMPA, *presidente e relatrice*, nel condividere le considerazioni del deputato Romanini, ricorda che sul caso Forteto vi sono state recentemente le relative pronunce giurisdizionali di condanna definitiva, augurandosi nel contempo che casi del genere non si verifichino mai più.

Maria RIZZOTTI (FI-PDL), ricorda che per accertare i fatti del Forteto ci sono voluti ben trent'anni. Propone poi alcune modifiche volte a rafforzare la vigilanza sull'aspetto del conflitto di interessi dei giudici onorari minorili.

Sandra ZAMPA, *presidente e relatrice*, e Rosetta Enza BLUNDO, relatrice, accolgono tali proposte di riformulazione.

Annalisa SILVESTRO (PD), nel dichiarare il voto favorevole della sua parte politica sul documento in esame, esprime apprezzamento per il lavoro svolto, coerente con gli obiettivi del programma dell'indagine deliberata dalla Commissione.

Gabriella GIAMMANCO (FI-PDL), nel dichiarare il voto favorevole del suo gruppo, intende richiamare l'attenzione sul caso « Forteto », che pur essendosi concluso con la condanna definitiva in Cassazione di alcuni dei responsabili degli abusi commessi per quasi 30 anni sui minori ospitati, non ha tuttavia determinato il commissariamento della relativa cooperativa agricola, né tantomeno l'istituzione di una commissione d'inchiesta come auspicato dalla sua parte politica. Non comprende al riguardo l'atteggiamento del partito democratico che si è sempre opposto a tali proposte, pur essendovi ancora molti aspetti da chiarire su tale vicenda.

Sandra ZAMPA, *presidente e relatrice*, fa presente alla collega Giammanco che al

Senato è stato approvato un disegno di legge istitutivo di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità « Il Forteto ».

Gabriella GIAMMANCO (FI-PDL), ritiene che l'approvazione del disegno di legge cui ha fatto riferimento la Vicepresidente Zampa sia avvenuta tardivamente, quasi al termine della legislatura in corso e non abbia prodotto alcun risultato.

Rosetta Enza BLUNDO, *relatrice,* nell'auspicare che le evidenze emerse al termine dell'indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia siano adeguatamente valutate dalla Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza che si insedierà nella prossima legislatura e dal Governo, dichiara il voto favorevole del Movimento 5 Stelle.

Sandra ZAMPA, *presidente e relatrice,* nell'associarsi alle considerazioni della collega Blundo, prende atto con soddisfazione dell'orientamento unanime della Commissione. Pone quindi in votazione lo schema di documento in titolo.

La Commissione approva all'unanimità lo schema di documento in titolo *(vedi allegato)*.

La seduta termina alle 15.

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

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sui minori « fuori famiglia ».

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

Sommario

Obiettivo dell'indagine
1. Il quadro normativo di riferimento: la normativa internazionale ed europea.
1.1 La normativa nazionale.

2. Le dimensioni del fenomeno: il sistema di rilevazione e la mancanza di dati certi.
2.1. Ulteriori dati sull'accoglienza: i dati ISTAT, dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
3. Tipologia e numero delle strutture di accoglienza per minori.
4. Le motivazioni del collocamento al di fuori della famiglia di origine e relativa procedura.
4.1 Gli allontanamenti ex art. 403 del codice civile e la relativa proposta di riforma.
4.2 Le criticità segnalate dalle associazioni di tutela dei minori e delle loro famiglie nel procedimento di allontanamento dalla famiglia di origine.
5. I minori stranieri non accompagnati: la legge n. 47 del 2017.
6. I minori nel circuito della giustizia penale.
7. I profili sanitari nelle strutture di accoglienza semiresidenziali e residenziali terapeutiche per minori.
8. Gli interventi di sostegno alle famiglie con minori.
8.1 Il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.
9. Il sistema di vigilanza e controllo.
10. I costi variabili delle comunità e dei collocamenti dei minori fuori famiglia.
11. Il punto di vista delle associazioni dei genitori e quello dei gestori delle comunità familiari.
Conclusioni.

Obiettivo dell'indagine.

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato, nella seduta del 3 marzo 2015, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sui minori "fuori famiglia", al fine di approfondire tutti gli aspetti relativi al collocamento dei minorenni al di fuori della propria famiglia di origine.

La Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge n. 176 del 1991, prevede all'articolo 20 che ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato, in conformità con la propria legislazione nazionale. Tale protezione sostitutiva può concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della *Kafalah* di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia.

Nel nostro Paese la legislazione vigente in materia di minori fuori famiglia (MFF) ha subìto nel corso degli anni una significativa evoluzione: si è passati infatti dall'accoglienza presso gli istituti di assistenza pubblici o privati per minori, cd. orfanotrofi, al collocamento presso comunità di tipo familiare, cd. "case-famiglia", e all'affido come possibile fase transitoria verso l'adozione vera e propria.

La legge n. 184 del 1983 che disciplina l'adozione e l'affidamento del minore, come modificata dalla legge n. 149 del 2001, ha sancito definitivamente il "diritto del minore alla propria famiglia". La normativa richiamata ha portato a compimento il delicato processo di chiusura e trasformazione dei vecchi orfanotrofi, prevedendo l'istituzione delle cd. "comunità familiari", proprio per garantire al minore la convivenza in un ambiente che sia il più possibile simile a quello della famiglia propriamente detta.

In tale prospettiva, l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato - nel rispetto delle competenze attribuite alle commissioni parlamentari competenti - di svolgere un'indagine conoscitiva volta ad approfondire le criticità relative alla normativa vigente in materia di minori fuori famiglia, nell'ottica di un suo possibile miglioramento.

In particolare la Commissione si è posta l'obiettivo di effettuare una sorta di censimento del numero e delle caratteristiche delle strutture di accoglienza presenti nel nostro Paese - anche al fine di verificarne l'adeguatezza - del numero dei minori che vi transitano, del relativo periodo di permanenza, volgendo lo sguardo non solo ai bambini italiani ma anche e soprattutto ai minori stranieri non accompagnati. Molti di questi, infatti, pari a 6114, secondo gli ultimi dati contenuti nella XVI Relazione semestrale del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse al 31 dicembre 2016, diffusi dal Ministro dell'interno, una volta giunti nel nostro Paese, non riescono nemmeno a transitare presso tali strutture di accoglienza, divenendo irreperibili.

L'intento della Commissione è stato altresì quello di acquisire elementi di conoscenza concernenti il sistema dei controlli, dei finanziamenti, nonché circa le eventuali disfunzioni e carenze di molte comunità familiari, essendo giunte in tal senso alla Commissione numerose segnalazioni, che è apparso doveroso approfondire.

L'indagine conoscitiva ha coinvolto tutti i soggetti che a vario titolo si occupano della tematica trattata, da quelli istituzionali a quelli rappresentativi del terzo settore: complessivamente sono state svolte - dal maggio 2015 al luglio 2016 – circa 30 audizioni, nel cui ambito sono stati auditi circa 80 soggetti competenti in materia.

La Commissione, a conclusione dell'indagine, intende offrire con il presente documento un quadro ricognitivo delle evidenze emerse, fornendo nel contempo spunti di riflessione per un eventuale miglioramento della normativa vigente, anche al fine di limitare quanto più possibile l'allontanamento

dei minori dalla propria famiglia di origine, attraverso le opportune attività di sostegno alla genitorialità, che vedano coinvolti gli operatori dell'assistenza sociale, gli educatori scolastici e tutte le altre istituzioni competenti.

1. Il quadro normativo di riferimento: la normativa internazionale ed europea.

Come ricordato in apertura del presente documento, la citata Convenzione di New York del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, prevede all'articolo 20, oltre a quanto già richiamato in materia di misure di protezione sostitutiva del minore che, nell'effettuare una selezione tra le stesse - affidamento familiare, adozione o collocamento in istituti - si tenga debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

L'articolo 9 della stessa Convenzione, invece, stabilisce la protezione dell'unità familiare, statuendo che gli Stati parti "vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattino o trascurino il fanciullo, oppure se vivano separati e una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo". In tutti questi casi "tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni". Si prevede inoltre che "gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo[1]".

Vi è, inoltre, il quadro normativo europeo di riferimento, costituito in primo luogo dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)[2], il cui articolo 8 sancisce il diritto di ogni persona al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza e che non possa esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che essa sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, sia 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.

Secondo la dottrina prevalente e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tale disposizione imporrebbe allo Stato italiano e a tutti gli Stati membri sia un'obbligazione negativa, quella cioè di non ingerirsi nell'ambito della vita privata di ciascuna famiglia, sia un obbligo positivo di adottare misure atte a garantirne il rispetto effettivo, come misure di sostegno alle famiglie, che possono essere di natura economica ma anche diversa, come ad esempio un supporto nell'ambito delle criticità genitoriali[3].

---

[1] La medesima disposizione stabilisce inoltre che: "Se la separazione è il risultato di provvedimenti adottati da uno Stato parte, come la detenzione, l'imprigionamento, l'esilio, l'espulsione o la morte (compresa la morte, quale che ne sia la causa, sopravvenuta durante la detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, lo Stato parte fornisce dietro richiesta ai genitori, al fanciullo oppure, se del caso, a un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali concernenti il luogo dove si trovano il familiare o i familiari, a meno che la divulgazione di tali informazioni possa mettere a repentaglio il benessere del fanciullo. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti di per sé conseguenze pregiudizievoli per la persona o per le persone interessate".

[2] Si ricorda che la CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950 dai 12 stati al tempo membri del Consiglio d'Europa e entrata in vigore il 3 settembre 1953, è stata ratificata dall'Italia con la l. 4 agosto 1955, n. 848: "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952"*.

[3] Cfr. in tal senso: *"Il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 della CEDU, nell'interpretazione della Corte Edu: il rilievo del detto principio sul piano del diritto internazionale e su quello del diritto interno"*, di M. G. Putaturo Donati, Magistrato, assistente di studio presso la Corte costituzionale. Cfr. altresì le considerazioni espresse dall'avv. ssa Catia Pichierri, responsabile dell'ufficio legale dell'ass. Rete sociale, in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 2.02.2016.

Vi è poi la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il cui articolo 7 sancisce il diritto di ogni individuo al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni. L'articolo 24 della medesima Carta, riconoscendo il diritto dei bambini "alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere", stabilisce altresì che essi possano esprimere liberamente la propria opinione e che questa venga presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. Si prevede inoltre il principio secondo cui «in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente»[4].

1.1 La normativa nazionale.

Come è noto la Costituzione italiana, Parte Prima "Diritti e doveri dei cittadini", al Titolo II "Rapporti etico-sociali", prevede all'articolo 29 che "La Repubblica riconosce i diritti della famiglia […]", mentre all'articolo 30 stabilisce il diritto-dovere dei genitori "a mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio", prevedendo nel contempo che, nei casi di incapacità dei genitori, la legge provveda a che siano assolti i loro compiti […].

Può dunque affermarsi che tra i diritti costituzionalmente garantiti, da un lato, vi è quello del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia, ma anche lo speculare diritto del genitore a poter crescere i propri figli.

Si ricorda inoltre che anche il codice civile nel Libro I, Capo I, reca disposizioni in materia di responsabilità genitoriale e dei diritti e doveri del figlio, prevedendo una serie di norme atte a tutelare i minori da comportamenti dei genitori considerati pregiudizievoli nei confronti dei figli (art. 330 e ss. c.c.), idonei a determinare nei casi più gravi la decadenza dalla responsabilità genitoriale e l'allontanamento dalla casa familiare. Tali comportamenti possono sostanziarsi nella violazione, ovvero nella trascuratezza dei doveri inerenti la responsabilità genitoriale o addirittura nell'abuso di detti poteri. In tali casi trovano applicazione una serie di disposizioni atte a garantire il minore contro gli abusi familiari che possono sostanziarsi in veri e propri ordini di protezione impartiti dall'autorità giudiziaria, ai sensi degli articoli 342 e seguenti. Si prevede altresì che nei casi in cui entrambi i genitori siano morti o per altre cause non possano esercitare la responsabilità genitoriale, si apra la procedura di tutela del minore presso il tribunale del circondario dove è la sede principale dei suoi interessi con la nomina di un tutore, che può essere scelto, in determinati casi, anche tra gli ascendenti o tra gli altri parenti prossimi o affini (artt. 343 e ss. c.c.)[5]. La tutela del minore, che non abbia nel luogo del proprio domicilio parenti conosciuti o capaci di esercitare l'ufficio del tutore, può essere deferita dal giudice tutelare anche ad un ente di assistenza nel comune dove il minore è domiciliato, la cui amministrazione delega uno dei propri membri ad esercitarne le funzioni, ai sensi dell'articolo 354 c.c.[6]

Il Libro I, Capo II, Titolo XI, del codice civile, reca inoltre una serie di norme in materia di affiliazione ed affidamento, stabilendo in linea generale, all'articolo 400, il principio che l'assistenza dei minori sia regolata oltre che dalle leggi speciali, anche dalle disposizioni ivi contenute. In particolare si prevede che le disposizioni del Titolo XI si applichino anche ai minori che sono figli di genitori non conosciuti, ovvero di genitori che si trovino nell'impossibilità di provvedere al loro mantenimento, nonché ai minori ricoverati in istituti di pubblica assistenza o assistiti presso gli stessi per il mantenimento, l'educazione o la rieducazione, o che si trovino in stato di abbandono materiale o morale (art. 401 c.c.). Si prevede inoltre che l'istituto di pubblica assistenza eserciti i poteri tutelari sul

[4] Si ricorda che nel 1999 il Consiglio europeo ha ritenuto che fosse opportuno riunire in una Carta i diritti fondamentali riconosciuti a livello dell'UE, per dare loro maggiore visibilità. La Carta è stata proclamata ufficialmente a Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione ed è diventata giuridicamente vincolante nell'UE con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, nel dicembre 2009, ed ora ha lo stesso effetto giuridico dei trattati dell'Unione.

[5] Sulla scelta del tutore si veda quanto previsto dall'art. 348 c.c.

[6] Si ricorda che ai sensi dell'art. 357 c.c. , tra le funzioni del tutore rientra la cura della persona del minore, la rappresentanza in tutti gli atti civili e l'amministrazione dei suoi beni.

minore ricoverato o assistito ai sensi degli articoli 343 e seguenti, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore, e in tutti i casi nei quali l'esercizio della responsabilità genitoriale o della tutela sia impedito[7].

Resta salva comunque in tali casi la facoltà del giudice tutelare di deferire la tutela all'ente di assistenza, ovvero di nominare un tutore, a norma dell'articolo 354. Nel caso in cui il genitore riprenda l'esercizio della responsabilità genitoriale si prevede che l'istituto di assistenza possa chiedere al giudice tutelare di fissare eventuali limiti o condizioni a tale esercizio (art. 402 c.c.).

Infine, l'articolo 403, che sarà commentato nel dettaglio nel prosieguo di questo documento, dispone l'intervento della pubblica autorità a favore dei minori moralmente o materialmente abbandonati, ovvero cresciuti in locali insalubri o pericolosi o da persone che, per negligenza, immoralità o ignoranza, siano incapaci di provvedere alla loro educazione, disponendone la collocazione "d'urgenza" in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla loro protezione.

Sembra infine opportuno ricordare una serie di norme contenute nel Libro II, Capo IV, del codice penale, recanti delitti contro l'assistenza familiare, che si sostanziano – per quanto di interesse in questa sede - nella violazione degli obblighi di assistenza (art. 570), nell'abuso di mezzi di correzione o di disciplina (art. 571), o in maltrattamenti contro familiari e conviventi, e che danno luogo, oltre all'applicazione delle pene ivi previste, anche dell'eventuale misura di allontanamento del minore dalla casa familiare.

Per quanto riguarda la legislazione speciale, si ricorda che la legge 4 maggio 1983, n. 184, vera e propria legge-quadro in materia di adozione, delinea un ampio sistema di misure di tutela dell'interesse primario del minore a crescere e ad essere educato nel proprio nucleo familiare. Peraltro, tale normativa è stata significativamente riformata dalla legge n. 149 del 2001, che ha modificato anche il titolo stesso della legge da: "*Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori"*, in "*Del diritto del minore a una famiglia*". Non a caso tale principio ispiratore della disciplina dell'adozione, è contenuto nella disposizione di apertura della legge (articolo 1, comma 1), che sancisce solennemente tale diritto «naturale», diritto che può «affievolirsi» soltanto in presenza di specifiche condizioni[8].

La sottrazione del minore alla famiglia, dopo l'attivazione delle misure di tutela temporanee previste dalla legge è, in tal senso, considerata soluzione «limite» che sancisce l'insuperabilità delle difficoltà della famiglia di origine ad assicurare al minore un ambiente familiare idoneo.

La normativa richiamata, come riformata nel 2001, stabilisce innanzitutto che "il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'àmbito della propria famiglia e - innovando rispetto alla precedente disciplina - prevede espressamente (articolo 1, comma 2) che: "le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto". Proprio al fine di evitare la soluzione limite dell'allontanamento, ma anche per prevenire l'abbandono e consentire al minore di essere educato nell'àmbito della propria famiglia, sono previsti interventi di sostegno verso i nuclei familiari a rischio da parte dello Stato, delle regioni e degli enti locali, nell'àmbito delle rispettive competenze, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

In tal senso è prevista la promozione di iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, attraverso l'organizzazione di corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali, nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori.

[7] Si ricorda che la legge n. 184 del 1983 ha previsto la chiusura degli istituti a partire dal 31 dicembre 2006, disponendo il collocamento dei minori presso le comunità di tipo familiare.

[8] Cfr. in tal senso il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva "Sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni ed affido", svolta nella XVII leg. dalla Comm. Giustizia della Camera, approvato nella seduta del 7 marzo 2017.

Nel caso limite in cui la famiglia non sia in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti dell'affidamento e dell'adozione. Nel presente documento si esamineranno in dettaglio solo i profili relativi al primo degli istituti richiamati.

In materia di affido si prevede che, il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, sia affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.

Ove non sia possibile l'affidamento di tipo familiare, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare. In caso di necessità e urgenza, l'affidamento può essere disposto anche senza porre in essere gli interventi di sostegno poc'anzi richiamati.

La citata normativa ha anche previsto la definitiva cessazione dei ricoveri di minori negli istituti a partire dal 31 dicembre 2006, mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare, caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia vera e propria. I legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del libro primo, capo I, titolo X del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito. Entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico.

Si stabilisce altresì che, nel caso in cui i genitori riprendano l'esercizio della potestà, le comunità di tipo familiare e gli istituti di assistenza pubblici o privati possano chiedere al giudice tutelare di fissare eventuali limiti o condizioni a tale esercizio, come peraltro stabilito dall'articolo 402 del codice civile, prima richiamato.

La medesima legge prevede inoltre (articolo 1, comma 5) che le regioni, nell'àmbito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definiscano gli *standard* minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verifichino periodicamente il rispetto dei medesimi.

Al riguardo sembra importante sottolineare che la mancata riforma del Titolo V della Costituzione volta a rimettere alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare" [9], ha determinato il persistere della situazione di diversificazione presente nelle regioni italiane rispetto agli *standard* minimi da rispettare, ai costi per singolo minore ospitato e ad altri aspetti, con la conseguente impossibilità di conoscere l'effettiva situazione rispetto al numero di strutture (comunità familiari) presenti sul territorio nazionale, tanto che nel corso delle audizioni sono stati addirittura segnalati casi di strutture abusive nelle quali venivano perpetrati reati di vario tipo ai danni dei minorenni ospitati[10].

[9] Cfr. l'art. 31, primo comma, lettera *m),* del ddl di riforma costituzionale: "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», approvato in seconda deliberazione dalla Camera il 12/04/2016, e pubblicato in G. U. n. 88 del 15/04/2016.

[10] Cfr. in tal senso la segnalazione fatta nel corso dell'audizione (31.03.2015) del procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle D'Aosta, Anna Maria Baldelli, nell'ambito di altra indagine conoscitiva in materia di prostituzione minorile.

Come sottolineato dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA), Filomena Albano, nel corso della sua audizione, tutte le fonti nazionali e sovranazionali sottolineano la centralità della relazione affettiva tra i figli e i genitori[11]. È per questo che l'allontanamento di un figlio dalla famiglia di origine deve costituire in ogni caso l'*extrema ratio*, praticabile solo laddove tutte le misure di sostegno al suo nucleo familiare non abbiano dato gli esiti sperati.

Anche in tali situazioni, la famiglia di origine deve però continuare ad essere supportata, perché l'allontanamento, per sua vocazione, o il collocamento in comunità hanno finalità provvisorie. Per far sì che questi due strumenti si utilizzino soltanto quando strettamente indispensabile, dovrebbe essere potenziato l'istituto dell'affido, a metà strada tra il collocamento in comunità e la permanenza nella famiglia di origine: "l'affido andrebbe potenziato con centri specializzati, adatti alle singole necessità dei bambini". Infatti, un conto sono le esigenze di affido dei bambini in tenera età, un altro quelle degli adolescenti, un altro ancora quelle dei minori stranieri non accompagnati. Vanno quindi valutate e sperimentate realtà già operative in ambito territoriale, quali le esperienze delle famiglie di appoggio e di vicinanza, al fine di diffondere il più possibile anche dal punto di vista culturale l'idea dell'accoglienza e contenere il più possibile il collocamento in comunità, che deve rappresentare la soluzione limite.

Da ultimo, si ricorda l'approvazione nel corso dell'attuale legislatura della legge n. 173 del 2015[12] in materia di continuità affettiva del minore in affidamento, che riconosce alla famiglia affidataria una corsia preferenziale nell'adozione. Infatti, nonostante l'istituto dell'affidamento abbia le caratteristiche peculiari della temporaneità - 2 anni prorogabili da parte del Tribunale dei minorenni laddove la sospensione dell'affido rechi pregiudizio al minore - nella prassi sono moltissimi i casi di affidi protratti ben oltre i 2 anni[13]. In tal caso, al fine di preservare la relazione affettiva creatasi tra la famiglia affidataria e il minore e solo nel caso in cui permanga la situazione critica che aveva giustificato l'allontanamento dalla famiglia di origine e il minore sia dichiarato adottabile, il Tribunale per i minorenni, nel decidere sull'adozione, tiene conto di tali legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. Il giudice, ai fini delle decisioni deve considerare anche le valutazioni documentate dei servizi sociali, ascoltando altresì il minore «che abbia compiuto gli anni dodici o anche di età inferiore se capace di discernimento». Si prevede infine che qualora, a seguito di un periodo di affidamento, il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento ad altra famiglia o sia adottato da altra famiglia, sia comunque tutelata, se rispondente all'interesse del minore, la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidatesi durante l'affidamento.

La Garante, nel sottolineare l'importanza della legge poc'anzi richiamata, ha tuttavia rilevato l'opportunità di un suo attento monitoraggio nelle sue prime prassi applicative, perché può creare delle criticità per quanto riguarda la riduzione degli affidi consensuali, nel senso che la famiglia di origine del bambino può essere meno disponibile a dare il consenso all'affido nel timore che il bambino, proprio in virtù della salvaguardia delle relazioni affettive, possa poi andare in adozione alla famiglia affidataria. In secondo luogo, può crearsi un timore di snaturamento dell'istituto dell'affido, nel senso che manifestano disponibilità all'affido anche coppie che in realtà si erano orientate verso l'adozione.

---

[11] Cfr. l'audizione dell'Autorità garante per l'inf. e l'ad. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 28.06.2016.

[12] Cfr. la l. n. 173 del 2015 recante: "*Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare*".

[13] Cfr. sul punto i dati contenuti nel quaderno n. 31 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS): "*Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31.12.2012. Rapporto finale*", a cura della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, https://www. minori. gov. it/it/minori/affidamenti-familiari-e-collocamenti-in-comunita-al-31122012, da cui si evince che al 31 dicembre 2012 i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni, costituiscono circa il 60% del totale: erano il 62,2% nel 1999, il 57,5% nel 2007, e il 56% nel 2008. Lo stesso Rapporto riferisce che i bambini in affido da oltre 4 anni sono ben il 31,7% del totale.

Molte di queste probabili, verosimili criticità potrebbero venir meno qualora il nostro ordinamento giuridico riconoscesse l'istituto dell'adozione aperta o mite[14] e fosse superata l'idea dell'adozione come seconda nascita e si strutturasse l'istituto nelle forme più idonee alle esigenze e alle specificità del bambino.

Infine, in materia di minori stranieri non accompagnati, si ricorda la recente legge approvata nella XVII legislatura (7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*), che prevede innanzitutto un divieto di respingimento degli stessi alle frontiere, nonché il collocamento in comunità, solo nel caso in cui dallo svolgimento di specifiche indagini familiari non siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato. Tale normativa sarà meglio esaminata nella specifica sezione dedicata ai minori di cittadinanza straniera.

2. Le dimensioni del fenomeno: il sistema di rilevazione e la mancanza di dati certi.

Dalle audizioni svolte in Commissione dei soggetti preposti al rilevamento dei dati dei minori collocati al di fuori della famiglia di origine, tra le criticità riscontrate è emersa in particolare quella relativa al sistema di raccolta e di aggiornamento dei dati sulla reale consistenza del fenomeno.

Gli ultimi dati pubblicati alla data del 31 dicembre 2014 sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) erano aggiornati al 31 dicembre 2012, come riferito dal Direttore della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del MLPS, Raffaele Tangorra[15]. Da tali dati risulta che i bambini e i ragazzi di età compresa tra 0-17 anni collocati fuori dalla famiglia di origine accolti nelle famiglie affidatarie e/o nelle comunità residenziali sono stimabili in 28.449.

Storicamente, la prima indagine censuaria su tale fenomeno è stata svolta alla fine degli anni Novanta dal *Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza,* istituito ai sensi della legge n. 451 del 1997[16]. Al riguardo si ricorda che la predetta normativa, istitutiva anche dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, prevede che quest'ultimo organo - istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali - si avvalga del Centro nazionale per lo svolgimento delle sue funzioni, consistenti principalmente nella predisposizione ogni due anni del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e della relazione al Parlamento sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti. Dalla citata rilevazione, come riferito nella predetta audizione, risultavano fuori dalla famiglia di origine circa 23.000 bambini[17].

Per quanto riguarda la lettura dei dati diacronici disponibili sull'accoglienza, è stato precisato in audizione dal dottor Tangorra che gli stessi vanno letti tenendo conto delle modifiche normative intervenute: gli affidamenti residenziali hanno cambiato natura nel corso degli anni; "dal 1998 ad oggi le comunità sono cambiate notevolmente per il tipo di accoglienza; tra i minori fuori dalla famiglia di origine, sono compresi anche i minori stranieri non accompagnati, fenomeno relativamente marginale alla fine degli anni Novanta, ma che è diventato, in alcune realtà, un fenomeno maggioritario delle comunità di oggi (con tutti i problemi legati agli eventi più recenti, a partire dai flussi più consistenti a seguito delle cosiddette primavere del Nord Africa). È evidente, quindi, che è cambiata molto la natura delle comunità".

---

[14] Cfr. sull'adozione mite, l'audizione del prof. Massimo Cesare Bianca, libero docente di diritto civile, svolta dalla II Comm. Giustizia della Camera, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legislazione in materia di adozioni ed affido, svoltasi il 23 maggio 2016.

[15] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 15.05.2015, audizione del dott. Tangorra. I dati richiamati nel testo sono pubblicati nella collana "Quaderni della ricerca sociale", n. 31 (dicembre 2014), con aggiornamento al 31 dicembre 2012.
http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/sociale/Documents/Quaderni%20_Ricerca%20_Sociale%20_31%20Report%20MFFO%202.pdf.

[16] Cfr. l'art. 3 della legge n. 451/97.

[17] Cfr. il Quaderno del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza "*I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia"*, indagine sulle strutture residenziali-educativo-assistenziali in Italia, 1998, Ist. degli Innocenti, ottobre 1999.

Tornando ai dati più recenti forniti alla Commissione datati 31.12.2012, si ricorda che gli stessi - messi a confronto con alcuni dati parziali riferiti al 2013 - sono stati ancor più dettagliatamente illustrati nel corso di altra audizione congiunta della Sottosegretaria al lavoro e alle politiche sociali, Franca Biondelli, e del direttore generale della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del MLPS, Raffaele Tangorra[18].

Preliminarmente è stato ricordato come, a partire dal 2007, il Ministero abbia avviato, d'intesa con le regioni e le province autonome, un monitoraggio del fenomeno dei minorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine.

Tuttavia, a fronte del valore aggiunto di tale indagine, sono state comunque rilevate la difficoltà di reperimento delle informazioni, soprattutto in alcuni territori, in modo particolare nel Mezzogiorno. Ulteriori criticità sono inoltre determinate dall'ampio intervallo temporale tra l'evento registrato e la disponibilità del dato, e dalle differenze nella rilevazione dei dati, che in alcuni casi rendono le informazioni non comparabili nel tempo. Per tali ragioni, come riferito dalla sottosegretaria al 10.11.2015 il Ministero non era in condizione di fornire un dato nazionale globale relativo al 31 dicembre 2013 comparabile con quello dell'anno precedente.

Sono stati quindi forniti gli esiti del percorso di rilevazione 2013, con un riepilogo sintetico dei livelli e delle modalità di adesione. La Calabria è risultata essere la sola regione a non aver aderito alla rilevazione proposta; mentre l'Abruzzo non ha fornito il dato relativo agli affidi familiari. Il Lazio, pur partecipando in modo attivo al monitoraggio, ha fornito per i servizi residenziali il dato riferito a circa il 68% dei distretti regionali e, per l'affidamento familiare, il dato riferito al 65% del totale. La Campania, pur partecipando in modo attivo al monitoraggio, ha fornito, al novembre 2015, il dato riferito a 40 ambiti territoriali su 52. La Puglia, pur avendo partecipato puntualmente, ha fornito per i servizi residenziali il dato riferito agli accolti nell'anno 2013 (cioè il dato di flusso e non la presenza al 31 dicembre) presi in carico dai propri comuni, indipendentemente dall'accoglienza in regione. La Sicilia ha fornito per i servizi residenziali il dato riferito agli accolti nell'anno 2013, come la Puglia. La Sardegna, infine, ha fornito il dato riferito a circa il 33% del territorio regionale.

Con riferimento a tali regioni, è stato fornito dalla sottosegretaria il solo dato relativo al 2013, che, per ragioni di incompletezza o di diversa modalità di rilevazione, non è confrontabile con l'anno precedente. Si tratta pertanto di dati del tutto provvisori.

Si forniscono nella successiva tabella i dati riferiti agli anni 2012-2013 del numero dei minori in affido familiare e di quelli accolti nei servizi residenziali relativi alle regioni sopra citate.

[18] Cfr in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 10.11.2015.

Tabella 1 (Fonte: MLPS)[19]

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento familiare	Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali	Totale
Lazio[(a)]	874	1.121	1.995
Abruzzo	n.d	314	314
Molise	23	182	205
Campania[(b)]	499	773	1.272
Puglia	1.128	1.719[(c)]	2.847
Basilicata	107	174	281
Calabria	n.d	n.d	n.c.
Sicilia	1.505	3.003[(d)]	4.508
Sardegna[(e)]	215	194	409

(a) Il dato è riferito a circa il 68% dei distretti regionali per i servizi residenziali e al 65% per gli affidamenti familiari

(b) Il dato è riferito a 40 ambiti su 52

(c) Il dato è riferito agli accolti nell'anno in carico ai comuni della regione

(d) Il dato è riferito agli accolti nell'anno

(e) Il dato è riferito a circa il 33% del territorio regionale

n.d.= dato non disponibile

[19] Cfr. l'all. al *Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 10.11.2015, pag. 18.

Sono stati inoltre forniti dati di confronto 2012-2013 relativi alle altre regioni e province autonome del Centro-Nord, in cui comunque si concentra circa il 53% dei minori accolti, e che, al momento dell'audizione, apparivano consolidati.

Tabella 2 (Fonte: MLPS) [20]

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento familiare		Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali		Totale	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012
Piemonte	1.348	1.372	747	689	2.095	2.061
Valle d'Aosta	34	35	28	25	62	60
Lombardia	2.406	2.203	1.931	1.737	4.337	3.940
Provincia Bolzano	102	113	138	140	240	253
Provincia Trento	113	106	185	214	298	320
Veneto	1.061	1.132	766	848	1.827	1.980
Friuli-Venezia Giulia	175	152	156	183	331	335
Liguria	617	624	524	524*	1.141	1.148*
Emilia-Romagna	1.150	1.110	1.080	1.104	2.230	2.214
Toscana	1.115	1.140	549	584	1.664	1.724
Marche	396	352	442	371	838	723
Umbria	231	236	238	202	469	438
Totale parziale	8.748	8.575	6.784	6.621	15.532	15.196

Nota: Il dato della Liguria con riferimento agli accolti nei servizi residenziali nel 2012 non è disponibile. Per la stima è stato imputato il dato del 2013.

A commento dei soli dati disponibili, è stato osservato come la Lombardia sia la Regione in cui si registra nel 2013 il più elevato numero di bambini e adolescenti in affidamento familiare (2406) e accolti in servizi residenziali (1931): il dato è in crescita rispetto all'anno precedente in entrambi i casi in cui si registravano, rispettivamente, 2203 minori in affido e 1737 accolti in strutture. La Valle d'Aosta è invece la regione in cui si registra il minor numero di bambini e adolescenti fuori famiglia sia nel 2012, sia nel 2013. Tra le regioni rilevate in cui il dato appare piuttosto consistente vi sono dopo la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Piemonte, il Veneto e la Toscana.

C'è poi il totale parziale: nel 2012 i bambini e gli adolescenti in affido familiare erano 8575 e, nel 2013, 8748, mentre i bambini e gli adolescenti accolti nei servizi residenziali erano 6621 nel 2012 e 6784 nel 2013.

Per le regioni in cui è disponibile il confronto intertemporale (*Tabella 2)*, si osserva una sostanziale stabilità del fenomeno. L'accoglienza in questi territori è infatti in leggera crescita (di circa il 2%), passando da poco più di 15.200 bambini accolti a poco oltre i 15.500, ma con una notevole variabilità regionale. In sei regioni o province autonome su dodici si osserva una crescita e in altrettante una riduzione. In termini assoluti, la crescita si ripartisce in maniera più o meno equa tra affidi familiari e affidamenti in servizi residenziali.

"È difficile - come riferito - fare proiezioni nazionali sulla base di tali rilevazioni, ma, per quanto la variazione sia di segno positivo, in via generale sembra confermarsi la sostanziale stabilità del fenomeno che è stato registrato negli ultimi anni"[21].

Nel confronto tra affidi familiari e affidi ai servizi residenziali, relativo a quasi tutto il territorio nazionale, seppur con i limiti dapprima evidenziati, si conferma la sostanziale equa distribuzione

[20] La tabella, fornita dalla Sottosegretaria, Franca Biondelli, nel corso della citata audizione, è contenuta nell'allegato ai documenti di seduta, pag. 17.

[21] Cfr. l'all. al *Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 10.11.2015, pag. 18.

dell'accoglienza tra affidamento familiare, pari a poco più di 13 mila accolti (dato relativo a 19 regioni e provincie autonome su 21) e servizi residenziali, poco più di 14 mila accolti, (dato relativo a 20 regioni e provincie autonome su 21).

In termini relativi, si registra un valore medio di 2,8 bambini e ragazzi da zero a diciassette anni fuori dalla famiglia di origine ogni mille residenti della stessa età.

Diversamente da quanto verificato per la diffusione del fenomeno, che non manifesta particolari concentrazioni nelle macro-ripartizioni territoriali, la quota di affidi familiari rispetto a quelli in servizi residenziali è molto diversa tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Si passa infatti da punte massime di 2 e di 1,8 (ogni 1000 residenti) in Toscana e in Piemonte, che indicano una marcata prevalenza dell'affidamento familiare, ai valori minimi di Campania, Basilicata e Sicilia dello 0,6, (ogni 1000 residenti) che indicano contrariamente una marcata prevalenza dell'accoglienza di bambini e ragazzi nei servizi residenziali per minori presenti sul territorio. Praticamente, nel Centro-Nord ci sono più affidi familiari e nel Centro-Sud più affidi residenziali.

Per quanto riguarda l'età degli accolti, come evidenziato nei citati *reports*, risulta che nelle fasce estreme, da zero a due anni e da quindici a diciassette anni, si concentrano le più alte incidenze di ricorso al collocamento nei servizi residenziali (rispettivamente il 57% da zero a due anni, e il 63% dai quindici ai diciassette anni).

Nel merito della distribuzione per età degli accolti in affido familiare, si conferma la sostanziale prevalenza delle esperienze in età preadolescenziale e adolescenziale. Quasi due terzi degli affidi familiari si concentrano nell'età da sei a quattordici anni. Assolutamente più contenute sono le incidenze percentuali che riguardano i piccoli da tre a cinque anni e i piccolissimi da zero a due anni, che complessivamente cumulano poco meno del 15% del totale degli accolti in affido familiare.

Se per i ragazzi più grandi e prossimi alla maggiore età l'accoglienza in comunità è spesso il solo intervento esperibile per rispondere alla problematicità del caso, per i bambini da zero a due anni l'incidenza riscontrata rappresenta un'evidenza, se non proprio una criticità, sulla quale è stata suggerita una riflessione in riferimento a quanto disposto dalla legge n. 149 del 2001. Comunque, è utile annotare che alcune regioni hanno riservato già da tempo un'attenzione mirata al tema, che si è tradotta nella più alta incidenza dell'affidamento familiare per quella fascia di età così fragile.

In merito al genere degli accolti, si ravvisa un sostanziale equilibrio tra maschi in affidamento familiare (49%) e maschi nei servizi residenziali (51%), mentre una maggiore polarizzazione emerge tra le femmine, per le quali prevale l'accoglienza in affidamento familiare, che è di circa il 57%.

Da ultimo, passando ad analizzare quanto accade in riferimento alla cittadinanza, emerge con nettezza che i bambini e i ragazzi stranieri sono accolti prevalentemente nei servizi residenziali (il 61%), mentre tra i coetanei italiani le due misure di accoglienza risultano più bilanciate e lievemente a favore dell'affido familiare (55%).

Ancora più polarizzata è l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), che risultano per il 79% dei casi inseriti nei servizi residenziali. Con riferimento ai MSNA, occorrerà una riflessione specifica, data la dinamica recente del fenomeno e i cambiamenti del sistema di accoglienza. Nella rilevazione fornita dal MLPS, infatti, sono ricompresi solo alcuni dei minori stranieri non accompagnati accolti nel nostro Paese, in particolare quelli presi in carico dai comuni.

Prosegue pertanto la crescita dell'incidenza dei bambini stranieri sul totale degli affidati, al punto da rappresentare più del 18% del totale, con forti differenze regionali. I valori massimi tra le regioni che hanno fornito i relativi dati si riscontrano in Veneto e in Emilia-Romagna (entrambe con il 31%), mentre quelli minimi si concentrano nelle regioni del Sud e delle isole, con valori compresi tra il 2% della Sardegna e il 6% della Basilicata, dove l'accoglienza in affidamento di minori stranieri, per quanto in crescita, risulta ancora molto contenuta.

Si conferma inoltre l'incidenza del ricorso all'affidamento giudiziale riscontrato negli anni precedenti, che risulta assolutamente prevalente rispetto a quello consensuale: su quattro bambini in affido, tre trovano collocamento per via giudiziale e uno per via consensuale.

Certamente tale situazione, da una parte, è il portato della tendenza ad intervenire con lo strumento dell'affidamento familiare rispetto a situazioni molto compromesse, caratterizzate talvolta da conflitti o comunque da una scarsa adesione della famiglia di origine al progetto di sostegno. Dall'altra, è conseguenza delle lunghe permanenze in accoglienza, che risultano essere ancora significative, in considerazione del fatto che l'affidamento consensuale protratto oltre due anni si trasforma poi in giudiziale, essendo soggetto al nullaosta del Tribunale per i minorenni competente.

Proprio in riferimento alla durata dell'accoglienza, la legge n. 149 del 2001 individua il periodo massimo di affidamento in 24 mesi, prorogabili da parte del Tribunale per i minorenni, qualora ritenuto necessario. I bambini e gli adolescenti in affido familiare da oltre due anni costituiscono comunque la maggioranza degli accolti e risultano pari a poco più del 60% del totale, un dato costante negli ultimi anni considerati.

Per quanto concerne i minori accolti nei servizi residenziali, l'accoglienza dei bambini e dei ragazzi nelle comunità è assicurata attraverso una variegata offerta di servizi del territorio, che, almeno in linea teorica, dovrebbe garantire un ampio ventaglio di scelte nell'individuazione della più adeguata risposta alle specifiche esigenze del caso di accoglienza cui si intende rispondere.

Pur nelle differenziazioni regionali derivanti anche dalle diverse normative vigenti tra regioni e province autonome aderenti alla rilevazione, prevalgono in media le comunità socio-educative (il 47%), seguite dalle comunità familiari (il 16%) e dai servizi di accoglienza per bambini e genitori (il 15%). Molto limitata risulta invece la presenza nei territori di alloggi ad alta autonomia (l'8%) e di comunità multiutenza (solo il 7%) e ancor più limitata quella di strutture di pronta accoglienza (appena il 3%) e di comunità educative e psicologiche (soltanto il 2%).

La distribuzione per età dell'accoglienza indica nella tarda adolescenza il periodo in cui si sperimenta con più frequenza un'accoglienza nei servizi residenziali. La classe largamente prevalente è quella dai quindici ai diciassette anni, che cumula il 47% dei presenti a fine 2013, che erano il 31% nel 1998. Ciò testimonia i grandi cambiamenti avvenuti nelle comunità rispetto ai decenni precedenti.

Il dato che più caratterizza l'accoglienza residenziale, nonché il mutamento rispetto al passato, è senz'altro l'altissima incidenza dei bambini stranieri. Tra i bambini accolti, uno su tre è di cittadinanza straniera, con un raddoppiamento dell'incidenza tra il 1998 (16%) e il 2013 (33%), con picchi superiori al 40% dell'accoglienza complessiva, per esempio, in Liguria, in Emilia-Romagna e in Toscana (il 47%).

La consistente presenza di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali è conseguenza anche dell'alto numero di minorenni stranieri non accompagnati che trova accoglienza esclusivamente nei servizi residenziali a livello medio, sulla base delle regioni e province autonome, rispondenti al 39% dei minorenni stranieri accolti nei servizi residenziali e non accompagnati.

Con riferimento al 31 dicembre 2013, è stata effettuata nel corso dell'anno anche una rilevazione sperimentale in tre regioni (Piemonte, Emilia-Romagna e Campania), estesa l'anno successivo a tutto il territorio nazionale e che concerne alcuni particolari aspetti dell'accoglienza e rappresenta anche un primo monitoraggio degli esiti. Il dato significativo è la novità delle informazioni raccolte, seppur in modo territoriale e molto limitato. Di tali dati è stata fornita una piccola sintesi nel corso dell'audizione.

Con riferimento ai bambini e ai ragazzi con disabilità certificata, l'incidenza degli affidi familiari oscilla tra il 13% sul complesso dei presenti a fine anno in Piemonte e un più contenuto 4% in Emilia-Romagna e in Campania, mentre l'incidenza degli affidi nei servizi residenziali varia dal 16% del Piemonte e della Campania al 4% dell'Emilia-Romagna.

L'incidenza dei dichiarati adottabili sul complesso dei presenti a fine anno per i minori in affido familiare – informazione non disponibile per il Piemonte – varia dall'1% dell'Emilia-Romagna al 9% della Campania, mentre per gli accolti nei servizi residenziali varia dal 2% del Piemonte e dell'Emilia-Romagna al 24% della Campania.

Quanto agli esiti del collocamento al di fuori della famiglia di origine, la sistemazione prevalente post-affido familiare per i bambini e gli adolescenti che hanno concluso l'esperienza nel corso del 2013 è per tutte e tre le regioni il rientro nella propria famiglia d'origine (37% in Piemonte, 35% in Emilia-Romagna, 46% in Campania). Si rileva tuttavia che per il Piemonte si registra un 21% di casi di destinazione ignota, mentre nel 19% dei casi si rileva un ulteriore collocamento in servizio residenziale; in Emilia Romagna, il collocamento in servizio residenziale si attesta a quota 17%, mentre nel 9% dei casi si verifica l'accoglienza in una nuova famiglia affidataria; per la Campania, infine, l'accoglienza in una nuova famiglia affidataria si attesta a quota 28% e, coerentemente con l'alta incidenza di bambini dichiarati adottabili, l'affidamento preadottivo si verifica nel 16% dei casi.

La sistemazione prevalente alla dimissione dal servizio residenziale per i bambini e gli adolescenti che hanno concluso l'esperienza nel corso del 2013, in cui si ravvisa un'alta incidenza di stranieri e stranieri non accompagnati, è il rientro in famiglia per il Piemonte (40%) e per la Campania (39%), mentre per l'Emilia-Romagna è il collocamento in un nuovo servizio residenziale (34%).

La seconda e la terza sistemazione in ordine di incidenza si differenziano tra le stesse regioni: per il Piemonte il collocamento in un nuovo servizio residenziale (29%) e la destinazione ignota (14%), per l'Emilia-Romagna il rientro in famiglia (21%) e la destinazione ignota (20%), per la Campania, infine, la destinazione ignota (27%) e l'accoglienza in un nuovo servizio residenziale (9%). Ai fini della lettura complessiva del fenomeno dell'accoglienza, sarà necessario integrare le informazioni fornite dalle regioni con quelle degli specifici sistemi informativi che sono in via di costituzione.

Nel corso della medesima audizione il dottor Tangorra si è soffermato sull'istituzione, presso la Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero, nel corso del 2015, di un tavolo di confronto sulle comunità per minori, volto alla definizione delle linee guida nazionali per l'accoglienza dei minorenni nei servizi residenziali[22]. L'obiettivo del tavolo è l'attivazione di una riflessione congiunta sull'idoneità e sulla tipologia delle risposte da offrire a ciascun bisogno. A tal fine, il tavolo si è confrontato periodicamente anche con le associazioni più rappresentative del terzo settore, che erano state già coinvolte dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che ha prodotto un documento di orientamento generale sulla materia[23], sin dal maggio 2015.

L'attuale bozza delle suddette linee di indirizzo prevede il seguente indice: un primo capitolo affronta il tema dei diritti dei bambini e dell'accoglienza residenziale, il secondo si concentra sui soggetti e sugli attori istituzionali coinvolti, il terzo tratta dei percorsi dell'accoglienza residenziale, il quarto esamina tipologie e requisiti dei servizi di accoglienza, il quinto affronta il tema degli strumenti gestionali e procedurali, il sesto e ultimo capitolo tratta le questioni particolari (quali, ad esempio, i minori stranieri non accompagnati, minorenni vittime di tratta, area penale ecc.). Ciascun capitolo, strutturato per raccomandazioni da cui discendono differenti azioni/ indicazioni operative, viene redatto dai soggetti partecipanti sotto la responsabilità, il coordinamento e la supervisione di uno dei soggetti istituzionali nominati in seno al Tavolo di confronto (Regioni o MLPS).

Il termine per il perfezionamento del documento, previsto per la primavera 2016, è slittato in attesa dell'accordo con la Conferenza unificata, che una volta acquisito ne permetterà la pubblicazione[24].

---

[22] Si ricorda che il predetto tavolo è composto da referenti delle regioni Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Puglia e Sicilia; un rappresentante dell'ANCI; consulenti esperti; un rappresentante dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in qualità di invitato permanente al tavolo; referenti del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nonché un rappresentante dell'Associazione nazionale magistrati per la famiglia.

[23] Cfr il documento "*Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard. Documento di proposta"*(maggio 2015).
http://www. garanteinfanzia. org/sites/default/files/documenti/Comunita_residenziali_minorenni_doc_proposta. pdf.

[24] Cfr. le Linee guida per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni nella versione sottoposta al parere della Conferenza unificata in http://www.ancicalabria. it/public/allegati/LI_Serv_Res_versione%20definitiva. pdf.

È stato altresì ricordato dal dottor Tangorra come nel marzo del 2015 sia stato pubblicato il *Regolamento sul casellario dell'assistenza*[25] che si inserisce nel contesto più ampio del sistema informativo dei servizi sociali, a suo tempo previsto dalla legge n. 328 del 2000, che rappresenta, quindi, anche la prima attuazione del sistema informativo dei servizi sociali. In tale contesto è previsto un modulo specifico sui bambini, il cosiddetto S. In. Ba, *il Sistema informativo sui bambini e gli adolescenti*, in cui saranno raccolte le valutazioni multidimensionali fatte nei confronti dei minori. Quando lo strumento andrà a regime, sarà possibile disporre di indicatori molto più tempestivi delle prese in carico operate dai servizi territoriali, in particolare anche con riferimento agli eventuali allontanamenti. Se il regolamento funzionerà e la banca dati comincerà a essere alimentata, come la legge prevede, sarà possibile disporre di dati in tempo reale.

Alle domande poste dai componenti la Commissione circa la possibilità di disporre di dati più aggiornati sul collocamento dei minori fuori famiglia[26], rispetto a quelli forniti fermi al 31 dicembre 2012, il Direttore generale Tangorra ha replicato che anche i ritardi accumulati nella pubblicazione del Quaderno n. 31 dipendono, in linea generale, dall'indisponibilità da parte delle regioni di dati aggiornati. In tal senso il MLPS non ha alcun potere impositivo, pertanto, pur cercando la maggiore collaborazione possibile con le regioni al fine di velocizzare i tempi e migliorare le rilevazioni statistiche, occorre tenere conto dei singoli sistemi informativi regionali che raccolgono i dati a livello amministrativo. Infatti, la potestà legislativa in materia di programmazione di tali servizi è rimessa dalla Costituzione alle Regioni e la mancata approvazione della riforma costituzionale, tra cui era prevista anche quella del Titolo V, ha lasciato la situazione invariata.

Per quanto attiene al confronto con gli altri paesi europei, è stato poi ricordato come l'Italia sia, insieme alla Spagna il Paese che allontana meno rispetto agli altri. Nel Regno Unito si allontana circa il 6 per mille dei bambini, in Francia il 9,5, in Germania il 9,6, mentre in Italia il 2,6 per mille. Di seguito si forniscono i dati recentemente pubblicati al riguardo dal MLPS[27].

[25] Cfr. il decreto 16 dicembre 2014, n. 206 "*Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*". (15G00038) (GU n. 57 del 10-3-2015).

[26] Cfr. le domande poste dalle on.li Zampa, Iori e dalla sen. Mattesini.

[27] Cfr. il Rapporto finale su: "*Affidamenti familiari e collocamenti in comunità. I presenti al 31.12.2014 e i dimessi nel corso del 2014*", nella serie Quaderni della ricerca sociale n. 40 (ottobre 2017).

Tabella 3

Affidamento familiare e accoglienza nei servizi residenziali in Italia e in alcun Paesi dell'Unione europea

Paese	Periodo di riferimento dei dati	Bambini e adolescenti in affidamento familiare	Bambini e adolescenti nei servizi residenziali	Bambini e adolescenti fuori famiglia di origine	Bambini e adolescenti fuori famiglia di origine per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini in affidamento ogni bambino nei servizi residenziali
Francia[a]	31/12/2013	81.579	56.690	138.269	9,5	1,4
Germania[b]	31/12/2014	64.680	61.161	125.841	9,6	1,1
Italia	31/12/2014	14.020	12.400	26.420	2,6	1,1
Inghilterra[c]	31/03/2015	52.050	17.490	69.540	6,1	3,0
Spagna[d]	31/12/2014	19.119	13.563	32.682	3,9	1,4

(a) Fonte: Oned, 2016

(b) Fonte: www.dstatis.de

(c) Fonte: UK Department of education, 2015

(d) Fonte: Observatorio de la infanzia, 2016

Alla domanda circa la necessità di attivare all'interno della Conferenza Stato-Regioni un tavolo tecnico-politico per garantire una *governance* unitaria in materia di infanzia[28], la sottosegretaria Biondelli ha replicato manifestando l'auspicio che si lavori in tal senso. Tuttavia, non è semplicissimo pensare ad una struttura unica che possa avere una *governance* complessiva: "sarebbe difficile infatti immaginare che la scuola, le politiche sociali, le politiche sanitarie e tutti i diversi settori di intervento siano unificati in un'unica responsabilità amministrativa"[29].

Per quanto riguarda la prevenzione degli allontanamenti, il Direttore generale Tangorra ha riferito che il progetto sperimentale partito in alcune grandi città, cd. riservatarie, ai sensi della legge n. 285/1997, prevede un fondo riservato per il progetto PIPPI, che ha dato esiti assolutamente positivi, tanto che le Regioni stesse hanno chiesto di estenderlo a tutto il territorio nazionale, vincolando una quota pari a circa 3 mln del Fondo politiche sociali per tale progettualità sul territorio.

Si tratta in particolare del Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione dell'allontanamento dei minori (PIPPI) che, con un progetto di presa in carico precoce, riesce a prevenire gli allontanamenti. La sperimentazione ha avuto un tale successo che le regioni stesse hanno chiesto, nell'ambito più vasto delle politiche sociali, di riservare una quota a livello regionale per estendere tale progettazione a tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda gli affidi *part-time* e le sue dimensioni, da intendersi nel senso di politica di sostegno alla genitorialità, è stato replicato che sarebbe importante conoscerne in dettaglio le dimensioni da parte degli organi territoriali al fine di incentivarli. Infine, in materia di accoglienza dei MFF in servizi posti al di fuori delle regioni di residenza, che dovrebbero essere il più possibile limitati per evitare la distanza emotiva tra il minore e la famiglia di origine, è stato replicato che ci sono alcune regioni, in particolare l'Umbria e il Molise, in cui la quota di residenze fuori dalla regione è un po' più alta, in quanto, trattandosi di regioni piccole, vi è maggiore disponibilità di servizi sul territorio.

La mancanza di dati certi in materia di MFF è stata stigmatizzata da tutti gli auditi e dai componenti la Commissione nel corso delle audizioni.

[28] Cfr. in tal senso le considerazioni della sen. Mattesini, in *Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 10.11.2015.
[29] Cfr. in tal senso le considerazioni del dott. Tangorra, in *Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 10.11.2015.

In particolare, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza[30] ha evidenziato come in Italia ci siano diverse fonti in materia di dati relativi ai MFF: da un lato, i dati del Ministero del Lavoro che, come prima riferito al 31 dicembre 2012, sono pari a 28 mila unità; dall'altra, quelli dell'ISTAT al 31 dicembre 2013[31], dai quali risultano collocati fuori famiglia complessivamente 17 mila minori ed, infine, quelli rilevati da un'ulteriore raccolta, aggiornata al 31 dicembre 2014, curata dalla medesima Autorità[32].

Quest'ultima rilevazione, la più aggiornata al momento della conclusione delle audizioni – (luglio 2016) - indica un numero ulteriormente diverso di minori collocati fuori famiglia, pari a 19.000. La ragione di tali differenze è nel fatto che le rilevazioni fanno riferimento a periodi temporali diversi e a quesiti diversi. La rilevazione dell'AGIA è stata condotta con l'ausilio delle Procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni. Nei dati raccolti dell'Autorità garante sono compresi, ad esempio, anche quelli relativi alle comunità alloggio madre-bambino. In tali casi, pur trattandosi di minori collocati in comunità residenziali, non ci si riferisce a casi di minori fuori famiglia propriamente detti.

Tra le criticità riscontrate nell'ambito di tale ultima raccolta dell'AGIA al 31.12.2014 è emerso che le Procure non dispongono di risorse organiche per effettuare le rilevazioni. Le schede molto spesso arrivano incomplete o vi sono comunità residenziali che non le trasmettono, ma forniscono relazioni discorsive, dalle quali è difficile estrapolare i dati. Tuttavia, la difficoltà più rilevante è il mancato raccordo tra enti territoriali, Regioni e Procure della Repubblica. Spesso le Regioni non comunicano alle Procure la revoca degli accreditamenti o l'apertura di nuove comunità residenziali. È, quindi, necessaria - come riferito in audizione da Filomena Albano - una sinergia tra tutti questi soggetti. Se la Regione dispone dei dati relativi alla comunità e la Procura di quelli relativi ai minori collocati nella comunità, regioni e procure dovrebbero dialogare tra di loro. Al riguardo è stato citato l'esempio virtuoso della Procura per i minorenni del Tribunale di Milano, che sta sperimentando un progetto pilota che prevede, appunto, un dialogo costante attraverso un'alimentazione automatica di dati tra Regione e Procura.

I dati, come rilevato, sono fondamentali in quanto indicano la direzione da seguire: in Italia, ad esempio, non sono disponibili dati sui minori fuori famiglia collocati a seguito di criticità nel percorso adottivo, che potrebbero fornire indicazioni utili in ordine ai futuri percorsi di adozione.

Occorre, quindi, insistere per migliorare i rapporti interistituzionali al fine di far diventare strutturale, periodica e completa la raccolta dei dati sui minorenni in comunità con un lavoro di rete.

Tra i rappresentanti delle associazioni che più hanno stigmatizzato la mancanza di dati certi in materia di MFF, si ricorda quanto riferito in audizione da Massimo Rosselli Del Turco, direttore dell'Istituto studi parlamentari (ISPA) dell'Associazione nazionale familiaristi italiani (ANFI), che, oltre a rilevare la carenza di dati istituzionali aggiornati, ha evidenziato la disomogeneità nella raccolta degli stessi, che non ne permette una reale fruibilità[33]. In particolare, è stato rilevato come le rilevazioni siano condotte utilizzando spesso questionari diversi di anno in anno, ovvero carenti di informazioni fondamentali come ad esempio quelle relative al numero di comunità o al numero di allontanamenti disposti in base all'articolo 403 del codice civile; i dati inoltre si riferiscono al 31 dicembre di ogni anno e i movimenti intermedi non sono riferiti.

Si suggerisce quindi in tema di affidamento l'opportunità di creare un *database* di rete, con tutte le informazioni sui singoli minori che entrano in comunità. Ogni istituzione competente in materia (ministeri, Istat e così via) dovrebbe poter accedere al *database* con una propria *password* ed alimentare o consultare le sole informazioni che le sono riservate.

---

[30] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 28.06.2016, l'audizione dell'Autorità garante, dott.ssa Albano.
[31] Cfr. il *report* ISTAT: "*I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*" (17.12.2015).
[32] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 28.06.2016.
[33] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 29.09.2015.

Occorre quindi una programmazione integrata: a volte non c'è la comunità adatta o c'è una sproporzione (per eccesso o per difetto) tra quantità di bambini da dare in affido e numero delle case famiglia; a volte due o più fratelli vengono messi in comunità diverse e perdono i contatti tra di loro oltre che con la propria famiglia di origine.

2.1 Ulteriori dati sull'accoglienza: i dati ISTAT, dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Per quanto attiene al numero complessivo dei minori fuori famiglia collocati presso le strutture di accoglienza, si ritiene opportuno soffermarsi sulle più recenti rilevazioni effettuate rispettivamente dall'ISTAT - al 31.12.2013 e al 31.12.2014 - e dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza al 31.12.2015.

Dai dati ISTAT al 31.12.2013 si evince che complessivamente sono stati circa 17 mila i minori assistiti, il 42,3% dei quali è stato accolto nelle strutture per problemi legati al nucleo familiare, quali incapacità educativa, problemi economici o psicofisici dei familiari. Di questi il 59% circa sono maschi e il 41% femmine, mentre il 68% è costituito da minori stranieri di sesso maschile[34].

Tra questi circa 4 mila ragazzi (il 22% dei minori ospiti) hanno dipendenze patologiche o altri tipi di disagio e poco meno di 3 mila minori (il 15% del totale) risultano avere patologie psichiatriche o disabilità di varia natura. Si ha dunque una prevalenza nelle comunità di giovani con disagio in famiglia, tenuto conto che oltre la metà del totale dei MFF (10.825) non presenta problematiche specifiche.

Per la rimanente quota, le motivazioni che determinano l'ingresso in strutture residenziali sono diverse: più di 3 mila minori (20,5% dei minori ospiti) entrano nelle strutture perché accolti insieme al genitore, 2614 ragazzi (14,9%) sono stranieri privi di assistenza o rappresentanza da parte di un adulto; più di mille (7,5% dei minori ospiti) sono vittime di abuso e maltrattamento, mentre circa 2549 (14,5%) vengono accolti per altri motivi.

Tra i ragazzi con meno di 18 anni accolti nelle strutture residenziali soltanto una piccola quota, il 5% (779 minori), risulta in condizione di adottabilità; poco più di 9 mila sono invece dichiarati non adottabili; per la residua quota la condizione risulta essere o in attesa di sentenza da parte del tribunale dei minori oppure non nota o non specificata.

Gli stranieri ospitati sono complessivamente (adulti e minori) 16.682: il 4,5% degli ospiti complessivi. Nel 55% dei casi sono adulti (2,5 ogni 1.000 adulti stranieri residenti), nel 41% minori (6 ogni 1.000 minori stranieri residenti) e soltanto per il 4% anziani (5 ogni 1.000 anziani stranieri residenti).

In totale, i minori di 18 anni ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari sono 17.586 (pari a 1,7 ogni 1000 abitanti di pari età) dei quali 10.427 maschi (59%, circa 2 per 1000) e 7159 femmine (41%, pari a 1,4 per 1000). I minori stranieri sono 6825, di cui il 68% maschi (corrispondenti a 6,3 ogni 1000 residenti stranieri), pari al 39% del totale dei minori ospiti dei presidi.

Il tasso di minori ospiti dei presidi è abbastanza omogeneo sul territorio, intorno a 2 per 1000 minori residenti in tutte le ripartizioni, ad eccezione del Sud dove si attesta a 1. Il valore più basso è quello della Campania, inferiore a 1 per 1000. Tra la popolazione straniera di età inferiore a 18 anni i valori più elevati si rilevano in Molise (31 ogni 1000) e Sicilia (20 ogni 1000 stranieri residenti), con una notevole prevalenza di maschi. Tassi superiori a 10 per 1000 si registrano anche nella provincia autonoma di Trento (15,7), nel Lazio (10,1), in Basilicata (16,1) Calabria e Puglia (entrambe 11,4).

Dopo i 10 anni di età, il tasso di minori ospiti nelle strutture residenziali cresce progressivamente, infatti è pari a 1,1 per 1000 (corrispondenti a circa 3000 ragazzi) nella fascia compresa tra 6 e 10 anni ed arriva a 4,1 tra i 15 e i 17 anni (poco più di 7000 minori).

[34] Cfr. http://www.istat.it/it/files/2015/12/Presidi-residenziali_2013.pdf?title=Presidi+residenziali+-+17%2Fdic%2F2015+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf.

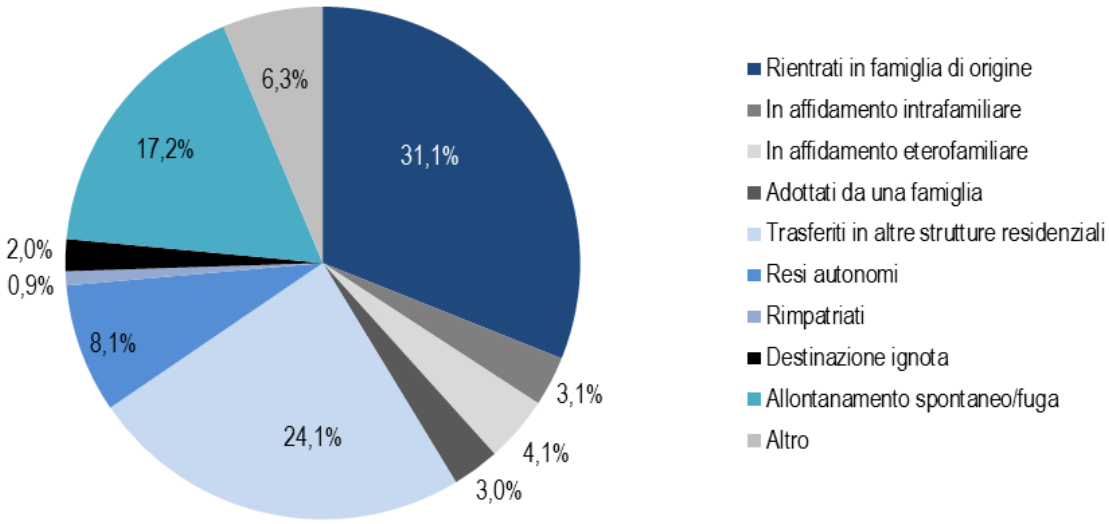
Per ricostruire il percorso di reinserimento dei minori collocati nelle strutture residenziali, è utile analizzare la destinazione degli ospiti dimessi nel corso dell'anno 2013, che ammontano complessivamente a 12.860 (si veda al riguardo il prospetto sottostante).

La quota maggiore di dimessi (31,1%), risulta rientrata nella famiglia di origine, mentre una piccola quota (10%) risulta essere stata data in affido o adottata. Complessivamente, i minori reinseriti in una famiglia ammontano a 5316 (41,3% di tutti i minori). A essere resi autonomi sono soltanto l'8,1% dei dimessi, circa mille ragazzi; si tratta per lo più di giovani, divenuti maggiorenni, che hanno trovato una collocazione lavorativa.

Per gli altri minori il percorso di recupero non risulta concluso: oltre 3 mila (24% dei dimessi) risultano trasferiti in altre strutture residenziali e 2212 (17,2%) risultano essersi allontanati spontaneamente dalle strutture residenziali.

Anche i minori, contrariamente a quanto previsto dalla normativa vigente, risultano accolti prevalentemente in "unità di servizio" a carattere comunitario, mentre soltanto il 23% dei ragazzi alloggia in residenze di piccole dimensioni, con organizzazione di tipo familiare. Il livello di assistenza sanitaria erogata nelle strutture per minori è il più delle volte basso o assente: circa il 74% degli ospiti con meno di 18 anni risiede in "unità di servizio" sprovviste di prestazioni medico-sanitarie o in grado soltanto di garantire l'assistenza sanitaria di base. La quota più ampia di ragazzi con meno di 18 anni è accolto in unità di servizio che svolgono una funzione di tipo socio-educativa (il 63%).

Ospiti minori dimessi per tipo di destinazione (31 dicembre 2013 - valori percentuali)



Fonte: Istat, Statistiche report: "I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari" (17.12.2015).

Per quanto attiene ai dati Istat al 31 dicembre 2014, si fa presente che il relativo *report* statistico è in fase di pubblicazione, ma i dati sono consultabili e costituiscono una "fotografia" sui minori ospiti nei presidi residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitari[35].

Tale ultima rilevazione è stata riprogettata, come indicato nella nota metodologica, con la collaborazione degli esperti del Ministero della salute, del MLPS e del Cisis - Gruppo di lavoro politiche sociali. La nuova rilevazione ha esteso il campo di osservazione e aumentato il dettaglio delle

[35] Cfr. http://dati. istat. it/.

informazioni raccolte, permettendo di documentare in maniera più puntuale sia la tipologia di utenti assistiti, sia le risorse impegnate per questa forma di assistenza territoriale.

Le informazioni sono state raccolte per singolo modulo, cioè per singola unità di servizio di un presidio, identificata da una tipologia di assistenza per un determinato *target* di utenza. Ciò ha consentito di approfondire sia i modelli organizzativi utilizzati dalle strutture per l'erogazione dell'assistenza, sia le risorse assegnate alle diverse tipologie di utenza. In particolare, l'indagine ha permesso di classificare le strutture e gli ospiti assistiti secondo il carattere della residenzialità, la funzione di protezione sociale e il livello di assistenza sanitaria erogata.

Da quest'ultima rilevazione risultano un totale di 19.955 minori fuori famiglia, di cui 12.383 maschi e 7573 femmine, nonché 8129 minori stranieri non accompagnati, di cui 5938 di sesso maschile e 2191 di sesso femminile.

Nella tabella che segue si forniscono i dati ISTAT al 31.12.2014, relativi alla presenza di minori nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, suddivisi per regione, genere e cittadinanza.

Tavola 2.1/a - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per genere, cittadinanza e Regione presenti al 31 dicembre 2014 (valori assoluti)

Regione	Maschi	Femmine	Totale	di cui stranieri		
				Maschi	Femmine	Totale
Piemonte	709	540	1.248	262	139	401
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	14	12	26	2	2	4
Liguria	491	285	776	208	81	289
Lombardia	1.690	1.056	2.746	820	391	1.211
Trentino-Alto Adige/Südtirol	308	255	563	114	79	193
Bolzano-Bozen	*110*	*79*	*189*	*21*	*5*	*26*
Trento	*198*	*176*	*374*	*93*	*74*	*167*
Veneto	629	432	1.061	214	130	345
Friuli-Venezia Giulia	132	95	227	51	44	96
Emilia-Romagna	1.235	786	2.021	779	380	1.158
Toscana	684	497	1.181	382	211	594
Umbria	172	95	267	81	24	105
Marche	284	199	482	142	63	205
Lazio	1.683	821	2.504	1.210	398	1.608
Abruzzo	81	72	152	19	20	38
Molise	87	7	94	75	1	76
Campania	325	279	604	78	40	118
Puglia	752	479	1.231	309	36	345
Basilicata	170	55	225	110	7	117
Calabria	377	238	615	149	45	194
Sicilia	2.325	1.145	3.470	919	85	1.004
Sardegna	235	227	462	14	15	29
Nord Ovest	**2.904**	**1.892**	**4.796**	**1.292**	**613**	**1.905**
Nord Est	**2.304**	**1.568**	**3.872**	**1.159**	**633**	**1.792**
Centro	**2.823**	**1.611**	**4.434**	**1.815**	**696**	**2.511**
Sud	**1.791**	**1.129**	**2.921**	**740**	**149**	**888**
Isole	**2.560**	**1.372**	**3.933**	**933**	**100**	**1.033**
ITALIA	**12.383**	**7.573**	**19.955**	**5.938**	**2.191**	**8.129**

Come è possibile rilevare da tale tabella, le regioni che contano il maggior numero di minori fuori famiglia sono la Sicilia (3470), la Lombardia (2746), il Lazio (2504) e l'Emilia-Romagna (2021);

mentre la maggiore concentrazione per aree geografiche è presente nel nord-ovest, seguito dal centro, dalle isole, dal nord-est e dal sud.

Per quanto riguarda la tipologia di utenti suddivisi per genere, cittadinanza e regione, dalla tabella che segue è possibile rilevare in termini percentuali i relativi valori.

Tavola 2.1/b - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per genere, cittadinanza e Regione presenti al 31 dicembre 2014 (valori percentuali)

Regione	Maschi	Femmine	Totale	di cui Stranieri		
				Maschi	Femmine	Totale
Piemonte	56,8	43,2	100,0	65,4	34,6	100,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	53,8	46,2	100,0	50,0	50,0	100,0
Liguria	63,3	36,7	100,0	72,0	28,0	100,0
Lombardia	61,6	38,4	100,0	67,7	32,3	100,0
Trentino-Alto Adige/Südtirol	54,7	45,3	100,0	59,1	40,9	100,0
Bolzano-Bozen	*58,2*	*41,8*	*100,0*	*80,8*	*19,2*	*100,0*
Trento	*52,9*	*47,1*	*100,0*	*55,7*	*44,3*	*100,0*
Veneto	59,3	40,7	100,0	62,2	37,8	100,0
Friuli-Venezia Giulia	58,3	41,7	100,0	53,7	46,3	100,0
Emilia-Romagna	61,1	38,9	100,0	67,2	32,8	100,0
Toscana	58,0	42,0	100,0	64,4	35,6	100,0
Umbria	64,5	35,5	100,0	76,8	23,2	100,0
Marche	58,8	41,2	100,0	69,3	30,7	100,0
Lazio	67,2	32,8	100,0	75,2	24,8	100,0
Abruzzo	53,0	47,0	100,0	48,5	51,5	100,0
Molise	92,3	7,7	100,0	98,4	1,6	100,0
Campania	53,9	46,1	100,0	66,4	33,6	100,0
Puglia	61,1	38,9	100,0	89,5	10,5	100,0
Basilicata	75,6	24,4	100,0	94,0	6,0	100,0
Calabria	61,3	38,7	100,0	77,0	23,0	100,0
Sicilia	67,0	33,0	100,0	91,6	8,4	100,0
Sardegna	50,8	49,2	100,0	46,8	53,2	100,0
Nord Ovest	**60,5**	**39,5**	**100,0**	**67,8**	**32,2**	**100,0**
Nord Est	**59,5**	**40,5**	**100,0**	**64,7**	**35,3**	**100,0**
Centro	**63,7**	**36,3**	**100,0**	**72,3**	**27,7**	**100,0**
Sud	**61,3**	**38,7**	**100,0**	**83,3**	**16,7**	**100,0**
Isole	**65,1**	**34,9**	**100,0**	**90,3**	**9,7**	**100,0**
ITALIA	**62,1**	**37,9**	**100,0**	**73,0**	**27,0**	**100,0**

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

Per quanto riguarda l'età dei minori fuori famiglia ospitati nelle predette strutture, può osservarsi la prevalenza delle fasce d'età adolescenziali 11-14 anni e 15-17, pari, rispettivamente, a 4265 e 8419, su un totale di 19.955. Nella tabella che segue vi sono i dati concernenti tutte le fasce d'età, nonché la relativa ripartizione per aree geografiche.

Ospiti dei presidi residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitari: minori per età -ripartizione.

Territorio	Italia	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole
Classi di età						
fino a 2 anni	1.862	458	438	488	189	289
3-5 anni	1.967	491	381	486	207	401
6-10 anni	3.443	842	613	750	431	806
11-14 anni	4.265	1.151	856	801	636	820
15-17 anni	8.419	1.854	1.584	1.908	1.457	1.616
fino a 17 anni	19.955	4.796	3.872	4.434	2.921	3.933

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

Sono anche disponibili i dati relativi ai minori ospiti nei predetti presidi per carattere della residenzialità delle unità di servizio e la relativa ripartizione per aree geografiche[36].

Tavola 2.19 - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per carattere della residenzialità delle unità di servizio dei presidi e ripartizione geografica presenti al 31 dicembre 2014 (valori assoluti)

Ripartizione geografica	Carattere della residenzialità			Totale
	Familiare	Comunitario	Non indicato	
Nord Ovest	765	4.024	7	4.796
Nord Est	1.306	2.566	-	3.872
Centro	1.358	3.076	-	4.434
Sud	691	2.230	-	2.921
Isole	517	3.382	34	3.933
ITALIA	**4.636**	**15.278**	**41**	**19.955**

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

Per quanto riguarda la tipologia di disagio dei minori ospiti nelle suddette strutture, si rileva che la maggior parte di essi non presenta problematiche specifiche; infatti su un totale di 19.955 ospiti, quelli per cui non sono stati riscontrati particolari disagi sono pari a 11.735. Quelli che presentano disabilità e disturbi mentali sono in totale 3.147; mentre quelli con problemi di tossicodipendenza, alcolismo o altri disagi analoghi, sono pari a 4.917.

A questi si devono aggiungere i minori stranieri (complessivamente pari come già ricordato a 8129, di cui 5938 maschi e 2191 femmine) di cui 249 maschi e 143 femmine presentano disturbi mentali o disabilità di vario genere. 1669 minori stranieri di sesso maschile presentano invece problemi di tossicodipendenza, alcolismo o altri disagi. Tuttavia, la maggior parte – pari a 5441 – non presenta alcuna problematica specifica.

[36] Per il carattere della residenzialità cfr. il nomenclatore degli interventi e servizi sociali – versione anno 2013 su http://www.cisis.it/nomenclatore/nomenclatore13.pdf, che reca la seguente classificazione: 1. Struttura familiare: di piccole dimensioni caratterizzata dall'organizzazione di tipo familiare, che riproduce le caratteristiche della vita in famiglia. Nel caso di strutture per minori vi è la presenza di una coppia o di uno o due adulti che svolgono funzioni genitoriali; 2. Struttura comunitaria: di dimensioni variabili a secondo dell'area di utenza (di norma superiore a 6 – 10 posti) caratterizzata dalla presenza di operatori assistenziali, socio-sanitari o educatori e da un'organizzazione di tipo comunitario.

Tavola 2.3/a - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per genere, cittadinanza e tipologia di disagio presenti al 31 dicembre 2014 (valori assoluti)

Tipologia di disagio	Maschi	Femmine	Totale	di cui stranieri		
				Maschi	Femmine	Totale
Disabilità e disturbi mentali	2.022	1.125	3.147	249	143	392
Tossicodipendenti/alcolisti e altro disagio	3.047	1.870	4.917	1.669	541	2.210
Nessuna problematica specifica	7.212	4.523	11.735	3.942	1.499	5.441
Non indicato	103	53	156	79	8	87
Totale	**12.383**	**7.573**	**19.955**	**5.938**	**2.191**	**8.129**

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

Da quest'ultima rilevazione Istat è possibile verificare anche il motivo di ingresso dei minori italiani e stranieri ospiti nelle strutture di accoglienza: vittime di abusi e maltrattamenti sono complessivamente 1399 minori italiani, di cui 546 maschi e 852 femmine e 457 minori stranieri, di cui 162 maschi e 295 femmine. Il dato che appare più rilevante è che ben 7632 minori italiani sono stati allontanati dal nucleo familiare per problemi economici, incapacità educativa o problemi psicofisici dei genitori. Altro dato di rilievo è che ben 3579 minori stranieri maschi e 92 femmine, per un totale di 3672, essendo giunti sul territorio nazionale privi di genitori o di altri referenti familiari, sono stati indirizzati presso i presidi residenziali socio-assistenziali o socio-sanitari.

Tavola 2.8/a - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per genere, cittadinanza e motivo di ingresso presenti al 31 dicembre 2014 (valori assoluti)

Motivo di ingresso	Maschi	Femmine	Totale	di cui stranieri		
				Maschi	Femmine	Totale
Vittime di abuso e maltrattamento	546	852	1.399	162	295	457
Allontanati dal nucleo familiare per problemi economici, incapacità educativa o problemi psico fisici dei genitori	4.174	3.458	7.632	633	503	1.137
Accolti insieme al genitore	2.098	2.001	4.099	1.105	1.040	2.146
Stranieri non accompagnati	3.579	92	3.672	3.579	92	3.672
Gestanti o madri minorenni con figlio a carico		72	72		29	29
Coinvolti in procedure penali o in custodia alternativa	398	66	465	128	21	149
Minori con altro motivo di ingresso	1.586	1.031	2.617	331	209	541
Non indicato	1	-	1	-	-	-
Totale	**12.383**	**7.573**	**19.955**	**5.938**	**2.191**	**8.129**

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

Per quanto attiene alla ripartizione geografica dei minori allontanati dal nucleo familiare per problemi economici, abitativi, per incapacità educativa o negligenza della famiglia, per problemi psicofisici dei genitori, può osservarsi che la distribuzione sul territorio è abbastanza omogenea, pur rilevandosi una maggiore concentrazione nel nord-ovest e nelle isole.
Nella tabella che segue si forniscono i dati relativi alla ripartizione geografica dei minori allontanati dal nucleo familiare in base alla motivazione.

Tavola 2.10/a - Minori allontanati dal nucleo familiare per problemi economici, abitativi, per incapacità educativa/negligenza della famiglia, per problemi psico-fisici dei genitori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per genere, cittadinanza e ripartizione geografica presenti al 31 dicembre 2014 (valori assoluti)

Ripartizione geografica	Maschi	Femmine	Totale	di cui stranieri		
				Maschi	Femmine	Totale
Nord Ovest	1.060	762	1.822	218	156	374
Nord Est	771	630	1.400	152	126	278
Centro	700	646	1.346	176	164	340
Sud	734	659	1.393	49	43	92
Isole	909	761	1.670	38	14	52
ITALIA	**4.174**	**3.458**	**7.632**	**633**	**503**	**1.137**

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

Ulteriore dato di rilievo, che si evince dai dati ISTAT al 2014, è costituito dall'esiguo numero di minori fuori famiglia per cui è già stato adottato apposito decreto di adottabilità. Di seguito si fornisce un quadro di tali dati, con la relativa ripartizione geografica.

Tavola 2.17/a - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari con decreto di adottabilità per ripartizione geografica presenti al 31 dicembre 2014 (valori assoluti)

Ripartizione geografica	Con decreto di adottabilità
Nord Ovest	189
Nord Est	115
Centro	206
Sud	164
Isole	295
ITALIA	**969**

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

Di grande interesse sono anche i dati relativi ai minori dimessi dai presidi residenziali per tipo di destinazione e ripartizione geografica (*v. Tavola 2.18/a*). Di questi, su un totale di 14.633, 4258 hanno fatto rientro nella propria famiglia di origine, quasi altrettanti - 4055 - sono stati trasferiti in altre strutture residenziali, 546 sono stati dati in affidamento etero-familiare, 289 in affidamento intra-familiare; solo 1151 sono diventati autonomi, mentre ben 2360 si sono allontanati spontaneamente o sono fuggiti dalle strutture.

Tavola 2.18/a - Minori dimessi dai presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per tipo di destinazione e ripartizione geografica presenti al 31 dicembre 2014 (valori assoluti)

Ripartizione geografica	Tipo di destinazione										Totale
	Rientrati in famiglia di origine	In affidamento intrafamiliare	In affidamento eterofamiliare	Adottati da una famiglia	Trasferiti in altre strutture residenziali	Resi autonomi	Rimpatriati	Destinazione ignota	Allontananamento spontaneo/ fuga	Altro	
Nord Ovest	1.054	86	210	106	1.038	194	37	31	218	228	3.203
Nord Est	1.311	75	143	31	801	255	16	244	344	287	3.508
Centro	762	60	79	126	1.619	378	28	66	1.284	310	4.713
Sud	590	37	56	75	218	131	7	84	264	92	1.553
Isole	541	31	58	76	380	192	7	17	250	106	1.657
ITALIA	**4.258**	**289**	**546**	**415**	**4.055**	**1.151**	**95**	**442**	**2.360**	**1.023**	**14.633**

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

Infine, si riportano i dati sui minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e sanitari per funzione di protezione sociale svolta, da cui si rileva che, su un totale di circa 20 mila minori, 13 mila circa sono accolti per lo svolgimento di funzioni socio-educative, più di 2 mila sono in prevalente funzione tutelare[37], più di 1700 sono collocati in comunità per accoglienza abitativa. Ulteriori dati sono riportati nella tabella che segue.

Tavola 2.20/a - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per funzione di protezione sociale delle unità di servizio dei presidi e ripartizione geografica presenti al 31 dicembre 2014 (valori assoluti)

Ripartizione geografica	Funzione di protezione sociale							Totale
	Accoglienza di emergenza	Prevalente accoglienza abitativa	Prevalente funzione tutelare	Socio-educativa	Educativa psicologica	Socio-sanitaria	Non indicato	
Nord Ovest	108	297	476	3.391	86	431	7	4.796
Nord Est	226	373	794	2.166	144	168	-	3.872
Centro	390	600	223	2.940	96	184	-	4.434
Sud	114	163	169	2.221	97	156	-	2.921
Isole	120	320	490	2.364	224	381	34	3.933
ITALIA	**958**	**1.754**	**2.153**	**13.082**	**648**	**1.320**	**41**	**19.955**

(Fonte: Istat, http://dati. istat. it/)

[37] Cfr. sul punto la definizione contenuta nel Nomenclatore degli interventi e servizi sociali, Versione 2 – Anno 2013. La prevalente funzione tutelare comprende: *l'osservazione sociale* (il tipo di protezione da parte dei servizi è leggero ed è finalizzato all'osservazione. Ad esempio: strutture per adulti che, pur non prevedendo un progetto individuale, oltre ad offrire prestazioni specifiche, fungono anche da punto di osservazione per monitorare ed arginare lo sviluppo della marginalità); *l'accompagnamento sociale* (accoglienza rivolta a utenti che hanno concordato un progetto di assistenza individuale e sono in fase di riacquisizione dell'autonomia. I tempi di permanenza sono strettamente correlati e funzionali al progetto individuale) ed infine *il supporto all'autonomia* (accoglienza in alloggi privi di barriere architettoniche e attrezzati con tecnologie e servizi per offrire una permanenza sicura e funzionale finalizzata al mantenimento dell'autonomia dell'utente. Ad esempio: alloggi protetti con servizi per anziani o disabili con una buona condizione di autosufficienza).

Da ultimo sembra opportuno riportare i dati sull'accoglienza contenuti nella seconda raccolta dati sperimentale elaborata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza[38], con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, nella quale si offrono i numeri dell'accoglienza al 31.12.2015, che sono in aumento del 9,3% rispetto alla precedente rilevazione al 31.12.2014. Si segnala che si tratta dei dati ad oggi più aggiornati, da cui risultano complessivamente collocati nelle citate strutture 21.035 minori, con un *trend* in aumento rispetto all'anno precedente in cui risultavano 19.245 minori ospitati.

Nell'ambito della rilevazione sono ricomprese le comunità-familiari, le comunità terapeutiche, nonché le strutture che accolgono genitore e bambino. Come per la precedente raccolta dati curata dall'AGIA, si rileva che anche in tale rilevazione non sono ricompresi la totalità dei casi di affido ed in particolare quelli intra-familiari, dati peraltro che dovrebbero essere nella disponibilità delle singole Procure o quantomeno dei tribunali per i minorenni e dei giudici tutelari.

Strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza di ciascuna procura minorile

	al 31.12.2014	al 31.12.2015
Strutture	3.192	3.352
Ospiti presenti complessivamente	21.317	22.975
Ospiti minorenni	19.245	21.035
Ospiti neomaggiorenni (età 18-21 anni)	2.072	1.940
Numero medio ospiti per struttura	6,7	6,9

Nel corso dell'audizione del Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS), Gianmario Gazzi[39], sono stati anche forniti i dati statistici - pubblicati nel 2015 dal Ministero della Giustizia - relativi agli affidamenti familiari negli anni 2000-2013 disposti dall'autorità giudiziaria minorile. Tali dati sono suddivisi in tre macro aree e suddivisi per Regione: affidamenti familiari disposti nel 2000-2013, affidamenti a comunità o istituti disposti nel 2001-2013, affidamenti familiari consensuali, ratificati dal Giudice tutelare (anni 2000-2013).

Come rilevato dal Presidente Gazzi, si tratta di dati parziali, in quanto registrano il numero dei provvedimenti giudiziari che "annualmente" dispongono l'allontanamento del minorenne dalla propria famiglia e non già il numero totale di bambini e ragazzi che vivono fuori famiglia, criterio riferito, invece, all'entità del fenomeno nel suo complesso, che è indipendente dall'anno in cui il minorenne viene inserito nella struttura.

Per quanto attiene agli affidamenti familiari disposti dai Tribunali per i minorenni negli anni dal 2000 al 2013, analizzando il dato nazionale emerge che nel 2000 i minori affidati erano 811; il numero degli affidati è ondulatorio, pur rilevandosi un picco massimo nel 2005; dopo tale anno il dato è andato sempre più a scendere, con un leggero aumento nel 2012, con 588 affidamenti, per arrivare nel 2013 a 453, ovvero al 44% in meno rispetto al 2000.

In materia invece di affidamenti a comunità o ad istituti disposti dai Tribunali per i minorenni, il dato relativo al 2000 - pari a 1526 minori - rappresenta il dato più alto dell'intero intervallo temporale considerato. Un elevato numero di minori affidati a comunità o istituti si ha anche nel 2004, pari a 1169 minori, e nel 2007, pari a 1103; si rileva al riguardo un *trend* negativo, determinato dall'aumento dei provvedimenti di affidamento familiare.

---

[38] Cfr. "*La tutela dei minorenni in comunità, La seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni*".
http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/documenti/La%20Tutela%20dei%20minorenni%20in%20comunita.pdf.

[39] Cfr. *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 10.05.2016.

Negli anni 2005 e 2012, infatti, quando vi è un aumento degli affidamenti familiari, gli affidamenti a comunità e istituti scendono del 13,34% nel 2005, e del 25,2% nel 2012 rispetto all'anno precedente. Gli affidamenti alle strutture residenziali per minori diminuiscono in poco più di 10 anni del 59,18%.

Ulteriori dati riguardano gli affidamenti familiari consensuali ratificati dal giudice tutelare, che costituiscono forse il dato più interessante, considerato che, a differenza degli altri, si tratta dell'unico dato che registra un aumento progressivo nel tempo, crescendo del 71,41% dal 2000 al 2013. Nel 2000, erano, infatti, 1340 gli affidamenti con consenso, che hanno raggiunto il picco massimo nel 2008 con ben 2477 affidamenti consensuali, mentre nell'ultimo anno di rilevazione, il 2013, sono diminuiti a 2297.

Come rilevato dal Presidente del CNOAS, in realtà, è molto difficile avere una visione complessiva di quanti siano i minori fuori dal nucleo familiare e quindi valutare nel tempo l'andamento del fenomeno, poiché a livello nazionale non esiste ancora un sistema di raccolta dati organizzato e aggiornato. Tale carenza non permette di avere una lettura puntuale del fenomeno e quindi di poter strutturare strategie preventive e correttive.

"I dati riportati testimoniano dunque una grave frammentazione delle competenze in materia civile, che spesso, come testimoniano le storie dei bambini e dei ragazzi dei quali ci facciamo carico, riproduce e aggrava la frammentarietà delle relazioni intra-familiari, per le sovrapposizioni di competenze, per i tempi dei procedimenti giudiziari che non sempre corrispondono ai tempi di sviluppo e di maturazione delle persone che ne sono destinatarie".

Sembra infine opportuno soffermarsi anche sull'8° Rapporto di aggiornamento 2014-2015 del Gruppo CRC[40] in cu si dà conto delle problematiche ancora irrisolte in materia di rilevazioni. In particolare, si sottolinea come continuino a permanere modalità di rilevazione disomogenee tra le diverse regioni, tra le regioni e il MLPS e tra i diversi enti preposti alle stesse. Si evidenzia inoltre l'incomparabilità dei dati determinata dalla mancata coincidenza temporale delle rilevazioni effettuate dai diversi ministeri. Come detto in precedenza, infatti, i dati del MLPS sono datati al 31.12.2012, mentre quelli del Ministero della Giustizia, prima riportati, sono al 31.12.2013.

Per tali ragioni, è stata sottolineata l'urgenza di prevedere una Banca dati nazionale, quale strumento di controllo costante della situazione di tutti i minori collocati fuori dalla famiglia d'origine, accolti in affido o ospitati presso comunità residenziali.

A tale proposito, la Commissione riterrebbe opportuno individuare un responsabile a livello nazionale della gestione di tale rete integrata, che dovrebbe consentire di conoscere in tempo reale i dati sui minori fuori famiglia. Tale sistema potrebbe essere costituito attraverso l'integrazione dei sistemi di rilevazione già esistenti, come quello del Ministero della Giustizia per i minori inseriti nel circuito penale e per quelli oggetto di decreti di affido intra-familiare, consensuale, etero-familiare ovvero a comunità residenziali ed, infine, quello del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Nel citato rapporto del CRC si suggerisce altresì al MLPS di estendere a tutto il territorio nazionale il sistema di rilevazione SINBA (*Sistema informativo nazionale sulla cura e protezione dei bambini e delle loro famiglie*), anche al fine di garantire l'effettiva applicazione di alcune norme e del relativo regolamento di attuazione del Casellario dell'Assistenza, e al fine di rendere omogenee le fonti e i sistemi di rilevazione in tutto il territorio nazionale.

In materia di affidamenti familiari, si stigmatizza invece la mancanza di dati relativi agli affidamenti intra-familiari, che raggiungono nelle regioni del sud percentuali piuttosto elevate. Si

[40] Cfr. http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/VIIIrapportoCRC.pdf.

lamenta inoltre l'elevata durata degli affidamenti familiari, nonché l'indisponibilità di dati sui tempi di permanenza dei minorenni presso le comunità.

Nel 9° Rapporto di aggiornamento 2015-2016 del Gruppo CRC vengono riproposte le criticità legate alle diverse modalità di raccolta dati da parte delle autorità preposte (MLPS, ISTAT, e da ultimo anche AGIA); all'impossibilità di accedere ad informazioni fondamentali, quali le tipologie di comunità di accoglienza per minorenni, alle motivazioni di ingresso nelle stesse, lamentandosi nel contempo la mancanza di un sistema informativo nazionale, la carenza di nuovi dati in materia di affidamenti familiari, rispetto a quelli già noti e ormai datati, nonché l'elevata durata degli affidamenti familiari e alle comunità[41].

Si segnala inoltre l'ultimo *report* del gruppo CRC del novembre 2017 appena pubblicato - il 3° Rapporto Supplementare sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia[42] - in cui il Comitato raccomanda all'Italia, nell'ambito delle proprie competenze, di garantire un'applicazione efficace ed equa della legge 149/2001 in tutte le Regioni, adottando criteri e *standard* minimi concordati a livello nazionale per i servizi e l'assistenza alternativa per i bambini privati di un ambiente familiare, incluse le "strutture residenziali" come le comunità di tipo familiare; di garantire il monitoraggio indipendente, ad opera di istituzioni pertinenti, definendo procedure di responsabilità per le persone che ricevono sovvenzioni pubbliche per ospitare questi minori; di procedere a un'indagine generale su tutti i MFF, creando al riguardo un registro nazionale.

Infine si segnala la recente pubblicazione da parte del MLPS dell'ultimo quaderno della ricerca sociale n. 40 in materia di "*Affidamenti familiari e collocamenti in comunità. I presenti al 31.12.2014 e i dimessi nel corso del 2014"*[43]*,* in cui si riporta la rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province autonome su bambini e adolescenti fuori dalla famiglia di origine, in affidamento familiare (a singoli, famiglie e parenti) o accolti nei servizi residenziali per minorenni della propria regione. Il citato *report* propone gli esiti della sesta edizione del monitoraggio che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato con le Regioni e le Province autonome. I dati collazionati si riferiscono alla data del 31/12/2014 per gli accolti e all'intero anno 2014 per i dimessi.

Per quanto attiene ai dati più rilevanti in esso contenuti, può dirsi che in materia di affidamento familiare si riscontra una certa stabilità sotto il profilo numerico, essendo il dato assetatosi su un valore di 14.020 unità. Per quanto attiene invece ai bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali per minorenni, alla data indicata risultavano essere, al netto dei minori stranieri non accompagnati, pari a 12.400. Anche relativamente a tale dato viene evidenziata una relativa stabilizzazione negli ultimi anni.

Il dato complessivo risultante dalla citata rilevazione, comprendente tutti i bambini e gli adolescenti temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare e accolti a fine anno 2014 in affidamento familiare e/o nei servizi residenziali per minorenni, risulta essere pari a 26.420 minori - al netto dei minori stranieri non accompagnati - pari al 2,6 per mille della popolazione minorile residente nel nostro Paese.

---

[41] Cfr. "*I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*," anno 2015-2016 (giugno 2016) in http://www.gruppocrc.net/-pubblicazioni-del-gruppo-crc.

[42] Consultabile in http://www.gruppocrc.net/-pubblicazioni-del-gruppo-crc.

[43] Si veda http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/Pagine/Studi-e-statistiche.aspx.

3. Tipologia e numero delle strutture di accoglienza per minori.

Si rileva preliminarmente che non esiste una definizione normativa univoca a livello nazionale relativa alle diverse tipologie di strutture di accoglienza per minori. Infatti, come rilevato nel citato rapporto dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza -"*La tutela dei minorenni in comunità*" - vi è sul territorio nazionale la presenza di un variegato e non univoco panorama classificatorio di tali strutture che, peraltro, rende difficile sia il confronto dei dati esistenti, sia un attento monitoraggio del complessivo fenomeno dei MFF.

Al riguardo si ricorda che seppur l'articolo 2 della legge n. 184 del 1983 individui un'unica tipologia di struttura di accoglienza per minori, definita "comunità di tipo familiare", tuttavia esistono ulteriori definizioni e classificazioni di tali strutture in altri atti normativi nazionali e regionali[44].

In una prima ricerca condotta dall'AGIA[45] sono state individuate tre macro-tipologie di comunità di accoglienza residenziale per minori:

1. le comunità familiari/case famiglia, caratterizzate dalla presenza stabile di adulti residenti, tra cui rientrano anche le comunità multiutenza;
2. le comunità educative/socio-educative, caratterizzate da operatori/educatori che non abitano stabilmente in comunità ma sono presenti con modalità "a rotazione";
3. le comunità socio-sanitarie, che possono essere comunità familiari, case famiglia o comunità educative, caratterizzate dalla compresenza di funzioni socio-educative e terapeutiche.

Oltre a tale classificazione, sembra opportuno citare il *report* dell'ISTAT "*I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*"[46], in cui dal titolo si evince una definizione meno stringente e più ampia, delle strutture che accolgono però sia minori, sia adulti.

Altro tentativo di catalogazione di tali strutture è contenuto nel "*Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*"[47], di cui esistono due versioni - 2009 e 2013 - in cui le strutture per minori sono classificate in: comunità familiari per minori; comunità socio-educative per minori; alloggi ad alta autonomia; servizi di accoglienza per bambino-genitore; strutture di pronta accoglienza per minori; comunità educativo-psicologica.

Come rilevato da tutti i soggetti auditi dalla Commissione, sarebbe auspicabile l'adozione di una classificazione univoca delle strutture di accoglienza per minorenni, che consenta un maggiore livello di monitoraggio, di vigilanza e controllo.

Al riguardo, l'imminente approvazione in Conferenza Stato Regioni delle citate *"Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni"*, dovrebbe permettere di garantire per il futuro, al di là della denominazione, *standard* minimi di qualità omogenei a livello nazionale per tutte le comunità.

Per quanto riguarda invece il numero complessivo di strutture presenti sul territorio nazionale, dai dati Istat al 31.12.2013, è possibile evincere esclusivamente il dato globale riferito a tutti i presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari attivi sull'intero territorio nazionale in cui sono ospitati sia adulti, prevalentemente anziani, sia minori: si tratta di 12.261 presidi con 38.450 posti letto (pari a 6,3 posti ogni 1000 residenti).

---

[44] Cfr. il decreto del Ministro della solidarietà sociale n. 308 del 2001, "*Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale*", adottato a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328, che fa riferimento ai cd. "gruppi appartamento" nonché a strutture "a carattere comunitario".

[45] Cfr. il documento di proposta dell'AG per l'infanzia e l'adolescenza "*Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard*", pag. 16, maggio 2015.

[46] Cfr. https://www.istat.it/it/archivio/176622

[47] Cfr. http://www.regioni.it/upload/DOCCRP10%29NOMENCLATORE_SERVIZI_SOCIALI.pdf(2009). https://www.minori.it/sites/default/files/nomenclatore_cisis_2013.pdf

L'offerta è costituita prevalentemente da "unità di servizio" che integrano l'assistenza di tipo sociale e quella di natura sanitaria con oltre due terzi dei posti letto complessivi (74,2%).

Forti gli squilibri territoriali: l'offerta raggiunge i livelli più alti nelle regioni del Nord - dove si concentra il 66% dei posti letto complessivi (9,1 ogni 1000 residenti) - e tocca i valori minimi nel Sud con il 10,4% dei posti letto (soltanto 2,8 posti letto ogni 1000 residenti). Le regioni del Nord dispongono anche della quota più alta di posti letto a carattere socio-sanitario, con 7,4 posti letto ogni 1000 residenti, contro un valore di 2 posti letto nelle regioni del Sud.

Il 36% delle strutture appartiene a enti non *profit*, il 23,6% a enti pubblici, il 25,1% a enti privati *for profit* e il 13,7% a enti religiosi. Nell'88% dei casi sono gli stessi titolari a gestire direttamente il presidio.

Solo dall'analisi svolta da ultimo dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza[48] è possibile desumere il numero complessivo di strutture residenziali riservate ai minorenni pari a 3192 al 31.12.2014 e a 3352 al 31.12.2015, nonché il numero medio di ospiti per struttura pari, rispettivamente, a 6,7 e a 6,9 nei predetti anni. Al riguardo si ricorda che i dati rilevati dall'Autorità garante sono stati reperiti con l'ausilio di 29 Procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni e non possono considerarsi purtroppo esaustivi in quanto alcune procure non sono riuscite a fornire tutte le informazioni richieste nella scheda di raccolta dati[49].

Dai dati contenuti in quest'ultima rilevazione, si rileva un incremento del 5% del numero di strutture per minori attive sul territorio nazionale, dato che deve essere letto in connessione all'aumento del 7,8% della domanda di accoglienza, registratosi in un anno.

Le regioni che vantano un maggior numero di comunità presenti sul proprio territorio sono la Sicilia, l'Emilia-Romagna, la Campania, il Piemonte e la Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia. Dal confronto dei dati al 31.12.2015 con quelli relativi all'anno precedente, le regioni in cui maggiore è stato l'incremento percentuale del numero di comunità sono state: il Piemonte e la Valle d'Aosta, considerate congiuntamente, in cui si registra un aumento del 36%, l'Umbria in cui l'incremento è stato pari al 29%, in cui si è passati da 24 a 31 comunità; l'Emilia Romagna con un + 22% (da 371 a 451 strutture) e la Sicilia, che registra un incremento del 10% (da 449 a 494).

Al contrario, vi sono regioni in cui si è registrato un decremento del numero di comunità, prima fra tutte la regione Marche, con una diminuzione del 21%, passandosi da 107 a 84 presidi per minori e la Calabria, che registra un -12% delle strutture ricettive dedicate all'accoglienza dei più piccoli.

Peraltro, esiste a livello regionale una grande differenziazione nell'offerta di strutture ricettive per minori: vi sono infatti regioni piccole, che pur avendo una popolazione residente numericamente esigua, contano sul proprio territorio un numero elevato di comunità familiari. Ciò determina la collocazione di minori provenienti da altre regioni in quelle in cui è maggiore l'offerta di posti. Se da un lato la lontananza dalla famiglia di origine può essere giustificata nei casi più gravi di maltrattamenti, abusi e grave pericolo per il minore, dall'altro, nella maggior parte dei casi in cui tali pericoli non sussistono e l'allontanamento avviene per "altre cause", ciò determina un'ulteriore criticità nel percorso evolutivo sia per il minore, sia per i genitori.

Di seguito si forniscono i dati analitici regione per regione estratti dall'appendice del citato rapporto dell'AGIA.

[48] Cfr. *"La tutela dei minorenni in comunità. La seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni"* (ottobre 2015) in http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/documenti/La%20Tutela%20dei%20minorenni%20in%20comunita.pdf.

[49] Si tratta in particolare delle procure di Catanzaro, Palermo e Venezia, che pur partecipando attivamente alla rilevazione, non sono riuscite a fornire tutti i dati relativi al genere, alla cittadinanza e alle fasce d'età degli ospiti minorenni.

Tavola 1. Numero di comunità presenti sul territorio per regione e provincia autonoma al 31.12.2015 a confronto con il dato al 31.12.2014, con relativo incremento o decremento percentuale registrato.

	Comunità presenti sul territorio al 31.12.2014	Comunità presenti sul territorio al 31.12.2015	Incremento o decremento percentuale
Piemonte e Valle d'Aosta	183	249	+36%
Lombardia	530	511	-4%
Bolzano	13	13	0%
Trento	59	56	-5%
Veneto	227	241	+6%
Friuli-Venezia Giulia	63	66	+5%
Liguria	86	90	+5%
Emilia-Romagna	371	451	+22%
Toscana	92	99	+8%
Marche	107	84	-21%
Umbria	24	31	+29%
Lazio	188	175	-7%
Abruzzo	56	56	0%
Molise	14	14	0%
Campania	341	338	-1%
Puglia	207	208	0%
Basilicata	32	32	0%
Calabria	84	74	-12%
Sicilia	449	494	+10%
Sardegna	66	70	+6%
Italia	**3192**	**3352**	**+5%**

Fonte: "La tutela dei minorenni in comunità" - Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (ottobre 2015).

4. Le motivazioni del collocamento al di fuori della famiglia di origine e relativa procedura.

La legge n. 184 del 1983, "*Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*", ha statuito il diritto del minore ad essere educato nell'ambito della propria famiglia, prevedendo però che l'ipotesi di inidoneità anche temporanea dell'ambiente familiare fosse causa di affidamento ad altra famiglia, possibilmente con figli minori, o ad una persona singola, o ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione.

La legge 149 del 2001, innovando tale normativa, ha previsto espressamente che le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possano essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia, disponendo in tali casi interventi di sostegno e di aiuto a favore delle famiglie che si trovino ad affrontare problemi di tipo economico. Pertanto, le temporanee difficoltà economiche della famiglia d'origine non possono costituire causa di allontanamento "definitivo" del minore. Alla luce di tale riforma, dunque, l'inidoneità della famiglia di origine non può più essere intesa e valutata in termini prettamente economici.

Le cause di allontanamento di un minore attualmente previste dalla legge n. 184 del 1983, come novellata nel 2001, sono costituite dall'inidoneità della famiglia d'origine a provvedere alla sua crescita ed educazione (articolo 1, comma 4) e dalla carenza anche temporanea di un ambiente familiare "idoneo", nonostante gli interventi di sostegno e aiuto previsti dalla legge in favore della famiglia di origine (articolo 2, comma 1).

Da tali norme si desume innanzitutto che il carattere della temporaneità è uno degli elementi che differenzia l'istituto dell'affido dall'altro strumento previsto dalla legge di sostituzione definitiva del nucleo familiare di origine, che si sostanzia fondamentalmente nell'adozione, previa dichiarazione dello stato di adottabilità del minore (articolo 8). In tali ipotesi infatti sussiste una difficoltà della famiglia di tipo permanente e irreversibile, nel senso che è accertata la situazione di abbandono del minore, in quanto "privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi". Peraltro, la norma specifica al riguardo che la mancanza di assistenza non deve essere dovuta a causa di forza maggiore avente carattere transitorio (articolo 8).

Solo quando è definitivamente impossibile per il bambino vivere nella sua famiglia d'origine, lo strumento a disposizione è quello dell'adozione legittimante, che spezza il legame affettivo e giuridico con la famiglia biologica e lo sostituisce con un nuovo legame con la cd. famiglia sociale: la famiglia adottiva[50].

L'istituto dell'affido ad una famiglia, ad una comunità di tipo familiare (casa-famiglia) o prima della loro soppressione ad un istituto di assistenza pubblico o privato, è dunque previsto dall'ordinamento quando è temporaneamente impossibile per il bambino vivere nella sua famiglia d'origine (articoli 2-5). Lo strumento dell'affidamento familiare, nelle sue due forme poc'anzi ricordate (famiglia o comunità di tipo familiare), è dunque concepito quale breve parentesi di vita al di fuori del contesto familiare di provenienza, che consente al minore un percorso di crescita sereno, senza spezzare il legame con la famiglia d'origine.

Lo spirito della legge, oltre a voler garantire principalmente la permanenza del bambino nella sua famiglia di origine, mira a fare in modo che l'esperienza dell'affidamento sia protesa al recupero di quel legame ed al reinserimento del bambino nella propria famiglia nel più breve tempo possibile, una volta risolti i problemi di inidoneità temporanea.

La legge predilige l'affidamento ad una famiglia possibilmente con figli minori, o ad una persona singola, prevedendo che ove non sia possibile darvi luogo sia consentito "l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare", che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui risiede stabilmente il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore ai sei anni, l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare (articolo 2, comma 2).

[50]Cfr. sul punto la scheda pubblicata sul sito del MLPS: http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/minorenni-fuori-famiglia/Pagine/default.aspx.

La famiglia affidataria ovvero la comunità di tipo familiare deve essere in grado di assicurare al minore non solo il mantenimento, l'educazione e l'istruzione, ma anche – come previsto dalla legge n. 149 del 2001 – "le relazioni affettive di cui ha bisogno" (articolo 2, comma 5).

L'affidamento del minore è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni 12 e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. In tali casi il giudice tutelare del luogo dove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto (articolo 4, comma 1). Nell'ipotesi in cui manchi l'assenso dei genitori o di chi esercita la potestà sul minore, provvede il tribunale per i minorenni, trovando applicazione gli articoli 330 e seguenti del codice civile (articolo 4, comma 2). Gli affidamenti possono essere quindi consensuali o meno a seconda che sia la stessa famiglia di origine a chiedere aiuto nella gestione del minore ovvero, pur non avendolo fatto direttamente, acconsenta a tale misura, che deve essere comunque intesa nella sua funzione esclusivamente assistenziale, di intervento integrativo temporaneo del rapporto familiare, con la finalità di permettere il rientro del minore in famiglia il prima possibile.

Generalmente, la procedura di allontanamento consegue ad una segnalazione - che la legge prevede possa provenire da "chiunque" (articolo 9 della l. n.184/1983) - da parte dei servizi sociali locali, che presentano apposita relazione in tal senso al pubblico ministero presso la Procura della Repubblica, che poi trasmette la segnalazione al Tribunale per i minorenni. Quest'ultima reca la richiesta del provvedimento di tutela ovvero, a seconda della gravità, la sospensione della responsabilità genitoriale oppure, quale *extrema ratio,* l'allontanamento dalla famiglia di origine.

In casi di necessità ed urgenza, l'affidamento può essere disposto, anche senza porre in essere gli interventi di sostegno e di aiuto in favore della famiglia d'origine, disposti sia dallo Stato, sia dalle Regioni e dagli Enti locali, in favore dei nuclei familiari a rischio (articolo 1, comma 3).

L'articolo 3 della legge n. 149 del 2001 dispone poi che, nei casi di affido a comunità di tipo familiare, i loro legali rappresentanti esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del capo I, titolo X, del libro primo del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito.

In tali ipotesi, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare non possono essere chiamati a tale incarico, onde evitare situazioni di conflitto di interessi in danno del minore accolto.

Nei provvedimenti di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, nonché le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere rapporti con il minore (articolo 4, comma 3) .

Deve altresì essere specificato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza e la vigilanza durante l'affidamento, con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti di provvedimento emesso con o senza il consenso dei genitori e/o del tutore. Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, a seconda che si tratti di provvedimento emesso con il consenso o meno dei genitori e/o del tutore, ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

Di fondamentale importanza è la norma che dispone che il provvedimento di affidamento indichi il periodo della sua presumibile durata, che deve essere rapportabile al complesso degli interventi volti al recupero della famiglia d'origine. In ogni caso, si dispone che tale periodo non possa,

di norma, superare i 24 mesi e sia prorogabile dal Tribunale per i minorenni solo qualora la sua sospensione rechi pregiudizio al minore.

L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore.

In tali casi, il giudice tutelare, trascorso il periodo di durata previsto, ovvero intervenute le circostanze poc'anzi descritte, sentiti il servizio sociale locale interessato ed il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, richiede, se necessario, al competente tribunale per i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore. Tali norme si applicano, in quanto compatibili, anche nel caso di minori inseriti presso una comunità di tipo familiare o un istituto di assistenza pubblico o privato fino al loro definitivo superamento[51].

La legge prevede degli obblighi anche in capo all'affidatario, che deve accogliere presso di sé il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori per i quali non vi sia stata pronuncia ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile[52], o del tutore, ed osservando le prescrizioni eventualmente stabilite dall'autorità affidante. All'affidatario si applicano le norme in materia di responsabilità genitoriale, di cui agli articoli 316 e seguenti del codice civile, in quanto compatibili.

In ogni caso l'affidatario esercita i poteri connessi con la potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con le istituzioni scolastiche e con le autorità sanitarie. Deve inoltre essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato.

La normativa prevede poi che il servizio sociale, nell'àmbito delle proprie competenze, su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolga opera di sostegno educativo e psicologico, agevoli i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore, secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari. Tali norme si applicano in quanto compatibili, anche nel caso di minori ospitati presso una comunità di tipo familiare o presso istituti (fino alla loro soppressione).

Si stabiliscono inoltre misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria da parte dello Stato, delle regioni e degli enti locali, nell'àmbito delle rispettive competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci,

Infine si prevede che, nel caso in cui i genitori riprendano l'esercizio della potestà, le comunità di tipo familiare e gli istituti di assistenza pubblici o privati possano chiedere al giudice tutelare di fissare eventuali limiti o condizioni a tale esercizio (articolo 3, comma 3).

Sotto il profilo procedurale, l'articolo 336 del codice civile disciplina il procedimento da seguire per l'adozione da parte del giudice dei provvedimenti a tutela dei minori. Il procedimento prevede un ricorso (dei genitori, dei parenti o del PM) sul quale il tribunale provvede in camera di consiglio, assunte informazioni e sentito il PM oltre che il minore stesso che abbia compiuto 12 anni o sia comunque capace di discernimento. La disposizione consente al tribunale, in caso di urgente necessità, di adottare, anche d'ufficio, provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio.

Si ricorda che in materia di affidamento familiare sono state elaborate apposite linee guida sia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali[53], sia dal Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS)[54].

[51] Si ricorda che la legge n. 184 del 1983 ha disposto all'art. 2, co. 4, il definitivo superamento del ricovero in istituti per minori entro il 31.12.2006.

[52] Si ricorda che l'art. 330 c.c. prevede l'ipotesi di pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale, mentre l'art. 333 disciplina i casi di condotta del genitore pregiudizievole ai figli.

[53] Cfr. https://www.minori.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf.

In particolare la prime rappresentano, come evidenziato nella relativa premessa, la sintesi di un lavoro pluriennale avviato con il progetto nazionale: "*Un percorso nell'affido*", attivato nel 2008 dall'allora Ministero della solidarietà sociale, e che ha visto il coinvolgimento dei molti attori protagonisti dell'affido: i responsabili delle politiche ai diversi livelli di governo, gli operatori dei servizi, il privato sociale. Si è trattato di un percorso articolato e complesso partito dai territori, che ha permesso la realizzazione di una mappatura nazionale delle realtà operanti nell'affidamento, in fase di continua implementazione, e di eventi di formazione e di scambi di esperienza che hanno registrato un'ampia partecipazione di operatori dei servizi e associazioni, finalizzate a favorire la conoscenza e la costruzione di reti di comunicazione e collaborazione stabili e durature.

Al di là della valenza specifica per una pratica dei servizi così delicata quale quella dell'affido, tali linee di indirizzo concretizzano un accordo di portata storica per il sistema dei servizi sociali. È stato infatti sottolineato come, con la riforma del Titolo V della Costituzione e la previsione della competenza esclusiva delle Regioni in materia, il sistema sia rimasto privo di strumenti di indirizzo e coordinamento a livello nazionale.

Peraltro, lo strumento immaginato dal legislatore costituzionale per garantire uniformità di trattamento sul territorio – la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rimasta l'unica competenza dello Stato – non è ancora riuscito a trovare negli anni la giusta applicazione, sostanzialmente per la difficoltà di reperimento di risorse adeguate atte a garantire diritti esigibili o livelli di copertura territorialmente adeguati dei servizi.

Da tale punto di vista, per quanto con una portata più limitata e meno cogente dei livelli essenziali, le linee di indirizzo possono comunque considerarsi un potente strumento di orientamento nazionale delle pratiche dei territori, cui non solo gli amministratori possono far riferimento, ma anche i cittadini.

Pertanto, pur non sostituendosi alle legislazioni regionali che hanno regolamentato l'applicazione dell'affidamento familiare sui territori, offrono comunque un valido quadro di riferimento complessivo rispetto a princìpi, contenuti e metodologie di attuazione organizzato nella forma delle "raccomandazioni".

Tra quelle più significative si ricorda innanzitutto quella inerente la necessità di considerare l'affidamento familiare, nelle sue diverse forme, uno strumento privilegiato per prevenire l'allontanamento di un bambino dalla propria famiglia. Si raccomanda inoltre di assumere come politiche prioritarie per gli interventi di accoglienza quelle della promozione e sostegno delle diverse forme di affidamento familiare, in particolare per la fascia di età 0-5 anni. A tale ultimo riguardo si suggerisce la necessità di diminuire gradualmente e, ove possibile, far scomparire del tutto gli inserimenti in struttura di bambini molto piccoli.

Considerata poi la complessità dell'affidamento familiare, si raccomanda di garantire la massima integrazione e collaborazione tra i servizi e le diverse figure professionali (servizi pubblici, privato sociale e volontariato) nell'àmbito di quanto previsto dalla legge n. 184 del 1983.

Occorre inoltre riconoscere il dolore e la fatica dei genitori e del nucleo familiare del bambino dato in affidamento per la separazione dal proprio figlio e per aver dovuto rivolgersi ed appoggiarsi a terzi (volontariamente o giudizialmente), ma nel contempo riconoscere il valore sociale, civile e politico dell'impegno di solidarietà delle famiglie affidatarie e le specifiche competenze educativo-relazionali, migliorabili, ma non surrogabili professionalmente, da sostenere e valorizzare.

Sembra inoltre opportuno citare, in sostanziale continuità con le "*Linee di indirizzo per l'affidamento familiare",* il documento:*"Parole nuove per l'affidamento familiare - Sussidiario per operatori e famiglie*" [55] redatto dal MLPS nel marzo 2014, che costituisce uno degli strumenti attuativi più validi delle citate Linee guida.

---

[54]Cfr. Cfr. https://www.minori.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf e http://www.cnoas.it/files/000003/00000317.pdf.

[55] Cfr. le in https://www.minori.it/sites/default/files/sussidiario-affido-familiare.pdf.

Si ricordano inoltre le linee guida "*Percorsi integrati: linee guida per la regolazione dei processi di sostegno e allontanamento del minore*"[56], elaborate dal Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali (CNOAS) nel 2010 che, in tema di allontanamento, raccomandano agli operatori dei servizi sociali di perseguire sempre un intervento che tenga in considerazione il rispetto delle persone, l'informazione dei soggetti coinvolti, la ricerca delle modalità più opportune per l'esecuzione del provvedimento e la necessaria tempestività, in relazione sia alla sua efficacia sia all'esigenza di ridurre quanto più possibile il trauma che il minore ed i suoi familiari ne possano riportare. In esse si ricorda altresì l'importanza del lavoro di prevenzione e di sostegno alle situazioni di fragilità delle famiglie e delle coppie con l'attivazione di servizi competenti all'ascolto dei bisogni e alla prevenzione dei conflitti, di tutoraggio sociale, di educativa e di mediazione familiare, prevedendo inoltre specifiche forme di accompagnamento per le famiglie e i minori di diversa cultura.

Nel novembre del 2015, il CNOAS, a cinque anni dall'elaborazione delle citate linee guida, ha ritenuto utile riavviare l'approfondimento sulla tematica, che ha portato alla stesura di linee guida aggiornate con la predisposizione del documento "*Processi di sostegno e tutela dei minorenni e delle loro famiglie"*[57].

Si tratta di un documento che, tenendo conto dei più recenti mutamenti del contesto sociale ed in particolare della perdurante crisi economica, delinea l'utilizzo di nuovi approcci che permettono di supportare i nuclei familiari anche tenendo conto delle sempre più significative esperienze associative di cittadini/operatori che intervengono sul tema con un chiaro mandato di *advocacy* da parte delle famiglie che vivono tali situazioni, nonché del diritto di ciascuno di essere informato e di giudicare la correttezza dell'operato di tutti i soggetti coinvolti.

Da ultimo si ricordano le "*Linee guida nazionali per l'accoglienza dei minorenni nei servizi residenziali"* del MLPS (su cui si veda il paragrafo n. 2 [58]) attualmente all'esame della Conferenza unificata per l'acquisizione del prescritto accordo.

4.1. Gli allontanamenti ex articolo 403 del codice civile e la relativa proposta di riforma.

Vi sono casi in cui l'allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine è considerato particolarmente urgente ed in tali ipotesi trova applicazione l'articolo 403 del codice civile, norma ormai datata, di cui è stata esaminata nel corso della XVII legislatura dalla Commissione Giustizia della Camera la relativa proposta di modifica (cfr. A. C. 4299).

La disposizione prevede l'intervento della pubblica autorità a favore dei minori, nel senso che: "Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione".

La norma, come affermato nella relazione del Ministro guardasigilli Dino Grandi al codice civile del 4 aprile 1942, riproduce, nella sua sostanza, la disposizione dell'articolo 21 del Testo Unico delle leggi sulla protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia, approvato con Regio decreto 24 dicembre 1934-XIII, n. 2316, che stabilisce l'intervento della pubblica autorità a favore dei minori abbandonati. Si tratta di una norma volta a garantire un principio direttivo della legislazione fascista nell'interesse della sanità fisica e morale della stirpe, che prevedeva l'intervento dell'autorità a favore dell'infanzia abbandonata o allevata in modo non conveniente.

L'articolo 403 del codice civile dovrebbe avere nel nostro ordinamento una applicazione residuale, nel senso che dovrebbe ricorrersi ad esso quando - a fronte di una grave difficoltà per il minore, che ne richiede l'allontanamento da un pericolo imminente – non sia già intervenuta l'autorità

[56] Cfr. le in http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/Linee_Guida_Allontamento.pdf.
[57] Cfr. le in http://www.cnoas.it/Attivita/Processi_di_sostegno_e_tutela_dei_minorenni_e_delle_famiglie.html.
[58] Cfr. sul punto il paragrafo 2. *Le dimensioni del fenomeno: il sistema di rilevazione e la mancanza di dati certi*.

giudiziaria in applicazione degli articoli 330 (*Decadenza dalla responsabilità genitoriale*) o 333 (*Condotta del genitore pregiudizievole ai figli*) del codice civile[59].

Se dunque l'autorità giudiziaria non è ancora intervenuta e della situazione di pericolo in cui versa il minore venga a conoscenza "chiunque altro" (art. 9 l. 184/83), qualsiasi pubblica autorità può immediatamente intervenire per allontanare il minore dal pericolo. In altri termini, la norma assicura la protezione dei minori anche quando un tempestivo provvedimento del giudice non sia possibile, trovando applicazione solo nelle ipotesi di urgente necessità. In tal modo si conciliano l'esigenza di non lasciare privi di protezione i minori che ne abbiano bisogno, con il principio secondo cui il compito di provvedervi spetti, di regola, ad un organo giudiziario.

La norma trova applicazione in tre possibili situazioni relative al minore: quando sia moralmente o materialmente abbandonato, quando sia allevato in locali insalubri o pericolosi, quando sia allevato da persone incapaci - per negligenza, immoralità, ignoranza o altri motivi - di provvedere alla sua educazione.

Altro presupposto, seppur implicito, è l'urgente necessità di provvedere: il collocamento costituisce un provvedimento provvisorio, destinato ad avere effetto soltanto finché la competente autorità emetta quello definitivo.

L'intervento di un'autorità diversa dal giudice, quindi, è consentita solo quando vi sia il pericolo che il giudice non possa provvedere tempestivamente: l'urgenza giustifica la concorrente competenza di più organi, accrescendo la probabilità che almeno uno di essi provveda in modo tempestivo.

Si osserva al riguardo che la pubblica autorità alla quale fa riferimento l'articolo 403 nella sua attuale formulazione finisce sostanzialmente per coincidere con i servizi sociali locali, ma non è escluso che possano provvedere anche altri, come ad esempio le autorità di pubblica sicurezza.

Nella prassi, in genere sono i servizi sociali che allertano l'autorità di pubblica sicurezza per eseguire l'allontanamento coattivo.

Qualunque sia l'autorità che provvede, dovrà evidentemente poi rivolgersi comunque ai servizi sociali (un tempo agli organi di protezione dell'infanzia, cui fa ancora riferimento il testo della disposizione) per ottenere l'indicazione di persone o istituti idonei ad accogliere il minore e, di regola, incaricarli dell'esecuzione del provvedimento: su tali provvedimenti, e sulle condizioni del minore collocato, autorità e servizi sociali hanno l'obbligo di riferire al più presto al Tribunale per i minorenni.

Si ricorda che l'articolo 9, comma 1, della legge sul diritto del minore ad una famiglia (legge n. 184 del 1983 sulle adozioni e affido, come modificata dalla l. n. 149/2001) prevede infatti che «Chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio».

Dopo essere venuto a conoscenza del provvedimento provvisorio, il Tribunale per i minorenni provvede in modo definitivo, pronunciandosi ai sensi degli articoli 330, 333 e 336 del codice civile, ovvero degli articoli 4 (procedimento di affidamento familiare) e 10 (procedimento per dichiarare lo stato di abbandono del minore), della citata legge, sempre che - cessata la situazione di pericolo - il minore non debba essere semplicemente ricondotto dai propri genitori.

Rispetto al testo vigente dell'articolo 403 c.c. poc'anzi commentato, la proposta di modifica[60] esaminata dalla Camera sostituisce integralmente la norma con la seguente: «ART. 403. – (*Intervento*

[59] Cfr. il *dossier* di documentazione del Servizio Studi della Camera dei deputati n. 300 "Modifica dell'articolo 403 del codice civile, in materia di intervento della pubblica autorità a favore dei minori" - A. C. 4299. Si ricorda che al Senato è stato presentato dalla vicepresidente della Commissione, Enza Rosetta Blundo, come prima firmataria il ddl S. 1755 recante: *Modifica dell'articolo 403 e introduzione nel libro I del codice civile del titolo XI-bis in materia di provvedimento d'urgenza a tutela del minore,* assegnato alla Comm. giustizia, di cui non è mai iniziato l'esame, essendo stato avviato alla Camera l'*iter* sulla p.d.l. prima citata.

della pubblica autorità a tutela dei minori). – Quando il minore si trova in uno stato di evidente abbandono o comunque esposto a grave pericolo per il suo benessere fisico o psichico, la pubblica autorità, anche avvalendosi dei competenti servizi sociali, ove consentito dalle circostanze sentito il minore stesso che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, ne dispone, in via urgente e provvisoria, il collocamento in un ambiente adeguato alle sue esigenze sino a quando si possa provvedere in modo stabile alla tutela della sua persona, valutando prioritariamente la possibilità di collocarlo presso parenti entro il quarto grado.

L'autorità procedente deve, entro ventiquattro ore, dare notizia del provvedimento adottato in applicazione del primo comma al procuratore della Repubblica presso il competente tribunale per i minorenni che, verificata la fondatezza delle ragioni dell'intervento della pubblica autorità, senza indugio, promuove gli opportuni provvedimenti, ai sensi degli articoli 330 e seguenti del presente codice, nonché, ove ne ricorrano le condizioni, degli articoli 4, 9 e 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184».

Le novità introdotte dalla proposta di modifica sono innanzitutto di ricondurre le ipotesi di intervento della pubblica autorità a due soli presupposti: lo stato di evidente abbandono del minore; e/o l'esposizione a grave pericolo per il suo benessere fisico e psichico.

La proposta prevede altresì il necessario ascolto del minore («ove consentito dalle circostanze»). In particolare, come già previsto dall'ordinamento, deve essere sentito il minore che abbia compiuto gli anni 12, così come il minore infra dodicenne se ritenuto capace di discernimento. Si dispone inoltre che il minore debba essere collocato in un ambiente adeguato alle sue esigenze, non essendo più ritenuto sufficiente collocarlo «in luogo sicuro».

Tra le novità di maggior interesse vi è la previsione del principio della prioritaria valutazione, in caso di allontanamento del minore, del suo possibile collocamento presso parenti entro il quarto grado, piuttosto che presso estranei o istituti.

Ai parenti entro il quarto grado, peraltro, la legge sulle adozioni riconosce un ruolo nell'ambito del procedimento che conduce alla dichiarazione di adottabilità, dovendo essere avvertiti dell'apertura del procedimento (articolo 10) e potendo, con la loro presenza, escludere che il minore sia dichiarato definitivamente in stato di abbandono (artt. 11 e 12).

Le legge sul diritto del minore ad una famiglia, peraltro, circoscrive questo ruolo ai parenti entro il quarto grado «che abbiano rapporti significativi con il minore».

Altra novità di rilievo, già segnalata poc'anzi, contenuta nella proposta di modifica esaminata dalla Camera, consiste nell'istituzionalizzare il ruolo degli assistenti sociali nella procedura coattiva d'urgenza di allontanamento del minore. Infatti, la norma attualmente vigente prevede che siano "gli organi di protezione dell'infanzia" – attualmente non più esistenti – a svolgere tale ruolo.

Si osserva, tuttavia, che nell'ambito dell'istituto dell'affidamento familiare (disciplinato dagli articoli da 2 a 5 della legge n. 184 del 1983 e successive modificazioni), non è riconosciuto alcun ruolo specifico ai parenti e quindi, nel caso di approvazione della riforma, sarebbe utile introdurre un correttivo in tal senso.

La proposta di modifica, introducendo un secondo comma all'articolo 403 c.c. , specifica che l'autorità che adotta il provvedimento di allontanamento debba darne notizia al PM presso il tribunale per i minorenni entro 24 ore. Il PM, verificata la fondatezza delle ragioni dell'intervento della pubblica autorità, promuove i provvedimenti più opportuni, applicando le disposizioni sulle misure a tutela dei

[60] Al riguardo si ricorda che è stato approvato il 3 ottobre 2017 dalla Commissione giustizia della Camera il mandato al relatore a riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo di modifica alla norma sopra richiamata ed è stato richiesto il trasferimento dell'esame alla sede legislativa per una rapida conclusione dell'*iter*, in considerazione dell'imminente fine della legislatura.

minori previste dal codice civile (artt. 330 e seguenti del codice civile)[61] nonché, ove ne ricorrano le condizioni, gli articoli 4, 9 e 10 della legge sul diritto del minore ad una famiglia[62].

Si ricorda peraltro che tale principio è già contenuto nell'articolo 9 della legge n. 184 del 1983 che impone di riferire «al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova» le situazioni di abbandono del minore di età.

Nel caso di approvazione della riforma occorrerà uniformare le due previsioni onde evitare interpretazioni difformi quanto al termine entro cui deve essere informato il PM.

4.2. Le criticità segnalate dalle associazioni di tutela dei minori e delle loro famiglie nel procedimento di allontanamento dalla famiglia d'origine.

L'avvocatessa Maria Carsana, presidente dell'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza, in merito agli allontanamenti disposti *ex* articolo 403 del codice civile replicando alla domanda posta da alcuni componenti la Commissione su quanti decreti di allontanamento vengano successivamente convalidati, ha affermato che, sulla base della sua esperienza diretta, tutti i provvedimenti d'urgenza adottati sulla base della richiamata disposizione sono sempre stati convalidati. Si tratta di un dato che dovrebbe far riflettere, considerato che si tratta di provvedimenti emessi se c'è un sospetto di forte disagio o comunque di inidoneità delle famiglie ad accudire i propri figli[63].

Particolarmente significativo a tale riguardo è che nella gran parte dei casi trattati in qualità di difensore delle famiglie coinvolte in tali procedimenti, tali allontanamenti vengono disposti a seguito della richiesta di aiuto di queste famiglie, da parte di chi è preposto ad aiutarle. Anche tale dato dovrebbe far riflettere tutti. Una volta che una famiglia fa ingresso nel circuito dei servizi socio-assistenziali difficilmente riesce ad uscirne, per cui prima di consigliare ad una famiglia di rivolgersi allo Stato per chiedere aiuto, è bene valutarne tutte le conseguenze.

Tra le ulteriori criticità rilevate in materia di allontanamento coattivo dei minori dalla famiglia di origine, è stato prodotto uno studio dell'associazione poc'anzi citata orientato a comprendere i motivi per cui tanti bambini (circa 30 mila) si trovino negli istituti e da cui emerge che il 63% di questi bambini, come motivo primario o secondario, ha un problema di indigenza economica, abitativa e lavorativa dei genitori[64].

A tale riguardo è stato citato il caso di una famiglia povera di Anzio con 6 figli a carico collocati in un istituto ecclesiastico gestito dalle suore, per il cui mantenimento il comune di Anzio versava 18 mila euro al mese. Il caso fu risolto grazie ad una puntata di "Presa diretta" che se ne occupò, altrimenti probabilmente questi bambini sarebbero ancora in istituto. Prima di risolverlo, tuttavia, il comune interessato spese circa 700-800 mila euro per il loro mantenimento. Probabilmente sarebbe stato più facile dare un alloggio a questa famiglia o fornirle un aiuto di tipo economico, ovviamente con una progettualità definita, in quanto la prima cosa che mancava alla famiglia era la disponibilità di un alloggio idoneo.

Tuttavia, nonostante le numerose richieste in tal senso rivolte all'assessore ai servizi sociali di quel comune la risposta fornita fu la seguente: «Se lo chiede il tribunale, io ho la possibilità di far saltare le liste d'attesa per le case popolari e dare una casa a questa famiglia ».

---

[61] Si ricorda che l'art. 330 c.c. disciplina l'ipotesi più grave, di allontanamento del minore per decadenza dalla responsabilità genitoriale, mentre l'art. 333 c.c. quella, meno grave e più frequente, di condotta pregiudizievole ai figli, idonea comunque a giustificare la misura dell'allontanamento.

[62] Si ricorda che l'art. 4 della legge n. 184/83 disciplina l'istituto dell'affidamento del minore; mentre gli artt. 9 e 10 si inseriscono nella procedura per dichiarare il minore adottabile e disciplinano la segnalazione al tribunale per i minorenni delle situazioni di abbandono dei minori (art. 9) e la conseguente apertura del procedimento per dichiararne l'adottabilità con l'indicazione dei provvedimenti che il giudice può adottare anche in via d'urgenza (art. 10).

[63] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 16.02.2016.

[64] Cfr l'all. al *Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 16.02.2016 in cui è pubblicata la ricerca: "*Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine (al 31.10.2010)*".

In questo ed in altri casi l'avvocatessa Maria Carsana afferma di aver proceduto ad inoltrare una espressa richiesta *ex* articolo 79-*bis* della legge n. 184 del 1983, come novellata dal decreto legislativo n. 154 del 2013, che prevede che i tribunali sollecitino i comuni di residenza dei minori in difficoltà economica per ottenere interventi di sostegno. Tuttavia, tali richieste sono state sempre del tutto ignorate, nel senso che non è mai stata fornita alcuna riposta, nemmeno di diniego.

Sugli aiuti economici alle famiglie in difficoltà, si veda *infra.* n. 8: *Gli interventi di sostegno alle famiglie con minori.*

È stata quindi rilevata l'opportunità di chiedersi a livello istituzionale cosa significhi per una famiglia vedersi togliere i figli, nella maggior parte dei casi, per motivi economici, anche se la normativa vigente lo vieta espressamente (cfr. articolo 1, comma 2, l. n. 184/83, come modificata dalla l.149/2001). Le famiglie coinvolte in tali procedure entrano in una sorta di inferno dantesco, dove vi sono operatori spesso oberati di lavoro, che devono occuparsi di minori, di anziani in difficoltà, di disabili.

Senza generalizzare, in alcuni casi si trovano operatori bravi e preparati, seppure troppo pochi numericamente rispetto ai casi da seguire, mentre in altri, piuttosto frequenti, capita che l'assistente sociale che deve relazionare al tribunale non sia competente o abbia delle presunzioni del tutto personali del concetto, assolutamente non codificato, di capacità genitoriale. Peraltro, la mancata definizione di tale concetto implica una molteplicità di interpretazioni circa il suo effettivo significato.

Pertanto, in molte situazioni i tribunali per i minorenni prendono per oro colato tali relazioni, che determinano la permanenza in istituto dei minori nel 42% dei casi, secondo lo studio citato, oltre 48 mesi e nel 22% dei casi, da 24 a 48 mesi. Si tratta complessivamente del 64% degli affidamenti ad istituti, comunità familiari o a famiglie affidatarie che si protraggono ben oltre i 24 mesi previsti dalla legge. Infatti, tranne casi eccezionali, la permanenza fuori dalla famiglia di origine, come prescritto dalla legge, non dovrebbe superare tale periodo di tempo.

Sulle criticità della procedura di allontanamento dei minori dalla famiglia di origine, si è soffermato anche l'avvocato Francesco Morcavallo, ex giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna, che ha premesso come non sia possibile svolgere una generalizzazione secondo cui la critica al sistema di protezione, di cui fa parte l'allontanamento dei minori dalla famiglia, sia una critica all'intervento di allontanamento in assoluto. Infatti, non si può negare che ci siano delle situazioni – peraltro, le statistiche dicono essere di assoluto margine – in cui può essere necessario un intervento così radicale. Nessuno vuole escludere che un bambino o un ragazzo in pericolo possa fruire di un pronto intervento, anche di tipo cautelativo. Il problema, però, è evitare che il rimedio diventi più dannoso del male, cioè che per garantire protezione a queste situazioni di margine, si crei un sistema *monstrum* che sostanzialmente fa poi dell'allontanamento del bambino o del ragazzo dalla famiglia l'intervento normale e più frequente. Le statistiche, per quanto disomogenee, dimostrano non solo che l'intervento di allontanamento sia il più frequente nell'ambito del sistema di protezione, sia amministrativo sia giurisdizionale del minore, ma anche che tale intervento sia quello che più frequentemente manifesta una divergenza rispetto alla finalità normativa che è quella di garantire al minore il diritto ad una famiglia, che sia possibilmente la sua famiglia di origine.

Al riguardo si ricorda che la legge n. 184 del 1983 come modificata dalla legge n. 149 del 2001, sancisce espressamente in materia di affido che esso debba avere carattere temporaneo e la sua durata debba essere rapportabile al complesso degli interventi volti al recupero della famiglia di origine.

Sono state quindi affrontate nel corso di tale audizione le tre questioni relative all'*an*, al *quomodo* e al *quantum* dell'allontanamento dei minori dalla famiglia di origine.

Per quanto attiene al primo aspetto, è stato ricordato come l'allontanamento, secondo la giurisprudenza sovranazionale, cui è conforme in modo assoluto la normativa e anche la giurisprudenza costituzionale di legittimità interna, dovrebbe essere l'*extrema ratio*, non una soluzione immediata, e dovrebbe essere disposto soltanto allorché si manifesti l'immediata impossibilità di soluzioni alternative, prima di tipo assistenziale (articoli 30 e 31 della Costituzione e articolo 8 della

Convenzione europea dei diritti dell'uomo), poi eventualmente di tipo autoritativo. Solo nel caso in cui tali rimedi siano inattuabili, ed è constatata la presenza di un pericolo grave, concreto e provato in caso di permanenza del bambino o del ragazzo nell'ambito della propria famiglia, è consentito ricorrere all'allontanamento.

Tuttavia, come è stato sottolineato, questa graduazione di criteri in ambito giurisdizionale, come in ambito amministrativo, dovrebbe comportare anche una graduazione dei momenti di accertamento che sostanzialmente non viene mai compiuta.

Purtroppo l'esperienza conferma che l'allontanamento viene disposto *inaudita altera parte*, quindi come primo provvedimento del procedimento giurisdizionale, se non addirittura in via preprocessuale ai sensi dell'obsoleto, salva l'auspicata riforma, articolo 403 del codice civile. Si può trattare anche di un rimedio che, se non attuato immediatamente, in alcuni casi, anche se statisticamente più rari, viene attuato in corso di giudizio, ma senza una motivazione specifica sulla impossibilità di dare séguito in modo efficace a tutti gli interventi di sostegno in favore della famiglia e del minore che dovrebbero essere svolti in precedenza.

Ciò accade perché nel 100% dei casi la motivazione dell'allontanamento si rinviene in valutazioni assolutamente generiche e addirittura in certi casi di "incidenti" sulle opinioni personali degli interessati: assistenti sociali-famiglia di origine.

Capita spesso che, se durante il percorso di tutela e il relativo procedimento giurisdizionale, i genitori mostrino di non condividere gli interventi dell'assistenza sociale, del tribunale e della casa famiglia, per cui manifestano un'opinione divergente rispetto al progetto assistenziale, ovvero chiedano che tali interventi siano attuati previo rientro in casa del minore, anche se viene meno il motivo originario dell'allontanamento, se ne trova subito un altro.

In tali casi sembra quasi che l'intervento autoritativo voglia incidere non solo sullo *status iuris* familiare, ma addirittura sulla mentalità, sulle opinioni stesse e sul carattere delle persone, come se dovesse indurre addirittura un ravvedimento interiore tale da portare le persone da un paradigma di supposta anormalità a uno di presunta normalità, nel senso di adesione all'intervento autoritativo quale che sia, anche se in alcuni casi si accerti che non sia rispondente alle esigenze del minore.

È chiaro infatti che se un allontanamento può essere sostituito da un intervento di assistenza domiciliare - peraltro molto meno costoso – e questa strada non viene percorsa, la normativa non viene applicata in modo conforme rispetto ai princìpi in essa fissati.

A tale riguardo è stato sottolineato come nei casi più gravi si dia addirittura corso alla dichiarazione di adottabilità di minori che hanno una famiglia di origine che li rivuole e che rischia di perderli per sempre.

A volte in tali ipotesi l'unica strada percorribile a livello giurisdizionale, qualora non si riesca ad impugnare nei termini una sentenza in cui è dichiarato lo stato di adottabilità, è quella del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

È stato sottolineato al riguardo come vi siano state anche in epoca recentissima pronunce di condanna, sia nella giurisprudenza interna sia in quella europea, che hanno riguardato addirittura procedimenti di adottabilità definiti con sentenze passate in giudicato.

In tali casi si è al limite dell'errore irrimediabile o forse oltre il limite, considerato che ancora nell'ordinamento italiano non vi è un sistema per adeguare gli effetti dell'ordinamento interno, a fronte di un giudicato già formato, alla statuizione di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sempre per quanto attiene alle motivazioni dell'allontanamento, è stato ribadito che, essendo configurato lo stesso dalla attuale normativa quale estremo rimedio, esso dovrebbe essere attuato solo nei casi in cui la permanenza nella famiglia di origine sia pericoloso per il minore e tali casi sono statisticamente del tutto marginali, anche se vi sono, rispetto alla stragrande maggioranza degli allontanamenti che, essendo ingiustificati, appaiono arbitrari.

Nelle situazioni che non sono di pericolo vero, l'allontanamento non ci dovrebbe essere, perché è dannoso non solo per le famiglie che lo subiscono, ma soprattutto per il minore. L'allontanamento per

un bambino o per un ragazzo è un danno e si può praticare solo quando il danno sia considerato inferiore al pericolo a cui è esposto il minore: "questo è un passaggio logico che l'ordinamento e la giurisprudenza interna e sovranazionale danno assolutamente per assodato. Tuttavia, la giurisprudenza di merito, cioè i Tribunali per i minorenni e le Sezioni minorili delle Corti d'appello, misteriosamente non lo fanno".

Il pericolo deve essere reale e comprovato perché il processo, anche minorile, si basa su fatti e prove e non deve basarsi su indicatori di pericolo genericamente intesi nelle linee-guida di alcune associazioni o comitati di associazioni che poi sono, guarda caso, gestori di istituti di ricovero per minori.

I casi marginali di pericolo impeditivo della permanenza del bambino nella famiglia ci sono, ma vengono offuscati dal *mare magnum* di allontanamenti indebiti, perché intervenire su decine di migliaia di casi in cui quello specifico intervento è indebito ed è conseguentemente inefficiente dal punto di vista dell'assistenza alla famiglia, comporta anche una dispersione di risorse che, invece, potrebbero essere canalizzate su quei pochi ma importantissimi casi di pericolo vero e comprovato.

Vi è quindi una generalizzazione del rimedio dell'allontanamento a ipotesi che non costituiscono un presupposto normativo idoneo per giustificarlo; tanto più, dove la motivazione, riguardi una valutazione personologica o generica sull'idoneità o meno ad essere genitori.

Tale concetto peraltro, come è stato detto da molti degli auditi, è difficilmente individuabile, perché non esiste un parametro di idoneità genitoriale e le norme del codice civile di riferimento, cioè gli articoli 330 (*Decadenza dalla potestà genitoriale*) e 333 (*Condotta del genitore pregiudizievole ai figli)*, sono carenti su questo punto.

Le norme richiamate, peraltro, fanno riferimento a fatti, cioè a condotte violative dei doveri parentali. Tuttavia, è così indeterminata la proposizione normativa che, nella giurisprudenza di merito (tribunale dei minori e sezione per i minorenni dalla Corte d'appello), si è ricondotta questa fattispecie, quella cioè delle condotte violative dei doveri parentali, ad una generica sintomatologia di inidoneità ad essere genitori normali, anche se non si sa cosa voglia dire essere un "genitore normale" perché non esiste un parametro normativo o scientifico che lo definisca.

Pertanto, chiunque, a fronte di un'accusa generica di inidoneità a essere il migliore dei genitori o un buon genitore, non avrebbe modo di difendersi perché il processo è fatto in modo che ci si possa difendere solo dai fatti.

Per quanto riguarda il *quomodo,* cioè come si svolge il periodo di allontanamento e come vengono fatti gli accertamenti di monitoraggio, cioè come incide sul benessere del minore, che è l'aspetto prioritario, e sulle dinamiche familiari, è stato ricordato come, in base alla normativa vigente (leggi nn. 184/83 e 149/2001), dovrebbe essere attuato mediante l'organizzazione di ogni intervento idoneo a rendere tale periodo di permanenza del minore lontano dalla famiglia il più breve possibile. Tali interventi dovrebbero essere congrui al fine di determinare il pronto rientro del bambino in famiglia.

Tuttavia, nell'attuazione pratica, nella stragrande maggioranza dei casi la frequentazione tra i genitori e i figli, anche in tenera età, è ridotta, quando tutto va bene, a un'ora a settimana. Per un bambino di un anno o di due anni vedere i genitori o i nonni o i fratelli per un'ora a settimana significa perdere la cognizione stessa del proprio nucleo familiare, ma è dannoso anche per un adolescente perché perde dei riferimenti fondamentali. È stato ricordato come spesso tra le conseguenze dell'allontanamento si verifichino anche casi di grave autolesionismo, mentre in altri si arriva addirittura al suicidio.

Nelle decine di migliaia di casi seguiti prima come magistrato, successivamente in qualità di difensore, l'avvocato Morcavallo ha riferito di non aver mai potuto constatare, a fronte dell'allontanamento, la sussistenza di un solo beneficio o anche solo la predisposizione di un «progetto di riavvicinamento», cioè di quegli interventi che il dettato normativo impone per sollecitare il pronto rientro del bambino in famiglia.

A questo deve aggiungersi il difetto di controlli. (Sul sistema di vigilanza delle comunità familiari, *v. infra* paragrafo n. 9).

Infine, in materia di termini di durata (*quantum)* anche prevedibile da indicare nel provvedimento, come da qualche tempo avrebbe prescritto anche la CEDU, ma, evidentemente, con statuizione rimasta costantemente inattuata, è stato segnalato come addirittura alcune strutture, per ricevere finanziamenti privati, indicano alla fondazione privata finanziatrice la durata prevedibile, esprimendola in anni, anche se non è dato sapere sulla base di quale criterio, e sostituendosi al giudice. Così come succede che l'accertamento sulla opportunità o meno che la collocazione in istituto debba proseguire, si basi su quanto riferiscono i gestori o gli operatori delle strutture ospitanti.

In tali casi ci si chiede come si può essere sicuri che i gestori e gli operatori delle strutture di accoglienza riferiscano secondo il criterio del diritto soggettivo dell'interesse del minore o vi possa essere il dubbio che, nella ponderazione, in qualche modo, possa assumere rilievo, se non addirittura prevalenza, il dato del gestore?

Certo, il principio di trasparenza vorrebbe, se si cerca la prospettiva di una modifica normativa, che sull'*an* – l'esempio è quello della riforma dell'articolo 403 – fosse individuata la fattispecie di riferimento, ossia il pericolo comprovato alla salute e alla vita del minore derivante dalla permanenza nella famiglia. Sul *quomodo* e sull'accertamento del *quantum temporis,* cioè della durata dell'allontanamento, trasparenza vorrebbe che si prevedesse che la prova dei dati di fatto su cui si deve basare la valutazione e la durata della collocazione fuori dalla famiglia venga formata nel contraddittorio processuale e non fosse limitata soltanto a quanto riferito dai gestori dell'istituto; altrimenti si crea una commistione di ruoli in cui gli operatori diventano anche giudicanti, invece occorre separare le funzioni per evitare conflitti di interesse, come avviene peraltro nei casi diffusi di coinvolgimento di giudici onorari nella gestione di case famiglia[65].

Questa possibile prospettiva di riforma di tipo processuale porterebbe a superare un dato ormai obsoleto, cioè la collocazione del processo minorile, anche in quei casi delicatissimi che portano all'allontanamento dalla famiglia o addirittura alla dichiarazione dello stato di adottabilità e soprattutto in quelli *de potestate*, nell'alveo della volontaria giurisdizione.

Ancora adesso, dimenticando e pretermettendo un secolo e mezzo di riflessione processuale civilistica, la volontaria giurisdizione viene intesa come una sorta di *arbitrium iudicis*, in cui il giudice fa quello che vuole e l'occhio del giudice è l'assistente sociale o l'operatore della casa famiglia. Sostanzialmente, non c'è possibilità di difesa in giudizio e la volontaria giurisdizione diventa sinonimo di *arbitrium iudicis*, cioè di decisione del giudice sulla base di un dato impressionistico costruito sul riferito altrui.

Questi sono, anche al di là dei dati statistici, dei punti di criticità assolutamente rimediabili.

Riguardo l'*an*, la riforma è all'esame del legislatore e c'è un'indicazione determinata della fattispecie normativa, mentre per il *quomodo* basterebbe poco, sarebbe cioè sufficiente introdurre una norma di una riga sulla formazione della prova e dare, sul piano amministrativo, attuazione ai poteri di sorveglianza e controllo sulle strutture e specifica attuazione alle norme che tendono a impedire che le stesse divengano o continuino ad essere, perché non hanno mai smesso di farlo, degli istituti.

È una questione di politica amministrativa quella di distribuire le risorse in modo diverso, cioè nell'assistenza alla famiglia piuttosto che nel finanziamento di lontani surrogati della famiglia. Tuttavia, è una questione politico-amministrativa che sarebbe consequenziale alle riforme normative suggerite perché, se fosse chiaro e se fosse ineludibile un dettato stringente, tale da rendere necessariamente marginale il rimedio dell'allontanamento, sarebbe consequenziale indirizzare le risorse e gli sforzi anche di organizzazione verso la famiglia.

[65] Su tali aspetti si veda il paragrafo n. 9: *Il sistema di vigilanza e controllo.*

Tra le criticità riscontrate nel procedimento di allontanamento del minore, alcune delle associazioni audite dalla Commissione, tra cui la rappresentante legale dell'Associazione Rete sociale, avvocatessa Catia Pichierri, hanno evidenziato in particolare: l'impossibilità per i genitori di difendersi, in quanto il decreto di affido e/o di allontanamento viene emesso dal Tribunale, in camera di consiglio, *inaudita altera parte*; l'irragionevolezza dei tempi processuali nelle fasi successive all'allontanamento, nonché la circostanza che l'attuazione del provvedimento venga lasciata in genere allo stesso operatore sociale che ha effettuato la segnalazione [66].

È stata anche sottolineata l'eccessiva rapidità nella valutazione della necessità dell'allontanamento, che si contrappone ai tempi eccessivamente lunghi ritenuti "necessari" per valutare la fondatezza delle motivazioni su cui il provvedimento stesso si basa.

Come rilevato nel corso dell'audizione infatti, "il decreto di allontanamento è *sine die*, nel senso che viene definito provvisorio, però lo è solo formalmente, perché di fatto, non avendo un tempo determinato di efficacia, può durare tutta una vita" [67].

Per quanto attiene alle altre criticità evidenziate, nonostante le ottime linee guida elaborate in materia dal CNOAS, è stato evidenziato come spesso le relazioni di segnalazione elaborate dagli assistenti sociali non siano sempre oggettive e quindi idonee a fornire all'organo giurisdizionale le informazioni necessarie per assumere una decisione corretta.

Nel corso del procedimento, per legge deve essere nominato un tutore provvisorio che rappresenti il minore, ma nella maggior parte dei casi è nominato a tutela del minore stesso il responsabile del servizio sociale che ha elaborato la relazione di allontanamento, con un evidente conflitto di interessi.

Per quanto concerne l'avvocato del minore, che ha anch'egli diritto di difendersi nell'ambito della procedura, in genere viene nominato dallo stesso tutore provvisorio che, come detto, in molti casi è il responsabile del servizio sociale che ha redatto la segnalazione di allontanamento.

È stata poi evidenziata la necessità di riformare l'articolo 403 del codice civile sulla cui base avvengono gli allontanamenti d'urgenza, che sembrerebbero essere pari a circa il 26% del totale, sulla base dei dati riferiti dalla citata associazione.

In materia di tutela dei minori e inadeguatezza genitoriale, tra le disfunzioni e contraddizioni presenti a livello normativo e applicativo, è stato segnalato l'eccessivo ricorso alla formula "dell' inadeguatezza genitoriale", che è presente in circa il 39% dei casi di allontanamento, a fronte dei casi di maltrattamento o abuso, pari solo al 4%. A tale riguardo è stato ricordato come in Italia la maggior parte degli allontanamenti dei minori dalle proprie famiglie avvenga sulla base di tale valutazione, che appare discrezionale e arbitraria, ma che rappresenta il criterio principale degli affidi etero-familiari.

È stato evidenziato come il giudizio di "adeguatezza genitoriale", essendo privo di qualsiasi fondamento scientifico ed essendo basato su opinioni o punti di vista, peraltro mutevoli sulla base di culture e contesti sociali diversi, non dovrebbe essere utilizzato quale criterio fondamentale teso a legittimare un provvedimento di allontanamento del minore. Sarebbe pertanto auspicabile una revisione di tale giudizio di valore largamente utilizzato dagli operatori sociali e dai giudici minorili per motivare gli allontanamenti.

Il professor Paolo Cioni, psichiatra clinico e forense nonché membro del comitato scientifico dell'associazione Rete sociale, ha illustrato alla Commissione il ruolo della consulenza tecnica d'ufficio psicologico-psichiatrica, nell'ambito della procedura di allontanamento del minore e, successivamente, quello della consulenza tecnica di parte.

Al riguardo è stato ricordato come in Italia per valutare la personalità dei genitori spesso venga utilizzato il test di *Rorschach*[68], assolutamente opinabile, mentre per valutare la personalità della madre si utilizzino i criteri di *Winnicott* [69].

[66] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 2.02.2016.
[67] Cfr. in tal senso le considerazioni espresse dall'avv.ssa Pichierri nel corso della citata audizione.

L'utilizzo di tali strumenti ritenuti inadeguati per effettuare le valutazioni, siano essi di tipo psicodinamico o relazionale-sistemico, da un lato possono comportare la patologizzazione del normale e, dall'altro, determinare una inadeguata valutazione di situazioni altamente patologiche, come il bipolarismo o la paranoicità.

Al di là degli spunti di tipo scientifico offerti nel corso dell'audizione, è stato ricordato come spesso, quando le consulenze tecniche d'ufficio (CTU) non rispondono alle esigenze di una delle parti del procedimento e si è di fronte ad una elevata conflittualità genitoriale, vi è il rischio nel criticare la metodologia impiegata dal CTU per definire il regime di gestione del minore tra padre e madre, di sconfinare nel penale: tipico l'esempio della madre che accusa il marito di reati molto gravi come i maltrattamenti, gli abusi o addirittura la pedofilia.

Per tali ragioni sarebbe preferibile utilizzare tecniche psicofisiologiche "oggettive" per svolgere le valutazioni di tali casi. Sarebbe inoltre auspicabile, *de iure condendo*, la previsione di una maggiore dialettica tra CTU e consulente tecnico di parte (CTP), in modo da lasciare spazio nel procedimento alle valutazioni di entrambe le aprti.

In linea generale è stata evdenziata sia la necessità di una maggiore oggettività nella valutazione delle personalità dei genitori, che tenga conto delle più recenti acquisizioni delle neuroscienze, al fine di fornire una diagnosi adeguata ed anche per evitare interpretazioni soggettive non sempre veritiere; sia l'opportunità di riformare l'articolo 194 del codice di procedure civile, in materia di consulenza tecnica d'ufficio, al fine di inserire nella relazione del consulente, ove le indagini siano compiute senza l'intervento del giudice, anche le osservazioni e le istanze delle parti.

Si suggerisce inoltre una più attenta valutazione dei *curricula*, nonché l'introduzione di un esame di ammissione per l'iscrizione all'albo dei consulenti, disponendo altresì l'obbligatorietà dell'aggiornamento professionale; infine, si ritiene necessaria l'elaborazione di linee guida in cui siano definiti modelli classificativi condivisi per l'elaborazione delle diagnosi in ambito giuridico, con conseguente cautela nell'utilizzo di *test* psicodiagnostici datati e standardizzati.

In materia di allontanamento, Carla Lettere, componente del Direttivo dell'Unione nazionale Camere minorili (UNCM), associazione di avvocati per i minori e la famiglia che promuove lo studio e il monitoraggio degli istituti giuridici inerenti l'infanzia[70], si è soffermata in particolare su le «*Linee guida sui processi di sostegno e di tutela dei minorenni e delle loro famiglie*», pubblicate nel novembre del 2015, ricordando come l'UNCM abbia partecipato al tavolo istituzionale promosso dal Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali (CNOAS), che ha portato alla loro stesura, e auspicandone l'applicazione da parte di tutte le professionalità coinvolte[71].

In esse sono state previste azioni differenziate a seconda del momento dell'intervento, per cui sono stati individuati quattro punti centrali rispetto all'allontanamento dei minori, uno rivolto ai familiari, uno al minore e naturalmente alla casa-famiglia e a coloro che devono intervenire nel procedimento.

Per la tutela della famiglia, è necessaria una corretta comunicazione ed informazione rispetto alla situazione dell'allontanamento, proprio per evitare una esecuzione coatta con il trauma che ne deriva. Il minore deve essere ascoltato e deve essere comunicato correttamente anche a lui l'evento che si sta per determinare, con modalità tali da impedire quanto più possibile un trauma, evitando la pubblicità rispetto a tali avvenimenti, le riprese, la pubblicazione e relativa divulgazione.

---

[68] Il *test* di *Rorschach*, che può essere categorizzato tra i test psicodiagnostici della personalità viene utilizzato in ambito clinico e giuridico per valutare alcuni aspetti strutturali legati alla personalità e altri dinamici, ossia del perché un soggetto funziona in un certo modo. Può essere in grado di dare indicazioni ad esempio su: disturbi d'ansia, fobie, disturbi dell'umore, disturbi depressivi, psicosi. Cfr. sul punto www.dottori.it/salute/test-di-rorschach-applicazioni-specialisti-risultati#definizione.

[69] Su tali *test* ed il loro uso nell'ambito delle consulenze tecniche effettuate nei procedimenti di allontanamento dei minori dalla famiglia per valutare le personalità dei genitori cfr. l'allegato al res. sten. cit. della seduta del 2.02.2016.

[70] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 27.04.2016.

[71] Cfr. le in http://www.cnoas.it/Attivita/Processi_di_sostegno_e_tutela_dei_minorenni_e_delle_famiglie.html.

Per quanto riguarda il giusto processo e l'applicazione dei princìpi nazionali e internazionali, le linee guida ritengono fondamentale in tale materia garantire un obbligo di informazione rispetto al minore, che deve essere ascoltato e di cui devono essere garantiti i diritti nel procedimento di allontanamento, attraverso la nomina, ove necessario, di un curatore speciale, in caso di contrasti tra gli interessi del minore e la famiglia di origine, ed eventualmente anche di un avvocato.

Si precisa inoltre la necessità di garantire un'adeguata assistenza nei processi anche nei riguardi dei genitori e della famiglia, ricercandone quanto più possibile la partecipazione ed il consenso rispetto al percorso proposto.

I tempi della giustizia devono considerare che si tratta di bambini e le decisioni dei tribunali e delle corti d'appello devono essere rapide rispetto a provvedimenti di incontro tra il minore e i genitori, perché riattivare gli incontri con i familiari dopo un anno può determinare un ulteriore trauma rispetto all'allontanamento iniziale o al divieto di incontro.

Si ritiene inoltre opportuno evitare l'allontanamento e lasciarlo sempre come ultimo intervento, provando a prevedere una progettualità personalizzata rispetto alla famiglia, per cui la presa in carico da parte delle istituzioni dovrebbe essere rivolta sia alla tutela del minore, sia alla sua famiglia, al fine di comprenderne le criticità ed attivarsi per un loro superamento, anche con interventi di sostegno alla capacità genitoriale.

Privilegiare decisamente l'istituto dell'affido parentale e solo in via residuale scegliere l'affido etero-familiare, comunicando nell'immediato, subito dopo l'allontanamento, le modalità di incontro tra il minore e i genitori, e, ove non sia possibile, garantendo almeno il mantenimento delle relazioni tra fratelli, a volte trascurate a causa del collocamento dei minori coinvolti in contesti diversi.

A tale riguardo è stato sottolineato come sia necessario garantire, anche se il minore viene allontanato, il diritto alla continuità affettiva con le figure di riferimento - anche con parenti che non sono in grado di chiederne l'affido - nel senso che l'allontanamento non deve essere pregiudizievole rispetto alle relazioni emotive del minore, garantendo in tal modo la corretta applicazione della nuova normativa sulla continuità affettiva (legge n. 173 del 2015).

Infine, appare indispensabile garantire nell'ambito di tali procedure il diritto allo studio, perché in molti casi gli allontanamenti causano la perdita di anni scolastici e tale situazione crea una svalutazione del sé da parte del minore assolutamente negativa che bisognerebbe evitare.

Occorre inoltre garantire strutture e comunità anche terapeutiche. Infatti si assiste di frequente a problematiche connesse ad allontanamenti legati a problemi intra familiari per uso di sostanze da parte di adolescenti anche molto giovani, che determina l'allontanamento su richiesta della famiglia. In questo caso le comunità terapeutiche devono essere in grado di offrire un corretto intervento rispetto al minore allontanato, non solo di recupero da tossicodipendenze, ma anche da problemi psichiatrici.

Vi sono poi casi di allontanamento causati dall'uso di sostanze da parte dei genitori o di uno di essi, che spesso determinano atteggiamenti ritorsivi nei confronti delle comunità ospitanti. In tal caso occorre garantire le comunità. Tipico il caso del genitore tossicodipendente al quale hanno tolto il figlio che, nel corso di incontri protetti, cerca di creare la situazione necessaria per denunciare la casa famiglia, come ad esempio imbrattare il pavimento, fotografarlo, per poi denunciare la struttura per inadeguatezza sotto il profilo della salubrità degli ambienti.

Infine, la rappresentante dell'Unione nazionale delle camere minorili ha sottolineato l'importanza di tutelare i diritti di tutte le parti coinvolte nella procedura di allontanamento dei minori, così come prescritto nelle citate linee guida.

5. I minori stranieri non accompagnati: la legge n. 47 del 2017.

Il tema dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) è stato affrontato dalla Commissione in numerose audizioni. La Ministra della salute, Beatrice Lorenzin[72], ha preliminarmente evidenziato

[72] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 12.04.2016.

come i flussi di rifugiati e migranti in Europa abbiano raggiunto livelli senza precedenti: circa 1 milione di persone hanno affrontato il viaggio della speranza verso l'Europa, un terzo dei quali bambini, e di questi, 700 sono morti, in massima parte nell'Egeo; molti sono rimasti orfani, altri sono stati abusati, picchiati, maltrattati, subendo ogni tipo di trauma. In Italia, secondo i dati del Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, i MSNA, o che si dichiarano tali, sbarcati nel 2014 sono stati 13.026, il 50% di tutti i minori sbarcati (26.122).

Per mettere in atto politiche di accoglienza dei MSNA è fondamentale individuare chi è effettivamente minorenne, elemento indispensabile per la corretta identificazione dei beneficiari delle politiche di accoglienza. Tale procedura è stata definita dalla legge n. 47 del 2017.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Filomena Albano[73], ha confermato l'aumento dei minori stranieri, che hanno situazioni di vulnerabilità e di fragilità particolari, collocati in comunità residenziali; ha anche dichiarato di aver ricevuto segnalazioni secondo cui in talune regioni, come la Sicilia, vi sarebbero degli *standard* diversi, per quanto riguarda le comunità di accoglienza, per i minori italiani rispetto a quelle per i MSNA.

Dei MSNA ha parlato anche **Massimo Rosselli Del Turco[74], direttore dell'Istituto studi parlamentari (ISPA) dell'Associazione nazionale familiaristi italiani (ANFI), ricordando come già** nel 2009 **i**l ministro Maroni, in tema di bambini migranti non accompagnati, avesse lanciato l'allarme sul traffico di organi, affermando che «su 1320 minori approdati a Lampedusa, circa 400 sono spariti»: forse sono andati con conoscenti o hanno raggiunto i genitori in Germania, resta il fatto che non si sa dove siano andati a finire.

Il fenomeno si è acuito nel tempo; l'allora Ministro dell'interno, Angelino Alfano, nel corso di una seduta della Commissione parlamentare antimafia in Sicilia nel gennaio del 2015, ha affermato che 3707 MSNA sono scomparsi nel 2014 dai centri di accoglienza, su un totale di 14.243 sbarcati sulle nostre coste. Solo in Sicilia i MSNA scomparsi sono stati 1882; in tutta Italia scompaiono più di dieci minori al giorno.

Anche il *presidente del Coordinamento nazionale delle comunità per minori (CNCM),* Giovanni Fulvi*,* si è soffermato sul tema dei MSNA scomparsi. Per molti di essi, di cui si perdono le tracce, la problematica che si pone è spesso legata alla lingua: nomi trascritti male, inversioni di nomi e cognomi, o altro ancora, che creano poi errate identificazioni e incrementano il numero dei minori che si ritengono scomparsi; un altro *problema, anche economico, è nei rapporti con i consolati, che bisogna contattare per esercitare un primo controllo:* la certificazione dell'identità, per esempio, deve essere pagata; i consoli dovrebbero esercitare una tutela sui minori propri concittadini, ed invece le associazioni devono pagare dichiarazioni consolari e richieste di passaporto (170 euro circa); per il permesso di soggiorno per minorenni ci vogliono altri 160 euro e per i maggiorenni 170.

Il Sottosegretario all'interno, Domenico Manzione[75], ha ricordato che dei MSNA si occupava il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tramite il *Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*; dal 2015 una modifica normativa intervenuta con la legge di stabilità[76] ha trasferito tale Fondo al Ministero dell'interno (che prima si occupava solo dei minori richiedenti asilo), incardinato nel Dipartimento immigrazione e libertà civili.

Il Fondo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'articolo 23, comma 11 (quinto periodo), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95[77] (convertito con modificazioni dalla l. n.

[73] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 28.062016.
[74] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 29.09.2016.
[75] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 15.03.2016.
[76] Cfr. la l. n. 190 del 2014, art. 1, co. 180.
[77] *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"*. Testo coordinato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, Serie generale n.189 del 14.08.2012 - Suppl. ordinario n. 173: http://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario.

135/2012), con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2012, è incrementato di 12,5 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2015[78].

Attraverso il Fondo, il Ministro provvede alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei MSNA, nei limiti delle risorse stanziate.

Antonio Naddeo[79], Direttore dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-Regioni e Capo Dipartimento per gli affari regionali autonomie e sport del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, ha ricordato che nel 2014 sono stati ripartiti 30 milioni di euro[80] e risorse aggiuntive per 60 milioni; nel 2015 sono state ripartite somme residue del Fondo per l'accoglienza dei MSNA per 21.400.000 euro[81].

Si osservi che la dotazione del Fondo è stata progressivamente incrementata: di 20 milioni per l'anno 2013[82], di 40 milioni di euro per il 2014 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016[83]. Nel bilancio 2016 le risorse destinate al Fondo risultano pari a 170 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e 120 milioni per il 2018. La legge di bilancio 2017 (l. n. 232/2016) dispone, infine, un incremento del Fondo di 50 milioni di euro a decorrere dal 2018 per adeguamento al fabbisogno. Pertanto, il Fondo per l'accoglienza dei MSNA ha uno stanziamento pari a 170 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019.

Il precedente sistema, come ha ricordato il sottosegretario Manzione, in base alla *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"* (l. n. 328/2000), faceva gravare direttamente sui comuni il primo intervento, ed il Fondo interveniva a ristoro, creando seri problemi nei comuni di sbarco, che dovevano prendere in carico un numero significativo di MSNA. Inoltre, il sistema si andava divaricando rispetto al primo Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, approvato in Conferenza unificata il 10 luglio 2014[84], che cercava di strutturare il sistema di accoglienza in tre passi, dal primo soccorso nei luoghi di sbarco a una prima accoglienza di durata limitata, fino al meccanismo più adeguato per la gestione del fenomeno, lo SPRAR (*Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati*), gestito dall'ANCI, e quindi dai comuni, d'intesa con il Ministero dell'interno.

È stato anche approvato il decreto legislativo n. 142 del 2015[85], che all'articolo 19 prevede per i MSNA la realizzazione di strutture di prima accoglienza istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, per il tempo strettamente necessario e comunque non superiore a 60 giorni, quindi il passaggio allo SPRAR. Il Fondo non lavora più a ristoro, ma per entrare nello SPRAR si presentano dei progetti, quindi c'è l'aggiudicazione della gara e l'erogazione avviene immediatamente.

Dal 2012 al 2015 è raddoppiato il numero dei MSNA, da 5821 a 11.921. Desta allarme la cifra dei ragazzi che scompaiono dalle strutture alle quali vengono destinati, con un *trend* in crescita, in proporzione maggiore rispetto all'incremento delle presenze: nel 2012 si sono resi irreperibili 1754 minori; nel 2013 sono passati a 2142; nel 2014 a 3707; nel 2015 a 6135.

Bisogna ricordare che il Commissario straordinario per le persone scomparse ha segnalato che nel quadriennio 2012-2015 circa il 31% dei minori stranieri scomparsi è stato poi rintracciato.

---

[78] L. 23 dicembre 2014, n. 190, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*. art. 1, comma 181.

[79] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 12.06.2016.

[80] D.M. 07 agosto 2014, in http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/DD%2010.11.14%20-%20ripartizione%20primo%20semestre.pdf.

[81] http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2015/Decreto_Ministeriale_5_agosto_2015.pdf.

[82] Art. 1, co. 1, del d.l. 120/2013 (testo coordinato con la legge di conversione n. 137/2013, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione*).

[83] Art. 1, co. 202 e 203, della l. 147/2013 (Legge di stabilità 2014).

[84] Cfr. http://www.interno.gov.it/sites/default/files/sub-allegato_n._25-intesa_conferenza_stato_regioni_del_10_luglio_2014.pdf.

[85] "*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".*

La maggior parte degli allontanamenti sembra dovuta a trasferimenti in altri paesi, ove sono presenti parenti che già vi si trovano; inoltre, le strutture italiane, in particolare per i minori, tendono a non limitarne i diritti, permettendo di entrare e uscire in libertà. Le statistiche sui minorenni "scomparsi" sarebbero diverse se essi sapessero di potersi allontanare liberamente, per andare all'estero.

Il Commissario straordinario per le persone scomparse, ha avviato un censimento mensile con tutte le prefetture, per monitorare la reale entità del fenomeno e comprenderne meglio le cause. A tal fine, è stato firmato un protocollo operativo tra Prefettura, forze dell'ordine e Tribunale dei minori, Comune di Roma, ANCI e Università La Sapienza di Roma, anche per introdurre una procedura semplificata in ordine alle denunce di scomparsa.

A livello internazionale, per prevenire e agevolare la ricerca nella scomparsa di MSNA, il Dipartimento di pubblica sicurezza ha affrontato la tematica con gli organismi internazionali di riferimento, giungendo alla definizione di modalità operative condivise.

Il Ministero ha realizzato con il circuito denominato «Sirene» una serie di procedimenti finalizzati al miglioramento della collaborazione interforze. Alla ricezione di una denuncia di scomparsa, le forze di polizia adottano un circuito informativo interno affinché la segnalazione abbia la massima diffusione, raggiungendo gli uffici di polizia di tutto il territorio nazionale e dell'area Schengen; l'ufficio di polizia che ha avuto la notizia della scomparsa la comunica al Prefetto, e questi al Commissario straordinario per le persone scomparse.

Fin dal 2009 è attivo il servizio interistituzionale 116000, una linea telefonica diretta per i minori scomparsi, gestita dall'associazione Telefono Azzurro sulla base di un protocollo d'intesa siglato con il Ministero dell'interno; presso la sala operativa internazionale del Dipartimento della pubblica sicurezza è stato realizzato dall'agosto 2013 il Sistema di allarme scomparsa minori; lo stesso Dipartimento ha attivato il sito www. missingkids. com, che aderisce al *Global Missing Children Network*, di cui fanno parte 22 Paesi.

Altro aspetto è quello relativo ai reati nei confronti dei minori scomparsi, della cui prevenzione e repressione si occupano specifici uffici delle forze di polizia.

Per quanto riguarda la Polizia di Stato, nelle singole questure vi sono gli Uffici minori, specializzati nelle indagini relative alla delittuosità legata all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani. Sono particolarmente attenzionati la tratta e lo sfruttamento della prostituzione, due dei reati che vedono più frequentemente coinvolti i MSNA. Le strutture delle questure sono coordinate dal Servizio centrale operativo del Dipartimento della pubblica sicurezza, meglio noto come SCO della Polizia. C'è poi l'aspetto delle investigazioni che vedono coinvolti i minori attraverso *internet*, di cui si occupa essenzialmente la Polizia postale, soprattutto della pedofilia e pedopornografia, ma anche dell'eventuale traffico di organi.

Nell'aprile del 2017 è stato definito un protocollo d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, grazie al quale il Dipartimento della pubblica sicurezza potrà acquisire le informazioni sui MSNA scomparsi contenute nel Sistema informativo minori, gestito dal Ministero del lavoro.

Nell'ambito del tavolo di coordinamento istituito presso la Prefettura di Palermo per l'accoglienza dei MSNA, il Ministero ha proposto di creare un organismo interistituzionale, formato da rappresentanti della polizia giudiziaria e da componenti dei servizi socio-sanitari, in grado di valutare tutti gli aspetti e venire incontro alle richieste delle istituzioni locali e statali.

Un'accoglienza di buona qualità produce frutti positivi, come ragazzi che decidono di restare in comunità e dare il proprio contributo per una buona accoglienza dei nuovi arrivati, ma spesso la qualità del trattamento non è soddisfacente. Si è dovuto prendere atto della decisione di collocare nelle strutture di primo livello fino a 60 ragazzi, un numero già eccesivo, ma spesso superato, data la carenza di strutture di prima accoglienza, specie nei momenti di particolare emergenza. Le comunità devono essere di piccole dimensioni, altrimenti succede che i responsabili neanche conoscono i ragazzi per nome; è stata quindi prevista nelle strutture di secondo livello una recettività fra le 12 e le 15 unità.

In rappresentanza dell'Associazione nazionale comuni italiani, è stato audito Matteo Biffoni[86], Sindaco di Prato e delegato ANCI all'immigrazione e alle politiche per l'integrazione, nonché presidente di ANCI Toscana. I comuni che accolgono il numero maggiore di MSNA sono al sud (Reggio Calabria, Palermo, Catania), ma la maggioranza dei comuni che li accoglie si trovano al nord, dove i minori arrivano autonomamente. Se in un comune arriva un giovane straniero, per legge deve essere preso in carico, anche se viene da una nazione come l'Albania, che ormai vive un notevole rilancio economico.

I diciottenni entrano poi nello SPRAR, organizzato e strutturato per far acquisire autonomia ai migranti, con una formazione linguistica, lavorativa, culturale, in un percorso che si conclude con l'acquisizione di un permesso di soggiorno: lo SPRAR riporta alla modalità del migrante «normale», non più profugo o minore straniero non accompagnato fuggito.

È importante un sistema strutturato per l'accoglienza dei profughi, ancor più per i MSNA: di questi ragazzi solo il 13% gode dell'accoglienza familiare, mentre il restante 87% è ospitato in servizi residenziali di vario genere.

I comuni non condividono la creazione di "percorsi ghetto" dedicati esclusivamente ai MSNA, che devono invece essere inseriti, dopo la primissima accoglienza, in un sistema generale. A tal fine, va agevolato il percorso di affidamento familiare. Non è semplice avere un minore in affido, ancor più se straniero, bisogna individuare modalità d'intervento valide, con iniziative per far conoscere quest'istituto.

Una delle idee è l'affido *part time*, che permetta una modulazione rispetto all'inserimento del ragazzo, prevedendo dei controlli e dei professionisti che lo gestiscano.

Quanto al tutore (altro settore innovato dalla l. n. 47/2017), i sindaci si assumono la responsabilità, ma la maggioranza dei minori che entrano nel percorso di tutela viene presa in carico dall'ente che gestisce la struttura in cui il minore si trova.

Il Piano nazionale del 2014, citato dal sottosegretario Manzione, accoglie una fondamentale richiesta degli amministratori, stabilendo due fasi dell'accoglienza. La prima prevede l'attivazione di strutture governative ad alta specializzazione, con funzioni di identificazione, eventuale accertamento di età, *status*, tentativo di gestire eventuali percorsi di ricongiungimenti familiari in Italia o in altri paesi dell'Unione europea; successivamente, c'è l'ingresso dei MSNA nell'ambito dello SPRAR.

A seguito dell'approvazione di questo Piano, il Ministero dell'interno ha iniziato ad attivare una serie di strutture di primissima accoglienza per i minori stranieri appena sbarcati. Contestualmente ha adempiuto all'impegno di emettere un nuovo bando SPRAR di mille posti per i MSNA, portandone la capacità di gestione a circa 2000 persone. Si è molto parlato di gestioni truffaldine o addirittura con infiltrazioni mafiose, relativamente al fenomeno dei migranti; c'è bisogno di trasparenza e rispetto delle leggi nelle gare per gli affidamenti, è necessario sapere a chi si affida il centro d'accoglienza per minori o chi gestisce lo SPRAR.

I comuni chiedono l'aumento dei posti, sia nella primissima accoglienza sia nello SPRAR; nei momenti di sbarchi particolarmente massicci, il rischio è che alcuni di questi ragazzi non riescano a rientrare nel circuito protetto, ma seguano il percorso degli adulti, con le problematiche che ciò comporta.

I minori sono tutti fragili, ma molti vengono da situazioni tragiche: hanno subìto violenze, soprattutto le ragazze sono a rischio tratta, molto spesso vittime di violenza sessuale; alcuni presentano traumi non solo fisici, ma anche di tipo psicologico. I comuni chiedono l'aumento della quota per un approccio di qualità in centri specializzati. Un'altra richiesta è la deroga al blocco del *turnover* nell'assunzione del pubblico impiego, almeno nei settori particolarmente esposti, come servizi sociali e polizia municipale.

[86] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 12.06.2016.

Nel 2016 è stato edito il VI Rapporto "*I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*"[87], curato da ANCI-Cittalia[88], con gli ultimi dati risalenti però al 2014, da cui si evince che il numero di MSNA presenti in Italia dal 2006 al 2010 risulta variabile; da allora si ha un costante incremento annuale, passandosi da quasi 4600 del 2010 ad oltre 13.500 del 2014, quindi il triplo. Complessivamente, dal 2006 al 2014, si registra un incremento differenziato per aree geografiche, con una lieve diminuzione al nord, un aumento leggero al centro e più deciso al sud (380,9%) e soprattutto nelle isole (594,3%).

Per quanto riguarda le singole regioni, il Lazio occupa in tutti questi anni tra il primo e il terzo posto per i MSNA accolti (solo nel 2007 è quinto dopo Sicilia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna); fino al 2009 è notevole il numero di minori che giungono nel nord-est (Veneto e Friuli-Venezia Giulia), mentre da allora aumentano le presenze al sud (Sicilia, Calabria e Puglia in particolare; significativo il dato della Basilicata, che da 1 minore presente nel 2006 e nel 2010 passa a 156 nel 2014). Questo indica un maggiore afflusso di minori provenienti dagli sbarchi e una diminuzione degli ingressi dal confine nordorientale.

Costantemente significativo è il dato della Lombardia, forse dovuto alle opportunità di occupazione e di strutture sociali in regione, come del Lazio, con il polo attrattivo di Roma, dove probabilmente si incontrano le provenienze sia dagli sbarchi al sud che dalla frontiera nordorientale. La presenza dei minori stranieri è prevalente (più del 40%) nelle città oltre i 250.000 abitanti, e un altro 21% nelle città tra 100.000 e 250.000 abitanti, sebbene tra il 2013 e il 2014 tali percentuali subiscano notevoli variazioni, pur restando oltre il 60% del totale. Globalmente, l'85% dei minori stranieri risultano presi in carico in soli 87 comuni, con una maggiore concentrazione nelle città metropolitane (nel 2014 la prima risulta essere Roma, seguita da Reggio Calabria e Palermo), nelle città di confine del Friuli-Venezia Giulia e anche in Lombardia ed Emilia-Romagna, ed una distribuzione abbastanza concentrata nel sud (Puglia, Calabria e Sicilia).

Relativamente all'età, dal 2006 al 2014, si nota un notevole aumento dei ragazzi 16-17enni, corrispondente ad una diminuzione nelle fasce di età minori (per gli 0-10 anni si passa dal 4,4 all'1%; dimezzati i ragazzi 11-14enni, da 12,2 a 6,4%, e diminuiti i 15enni, dal 16,4 al 10,3%, anche se di questi ultimi si ha un lieve aumento in termini assoluti e, rispetto al 2012, anche in termini percentuali); i 16enni passano dal 19,8 al 24,1% e i 17enni, dal 46,3 al 55,6%, pur diminuiti in percentuale rispetto al 59,7 del 2012. Sono il 2,8% i MSNA di cui nel 2014 non si conosce l'età, un valore enormemente accresciuto rispetto agli anni dal 2006 al 2012, quando non raggiungevanono l'1%.

Quanto al genere, si ha un'assoluta prevalenza di maschi, oltre il 95% del totale, aumentata via via dal 2006, unico anno in cui si aveva una presenza femminile di circa il 20%.

Le nazionalità dei giovani stranieri, per quanto riguarda le prime 10, sono Egitto, Bangladesh, Albania, Afghanistan e paesi dell'Africa sub-sahariana, che trovano un'accoglienza prevalente in determinate aree: i minori di nazionalità egiziana e bengalese sono contattati o presi in carico per lo più dai servizi sociali del centro; i minori di Gambia, Senegal, Mali, Somalia e Nigeria da quelli delle isole; i minori albanesi e afghani dai servizi del nord-est mentre i minori eritrei nella maggior parte dei casi sono contattati o presi in carico dai servizi sociali del sud.

Dal 2008 al 2014 si è avuto un grande incremento in termini assoluti e percentuali di quelle che attualmente sono le nazionalità prevalenti: gli egiziani passano dal 6,6 al 22,3%; i bangladesi da 4,6 a 10,75%; gli eritrei da 1,2 a 9,15%[89]; seppure minoritari in termini percentuali (da 0,1 a 3,6%), crescono di molto in termini assoluti i maliani (da 4 a 335). Si ha invece una notevole diminuzione di gambiani (da 27,6 a 8,3%) e afghani (da 16,9 a 4,7); aumenta notevolmente la percentuale di ragazzi oltre le prime 10 nazionalità (da 7,0 a 16,9%), mentre diminuisce (da 16,7 a 4,9%) quella di cui il dato non è disponibile, resta quindi prevalente il numero di MSNA di sole 10 nazionalità.

[87] http://www.cittalia.com/images/2016_MSNA_Rapporto.pdf
[88] Cittalia è la struttura dell'ANCI di studi e ricerche su temi di interesse per i comuni italiani.
[89] Con forti oscillazioni intermedie: nel 2012 egiziani, bangladesi ed eritrei erano rispettivamente l'11,1%, il 30,7% e lo 0,7%.

Si ha un costante aumento della presenza di ragazzi che restano nelle strutture di accoglienza per oltre un mese (da un terzo nel 2006 a due terzi nel 2014), pur con forti variazioni sia nel tempo che per aree geografiche; esemplificativo di questa variabilità è il dato della Campania, che passa dal 92,9%, 13 su 14 ragazzi accolti nel 2013, a 30 su 209, quindi solo il 14,4%; inverso il caso della Toscana, che negli stessi anni passa da 126 ragazzi su 503, il 25%, a 224 su 438, quindi il 51,1% del totale.

Un dato positivo è quello relativo ai MSNA accolti nelle strutture resisi poi irreperibili, pari al 62,3% nel 2006 e diminuiti al 29,4% nel 2014. Desta però qualche preoccupazione l'aumento degli ultimi anni, per quanto lieve: nel 2013 erano scesi al 25,4%.

Relativamente all'affido dei MSNA, i dati non sono confortanti, in quanto meno del 10% (in alcuni anni molto meno) accedono a tale percorso; il dato massimo è quello del 2008, con il 9,9% dei minori affidati, mentre quello minimo è del 4,4% nel 2013, risalito nel 2014 al 5,7%. Per lo più vengono dati in affido a parenti, e solo nel 2013 questo dato scende sotto la metà, attestandosi al 47,2%; le altre voci (connazionali, italiani, stranieri non connazionali) subiscono variazioni anche notevoli nel corso degli anni. Per il 2013 e il 2014 i dati sono incompleti, in quanto rispettivamente per il 9,2 e addirittura il 31% dei minori dati in affido non si hanno informazioni disponibili; nel sud i dati non disponibili nel 2014 sono oltre l'80%.

Dopo un periodo iniziale in cui i MSNA sono accolti in una struttura di prima/pronta accoglienza, verificata l'impossibilità di un affidamento o un rimpatrio volontario, i servizi sociali elaborano un progetto educativo ed individuano la soluzione più idonea per il minore: collocamento in comunità; affidamento a famiglie o persone singole; trasferimento in abitazioni autonome, spesso con altri ragazzi, finalizzato allo sviluppo dell'autonomia. Nella maggior parte dei casi sono accolti in strutture residenziali di tipo familiare e comunità di accoglienza, dove possono rimanere sino al compimento della maggiore età. La percentuale di ragazzi passati a questa fase è progressivamente diminuita dal 55,5% del 2009 al 43% del 2012, conoscendo poi un incremento nel 2013 e nel 2014, quando si è attestata al 58,2%.

In costante aumento il numero dei ragazzi che hanno ricevuto una tutela: dal 36,2% del 2008 si è avuta un'impennata al 65,1% nel 2009, e poi un aumento costante, fino all'83,8% del 2014.

I MSNA che possono subire persecuzioni nel loro Paese, per motivi di etnia, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche, hanno diritto di presentare, con il supporto del tutore, domanda di protezione internazionale; tale domanda viene esaminata dalla Commissione territoriale e se viene riconosciuta al minore una qualche forma di protezione, questi riceve un permesso di soggiorno. Negli anni, pur continuando a rappresentare un segmento particolare e ridotto dell'universo complessivo, questi minori, che sono molto fragili e vulnerabili, sono aumentati.

Dal 2006 al 2010 la loro percentuale è stata molto inferiore al 5%, che invece è stato sfiorato negli anni dal 2011 al 2013, con una vera impennata nel 2014, quando hanno raggiunto una quota pari al 10% del totale complessivo.

Informazioni più aggiornate presenta il "*Report di monitoraggio sui minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*"[90] edito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, documento a cadenza quadrimestrale. L'ultima edizione riporta dati riferiti al 31 agosto 2017. A tale data risultano presenti in Italia 18.486 MSNA, il 33,6% in più rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente e addirittura il 106,7% in più rispetto al 2015.

I MSNA che risultano irreperibili al 31 agosto 2017 sono 5433, e le cittadinanze più numerose sono rappresentate da Somalia (16,7%), Egitto (16,3%) ed Eritrea (15,6%). I MSNA sono in prevalenza

[90] A cura della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione – Div. II http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20II%20Quadrimestre%20-%20I%20Minori%20Stranieri%20Non%20Accompagnati%20(MSNA)%20in%20Italia/Report-di-monitoraggio-MSNA-31-agosto-2017.pdf

di genere maschile (93,1%). Riguardo all'età, il 7,1% dei minori stranieri che scompaiono ha meno di 15 anni, e quasi il 60% è prossimo al compimento del 18° anno di età; i sedicenni costituiscono poco più di un quinto e il 9,5% dei minori ha 15 anni. Rispetto allo stesso periodo dei due anni precedenti, prosegue il *trend* di aumento dell'età, in particolare dei diciassettenni (+5,9% rispetto al 2015), e una diminuzione contenuta della quota di minori con meno di 15 anni (-1%).

La Sicilia si conferma ad agosto 2017 come la Regione che accoglie il maggior numero di MSNA (42,9% del totale), seguita da Calabria (9,2%), Emilia-Romagna (5,8%), Lombardia (5,5%), Lazio (5,1%) e Puglia (5,1%).

Le minori straniere non accompagnate sono 1277, ovvero il 6,9% delle presenze totali di MSNA. Rispetto al 31 agosto del 2016, il peso della componente femminile sul totale delle presenze è aumentato di 1,2 punti percentuali. Il 52,6% delle minori presenti ha 17 anni e il 22,4% ne ha 16, mentre le quindicenni rappresentano il 10% del totale. Rispetto all'anno precedente, nel 2017 la quota di diciassettenni ha subìto un netto incremento, pari a 10 punti percentuali; un incremento minore si è registrato per le minori con meno di 15 anni (+2,3%).

La maggioranza delle minori straniere non accompagnate proviene dalla Nigeria (589, pari al 46,1%), dall'Eritrea (192, pari al 15%), dall'Albania (91, pari al 7,1%) e dalla Somalia (89, il 7%).

Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e ai primi sette paesi di provenienza delle MSNA, si evidenzia un aumento consistente del peso delle ragazze nigeriane sul totale delle minori (+12,1%) e un aumento più contenuto di ragazze provenienti dalla Costa d'Avorio (+3,5%), dalla Guinea (+0,9%) e dalla Somalia (+0,1%). Decresce, al contrario, la percentuale delle minori eritree (-8%), albanesi (-4,8%) e, in misura minore, marocchine (-1,2%).

Con riferimento alle regioni di accoglienza, similmente a quanto si verifica per l'intera popolazione di MSNA, nel 2017 la presenza delle minori straniere non accompagnate è più consistente in Sicilia (57,2%).

Nei primi due quadrimestri del 2017 sono state presentate 5960 domande di protezione internazionale relative a MSNA. Rispetto ai primi due quadrimestri del 2016, anno in cui le richieste presentate erano state 3181, il dato è quasi raddoppiato.

Riguardo alla cittadinanza, il continente africano si conferma la principale area di provenienza dei MSNA richiedenti protezione internazionale (5074). Il primo Paese di origine è il Gambia (1371 minori, pari al 23%) seguito da Nigeria (784, pari al 13,2%) e Bangladesh (687, pari al 11,5%). Il dato relativo al genere evidenzia la netta prevalenza della componente maschile (5531, il 93% del totale).

I 18.486 MSNA presenti in Italia al 31 agosto 2017 sono accolti per il 93,4% del totale presso strutture di accoglienza, e il 3,3% presso privati. Per il restante 3,4%, non è nota la tipologia di collocamento.

I MSNA accolti in strutture di seconda accoglienza sono 11.144 e rappresentano il 60,3% dei MSNA presenti sul territorio italiano. Il 33,1% dei minori è accolto in strutture di prima accoglienza, al cui interno rientrano: i centri governativi di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI)[91]; le strutture ricettive temporanee attivate dai prefetti sulla base dell'articolo 19, comma 3-*bis* del decreto legislativo 142 del 2015 (cd. "CAS, Centri di accoglienza straordinaria, minori"); le strutture di prima accoglienza accreditate/autorizzate dai comuni o dalle Regioni competenti e, infine, quelle a carattere emergenziale e provvisorio. Nella seconda accoglienza rientrano invece le strutture afferenti alla rete SPRAR, le strutture di seconda accoglienza finanziate con il FAMI e tutte le strutture di secondo livello accreditate/autorizzate a livello regionale o comunale. Al 31 agosto 2017 risultano finanziati 2865 posti SPRAR dedicati ai MSNA[92].

Le strutture di accoglienza censite nella Banca dati della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione che ospitano MSNA sono 2039. Le regioni italiane che hanno un maggior numero di strutture di accoglienza sono la Sicilia con il 24,9%, la Lombardia il 10,1%, la

[91] Istituito con Regolamento UE n. 516/2014 con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno: asilo, integrazione e rimpatrio.

[92] Fonte: Banca dati Servizio centrale SPRAR.

Campania il 9,2%, la Calabria il 7,1%, la Puglia il 6,9%, l'Emilia Romagna il 6,8%, il Lazio il 6,2% e il Piemonte il 5,8%, che, complessivamente, rappresentano il 77% del totale delle strutture.

Al 31 agosto 2017 risultano attivi in totale 19 progetti di prima accoglienza finanziati con fondo FAMI, a cui afferiscono circa 60 strutture distribuite nelle regioni Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte e Liguria per un totale di 950 posti. I progetti sono stati avviati il 23 agosto 2016 in seguito all'avviso "*Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)*"[93].

In base alle segnalazioni ricevute dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, a partire dall'avvio delle attività progettuali (23 agosto 2016) al 31 agosto 2017, sono stati accolti all'interno di queste strutture 2487 minori. La principale cittadinanza di provenienza è quella del Gambia (19%), seguita da Guinea (15%) e Nigeria (10%).

L'articolo 32, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (così come modificato dal d.l. n. 89 del 2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 129 del 2011) disciplina le modalità con le quali può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo ai MSNA al compimento della maggiore età.

Tale norma prevede che per i MSNA, affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 184 del 1983 ovvero sottoposti a tutela, che siano presenti in Italia da almeno due anni e siano stati ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile, possa essere richiesta la conversione del permesso di soggiorno da minore età o affidamento in permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro subordinato o autonomo, previo parere positivo della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

Dal primo gennaio 2017 al 31 agosto 2017, il totale dei pareri emessi, ai sensi del sopracitato articolo 32, è pari a 1222. In particolare, circa due terzi dei pareri rilasciati al raggiungimento della maggiore età riguarda gli *ex* minori provenienti dall'Egitto (34,2%) e dall'Albania (26,2%). A seguire, il 16,9 % dei pareri emessi ha riguardato minori di cittadinanza bangladese e l'11,5% minori di cittadinanza kosovara.

A livello territoriale, il Lazio, il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia e l'Emilia-Romagna sono le regioni in cui vengono rilasciati il numero maggiore di provvedimenti *ex* art. 32 (63,4% dei pareri emessi).

Da ultimo, sembra opportuno soffermarsi sulla legge n. 47 del 7 aprile 2017, "*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*" (prima firmataria della proposta di legge, Sandra Zampa, vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza), che reca una disciplina unitaria organica della materia, rafforzando gli strumenti di tutela e assicurando maggiore omogeneità in tutto il territorio nazionale.

L'articolo 1 circoscrive l'applicazione della legge ai MSNA, definiti dall'articolo 2 come i minorenni non aventi cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato, privi di assistenza o rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili; l'articolo 3 introduce esplicitamente il divieto assoluto di respingimento alla frontiera.

Con l'articolo 4 si riduce da 60 a 30 giorni il tempo massimo di permanenza nelle strutture di prima accoglienza destinate esclusivamente ai minori, nel cui ambito si svolge l'identificazione del minore - per la quale è introdotto il termine massimo di 10 giorni - e l'eventuale accertamento dell'età, e dove ricevono le informazioni sui loro diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale.

L'articolo 5 impone una disciplina uniforme sul territorio nazionale per l'identificazione del minore e l'accertamento dell'età, da cui dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei MSNA.

---

[93] Cfr. http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/qualificazione-sistema-nazionale-prima-accoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-msnafami

La procedura, precedentemente basata sulla radiografia del polso sinistro, si articola ora in varie fasi: il personale della struttura di prima accoglienza svolge un colloquio con il minore per approfondirne la storia personale e familiare e far emergere ogni elemento utile alla sua protezione (secondo la procedura che dovrà essere definita con DPCM entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge)[94], in presenza di un mediatore culturale.

Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata dal minore, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. Nel caso in cui tali dubbi permangano, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni o il giudice tutelare competente possono disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età (art. 5, co. 4), sulle cui modalità e conseguenze il ragazzo viene informato. L'accertamento deve essere svolto con un approccio multidisciplinare, secondo modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica.

Il risultato è comunicato allo straniero, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento; qualora anche dopo l'accertamento sociosanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto di legge (art. 5, co. 8). Il provvedimento di attribuzione dell'età può essere impugnato in sede di reclamo; in tal caso, il giudice decide in via d'urgenza entro 10 giorni e ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione.

L'articolo 6, intervenendo sul decreto legislativo n. 142 del 2015[95], dispone l'avvio di iniziative per l'individuazione dei familiari del minore richiedente protezione internazionale, al fine di garantire il diritto all'unità familiare. L'articolo 7 prevede che gli enti locali possono promuovere la formazione di affidatari, in modo da favorire l'affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza.

Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, l'articolo 8 accorda la preferenza all'accoglienza da parte loro; concluse le indagini familiari, si valuta se procedere al rimpatrio assistito o operare con altri strumenti di protezione e tutela, come l'affidamento a una famiglia o una comunità.

L'autorità di pubblica sicurezza deve dare immediata comunicazione della presenza del minore non accompagnato, oltre che al giudice tutelare e al Tribunale per i minorenni, anche al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, presso il quale l'articolo 9 istituisce il *Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati*, che è alimentato dalle cosiddette cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza.

L'articolo 10 disciplina le questioni relative al permesso di soggiorno, prevedendone due tipologie: per minore età o per motivi familiari. In caso di minore straniero non accompagnato, rintracciato nel territorio nazionale, il questore rilascia il permesso di soggiorno per minore età, valido fino al compimento della maggiore età; il permesso per motivi familiari, invece, viene rilasciato al minore di quattordici anni affidato o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano con lui convivente, oppure al minore ultraquattordicenne affidato o sottoposto alla tutela sia di un cittadino italiano con lo stesso convivente, sia di uno straniero regolarmente soggiornante.

L'articolo 11 prevede che presso ogni Tribunale per i minorenni sia istituito un elenco di tutori disponibili ad assumere la tutela di uno o (nel caso di fratelli o sorelle) più MSNA.

L'articolo 12 stabilisce che i MSNA possono accedere allo SPRAR, la cui capienza dovrà essere commisurata alle presenze dei minori sul territorio nazionale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

L'articolo 13 prevede la possibilità di convertire il permesso di soggiorno (ottenere un titolo al soggiorno per un motivo diverso da quello originario) al compimento della maggiore età, stabilendo

[94] Tale DPCM non è stato ancora emanato.

[95] "*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*".

che il silenzio dell'amministrazione competente equivalga ad accoglimento della domanda. La medesima disposizione, al comma 2, prevede inoltre la possibilità dell'affidamento ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età per quei MSNA che hanno intrapreso un percorso di integrazione, ma che raggiunta la maggiore età necessitano di un supporto prolungato di assistenza. In caso di temporanea indisponibilità in strutture di lungo periodo, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dal comune in cui si trova.

L'articolo 14 dispone per i MSNA l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale; i minori stranieri senza permesso di soggiorno non possono iscriversi al SSN, ma hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere essenziali, a quelle urgenti o continuative, a quelle per malattie e infortunio e di medicina preventiva. Il comma 3 del medesimo articolo incentiva l'adozione di specifiche misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori. Le amministrazioni provvedono alle relative azioni con le risorse disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 15 stabilisce che l'assistenza affettiva e psicologica è assicurata attraverso la presenza di persone idonee oppure di gruppi o altre realtà di comprovata esperienza nell'assistenza ai MSNA, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede. Viene riconosciuto il diritto del minore a partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e ad essere ascoltato nel merito, con la presenza di un mediatore culturale.

L'articolo 16 riconosce al minore straniero coinvolto in un procedimento giurisdizionale il diritto di essere informato sull'opportunità di nominare un legale di fiducia e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato.

Riguardo alle vittime di tratta, l'articolo 17 stabilisce la predisposizione di un programma specifico che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.

L'articolo 18 riguarda i MSNA richiedenti protezione internazionale; nel corso della procedura si applicano al minore particolari accorgimenti anche in relazione al colloquio che viene di norma richiesto dalla Commissione che esamina la domanda. In particolare, il colloquio del minore si svolge innanzi ad una componente della Commissione con specifica formazione, alla presenza del tutore, nonché del personale di sostegno per prestare la necessaria assistenza; se lo ritiene necessario, la Commissione territoriale può procedere nuovamente all'ascolto del minore, senza la presenza del tutore.

L'articolo 19 autorizza gli enti e le associazioni che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri, registrati presso il Ministero del lavoro, ad intervenire nei giudizi riguardanti i MSNA e a ricorrere per l'annullamento di atti illegittimi in sede di giustizia amministrativa.

Ai sensi dell'articolo 20, l'Italia promuove la più stretta cooperazione internazionale, in particolare attraverso accordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo nei paesi di origine, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale, del sistema di protezione dei MSNA.

L'articolo 21 reca infine disposizioni finanziarie. Il comma 1 introduce l'assistenza ai MSNA tra le destinazioni alle quali è vincolato l'utilizzo della quota di spettanza statale del gettito dell'8 per mille dell'Irpef, ai sensi dell'articolo 48 della legge n. 222 del 1985[96].

Il comma 2 quantifica la spesa conseguente alle previsioni recate dagli articoli 16 e 17, comma 3 (relative rispettivamente al gratuito patrocinio e all'assistenza alle vittime di tratta) in 925.550 euro annui a decorrere dal 2017 e ne dispone la copertura finanziaria tramite riduzione di stanziamenti di altri fondi e utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di legge, nell'agosto del 2017 il Ministero dell'interno ha adottato un avviso, con una dotazione complessiva di 52.030.000 euro[97], per la realizzazione di

[96] "*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi"*.

[97] http://www. libertaciviliimmigrazione. dlci. interno. gov. it/it/documentazione/bandi-gara/qualificazione-del-sistema-nazionale-prima-accoglienza-dei-minori

progetti destinati alla prima accoglienza di MSNA; tali interventi si aggiungeranno ai 20 progetti già finanziati dal FAMI con l'avviso del 22.04.2016[98].

Il 7 novembre 2017 si è svolto un Tavolo di lavoro[99], cui ha partecipato la vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, Sandra Zampa, in cui sono stati esaminati vari aspetti della nuova legge e sono state avanzate proposte per la sua migliore attuazione.

Tra gli aspetti considerati, il primo riguarda i tutori volontari. I bandi per il reclutamento e la formazione sono stati emanati in 18 su 20 regioni, escluse Puglia e Veneto (dove era già in atto una sperimentazione), e in diverse regioni i corsi di formazione sono già partiti o stanno per iniziare. Più di 2000 persone hanno presentato richiesta, e si dovrà fare ogni sforzo per avvicinare questo numero il più possibile a quello dei 18.000 MSNA presenti in Italia.

Una novità positiva potrebbe essere la nomina dei tutori attribuita ai Tribunali per i minorenni invece che ai giudici tutelari, secondo lo schema di decreto correttivo del decreto legislativo 142 del 2015, approvato dal Consiglio dei Ministri, ed esaminato in sede consultiva dalle competenti commissioni di Camera e Senato per l'espressione del parere[100].

Si richiede che enti locali ed istituzioni centrali investano risorse affinché ai tutori volontari venga garantito un adeguato supporto, anche psico-sociale, e venga garantito il finanziamento per la formazione all'esercizio corretto della funzione, nonché il suo monitoraggio.

Ferma restando la gratuità del ruolo, bisognerebbe prevedere dei rimborsi per le spese vive sostenute dal tutore, nonché permessi lavorativi per la frequentazione dei corsi e, dopo la nomina, per occuparsi delle procedure che richiedano la loro presenza nella rappresentanza del minorenne; possibilità analoghe di formazione vanno offerte ai tutori provvisori, responsabili delle strutture di accoglienza. Occorre infine prevedere opportune procedure di prevenzione dei rischi di abusi o comportamenti inadeguati da parte dei tutori. La possibilità per gli enti locali di promuovere la formazione di affidatari, prevista dall'articolo 7, è una misura a carattere facoltativo e senza aggravio di spesa, rimessa alla discrezionalità degli enti locali.

Sarà importante tenere presenti i diritti già riconosciuti ai minorenni dalla legge n. 184 del 1983, che prevede di affidare il minorenne in prima istanza ad una famiglia, ed in seconda istanza ad una comunità di tipo familiare che rispetti determinati requisiti previsti dalle norme regionali, nonché garantire un sistema di accompagnamento alle famiglie affidatarie e ai minorenni pre- e post- affido, anche attraverso il riconoscimento del ruolo delle reti di famiglie quale sostegno complementare al ruolo fondamentale dei servizi sociali.

Particolare importanza assumono, nel sistema delineato dalla legge, il primo colloquio, che prevede la presenza del tutore o tutore provvisorio e di un mediatore culturale; la cartella sociale, compilata dal personale della struttura di accoglienza, strumento centrale nel processo di valutazione del superiore interesse del minorenne ed, infine, l'istituzione del Sistema informativo minori (SIM), già in avanzato stato di attuazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La procedura relativa al primo colloquio è demandata ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ed è importante che contenga un chiaro riferimento al superiore interesse del minorenne e, in particolare, alle modalità procedurali di tale valutazione.

I regolamenti di attuazione dovrebbero definire sia gli elementi essenziali della cartella sociale, sia chi ha il compito di gestirne le informazioni; in tale documento dovranno confluire le segnalazioni sulla vulnerabilità del minorenne, sulla sua condizione fisica, sociale e psicologica, ed anche indicare il motivo per cui viene presa una determinata decisione. Occorre infine prevedere che la cartella sociale

---

[98] Cfr. http://www. interno. gov. it/sites/default/files/avviso_fami_i_accoglienza_msna. pdf

[99] Osservazioni e raccomandazioni del Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull'attuazione della l. 47/2017 *"Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"*, con la partecipazione di Action Aid, Ai. Bi., Amnesty International, Asgi, Caritas Italiana, Centro Astalli, CNCA, CIR, Emergency, OIM, Terre des Hommes, Save the Children, UNHCR, UNICEF. https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/Attuazione%20Legge%20Zampa.pdf

[100] Cfr. i pareri espressi sull'AG 464 in: http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/35022.htm http://www.camera.it/leg17/682?atto=464&tipoatto=Atto&leg=17&tab=1.

venga trasmessa alle comunità di seconda accoglienza, per assicurare il passaggio di tutte le informazioni e il raccordo tra i servizi. L'attuazione dovrà inoltre garantire un raccordo tra la cartella sociale e il SIM, al fine di ottimizzare le risorse e armonizzare il sistema.

Le regole sul primo colloquio e per l'accertamento dell'età dovrebbero dettagliare un'appropriata procedura, in quanto una corretta identificazione e un accurato accertamento dell'età sono essenziali per l'individuazione dei minorenni e quindi per la loro protezione.

Quanto agli aspetti procedurali, appare opportuno prevedere che: la richiesta di disporre l'accertamento dell'età, in caso di dubbio fondato, possa essere presentata alla procura minorile, oltre che dall'autorità di pubblica sicurezza, anche dal diretto interessato; sia la richiesta che il provvedimento con cui la procura minorile dispone l'accertamento abbiano forma scritta e siano motivati; la valutazione dovrà essere eseguita nei centri dedicati e non in luoghi di sbarco e/o *hotspot*. Il dubbio sull'età è da ritenersi fondato se si basa su una considerazione integrata di più fattori; la valutazione dell'aspetto fisico deve riguardare elementi che depongano fortemente e ragionevolmente contro la minore età, non sono sufficienti l'assenza di documenti di identità né il contrasto tra l'età con cui il minore è stato registrato all'arrivo e quella dichiarata successivamente.

La previsione di un sistema di accoglienza integrato tra strutture di prima accoglienza (per soli minorenni) e un sistema di seconda accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati affidato allo SPRAR è uno dei punti qualificanti delle nuove norme.

Si ritiene positiva la riduzione a 30 giorni dei tempi massimi di permanenza del minorenne in prima accoglienza, che gli permette di essere accolto in un centro che possa garantire una presa in carico più adeguata. Si segnala, però, che nella prassi il sistema resta carente e i tempi di permanenza massima vanno quasi sempre oltre i 30 giorni. Altrettanto positiva è la conferma dell'accesso allo SPRAR in seconda accoglienza dei MSNA a prescindere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

Inoltre, la distribuzione territoriale dell'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati è disomogenea: al 31 dicembre 2016, più del 40% dei minorenni stranieri erano accolti in Sicilia, mentre regioni popolose come il Piemonte e il Veneto, considerate congiuntamente, ne ospitavano insieme meno del 5%[101] del totale.

È stato altresì evidenziato come, pur con l'estrema carenza di posti di accoglienza nelle strutture di primo e di secondo livello per i minorenni, occorre lavorare sempre più al superamento dei Centri di accoglienza straordinaria (CAS), che, quando necessari, dovrebbero assicurare *standard* di accoglienza armonizzati a quelli degli SPRAR quanto a inserimento scolastico, accesso alla formazione professionale e accompagnamento all'inserimento lavorativo, tenendo presente che la normativa sulle strutture di accoglienza per minorenni prevede comunità di "tipo familiare" o comunque di dimensioni ridotte; andrebbe invece evitata la permanenza di minorenni all'interno degli *hotspot* e si dovrebbe intervenire anche nella distribuzione territoriale delle prime accoglienze, ora eccessivamente concentrate in prossimità dei luoghi di arrivo.

Sarebbe opportuno che le norme di attuazione introducano il criterio di omogeneità territoriale, nel passaggio dalla prima alla seconda accoglienza, per facilitare il percorso intrapreso e ridurre i disagi legati al trasferimento.

Particolare attenzione va dedicata ai neo-maggiorenni non richiedenti la protezione internazionale, i quali, al compimento della maggiore età, incontrano serie difficoltà.

È importante che i comuni facciano la propria parte e che la presa in carico dei MSNA e la sostenibilità delle accoglienze da parte degli stessi sia facilitata dalla previsione di incentivi per i comuni che aderiscono allo SPRAR.

Attraverso l'introduzione dei commi 2-*bis* e 2-*ter* all'articolo 18 del decreto legislativo n. 142 del 2015 sul diritto all'ascolto (art. 15 della legge n. 47/2017), sono garantite in ogni fase del

[101] *Report* di monitoraggio al 31.12.2016 MSNA in Italia – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, DG Immigrazione e politiche di integrazione, Div. II. http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre2016-31122016.pdf

procedimento la presenza di persone idonee indicate dal minorenne o di rappresentanti di associazioni specializzate e l'assistenza di un rappresentante legale e di un mediatore culturale.

Una grande novità (art. 10, co. 1, lett. *a*) è la possibilità per il minorenne di presentare direttamente alla Questura la richiesta di permesso di soggiorno, senza attendere la nomina del tutore. Utile appare inoltre la semplificazione dei permessi rilasciabili ai MSNA (se non richiedenti protezione internazionale o vittima di tratta), ridotti a due, per minore età e per motivi familiari, in caso di affidamento. Si evidenzia però che diverse questure non rilasciano permessi per minore età ai MSNA vicini al compimento dei 18 anni, e non in tutte le questure è possibile per un MSNA senza documenti di identità ottenere un permesso per minore età, nonostante specifiche circolari esplicative. Appare quindi necessario chiarire il dettato della legge incorporando nelle norme di attuazione quanto previsto dalle circolari esplicative. Risulta inoltre importante chiarire in sede di circolari esplicative che il permesso di soggiorno per minore età consente di esercitare attività lavorativa; altro chiarimento necessario è relativo ai diritti del neomaggiorenne nelle more della conversione del permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno, chiarendo che il neomaggiorenne resta titolare di tutti i diritti a lui riconosciuti sulla base del permesso di soggiorno precedentemente posseduto.

La legge stabilisce infine, come già ricordato, il diritto dei MSNA all'iscrizione al SSN "anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno", nonché all'istruzione e alla formazione. Per una corretta applicazione della norma, si ritiene necessaria l'emanazione di una direttiva ministeriale su alcuni aspetti che possono diventare veri e propri ostacoli, come: la modalità di attribuzione del codice fiscale e di iscrizione al SSN; l'iscrizione al SSN, nel caso in cui siano privi di residenza o di dichiarazione di ospitalità; l'assegnazione di un pediatra di libera scelta, o di un medico di base se il minorenne ha più di 14 anni; l'identificazione di un codice di esenzione specifico fino alla maggiore età ed, infine, le modalità per il rinnovo del libretto sanitario nel periodo di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

6. I minori nel circuito della giustizia penale.

Occorre preliminarmente rilevare che la competenza del Dipartimento per la giustizia minorile è limitata ai minori ed ai giovani adulti autori di reato che, in esecuzione appunto di un provvedimento giudiziario, vengono in misura cautelare allontanati dal nucleo di origine ed inseriti presso comunità di accoglienza - ministeriali o convenzionate - per l'attuazione di progetti educativi alternativi alla pena detentiva[102].

All'interno del sistema penale minorile, la previsione del collocamento in comunità venne introdotta dal legislatore con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988[103], quale modalità intermedia, tra la libertà e il carcere, volta al perseguimento delle finalità di coinvolgere la comunità territoriale in chiave educativa del minore, evitando possibili effetti negativi legati alla detenzione, e di facilitare il reinserimento del ragazzo.

Il Sottosegretario alla giustizia, Cosimo Maria Ferri[104], ha ricordato, come dai dati elaborati dal servizio statistica del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, al 31 dicembre 2015, risultassero 803 i giovani - di cui 423 minori e 380 giovani adulti fino ai 25 anni - entrati nel circuito penale e collocati in comunità su provvedimento della magistratura. Di questi 803, ben 542 erano italiani (il 67,5%), 55 (6,8%) provenienti da altri paesi UE (in primo luogo Romania), 53 (6,6%) provenienti da paesi europei extra UE (in *primis* Albania e Bosnia-Erzegovina), 120 (14,9%) di origine africana, provenienti soprattutto da Marocco ed Egitto, 21 (2,6%) provenienti dall'America del centro-sud e 12 (1,5%) di origine asiatica.

Appare anche significativo il dato relativo alla presenza di minori o giovani adulti stranieri non accompagnati pari, su un totale di 803, a 44 ragazzi. Si tratta prevalentemente di giovani migranti clandestini maschi, provenienti per l'86% da paesi africani (soprattutto Egitto, Gambia e Tunisia) e

[102] Sono pertanto esclusi da tale analisi i minori detenuti negli istituti penali minorili (IPM).
[103] Cfr. il D.P.R. n. 448 del 1988, recante: "*Codice del processo penale minorile*".
[104] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 23.02.16.

collocati nel 50% dei casi (ben 22 su 44) in comunità private convenzionate con il Centro di giustizia minorile di Palermo.

Rispetto ai dati al 31 dicembre 2010, vi è stata una leggera flessione delle presenze che allora erano pari a 844, di cui 348 giovani adulti e 496 minori. Anche nel 2010, le presenze in comunità si caratterizzavano per una predominante componente maschile, contandosi 794 ragazzi (94%) e solo 50 ragazze (6%), con una presenza molto accentuata, pari al 72% del totale, di cittadini italiani.

Per quanto riguarda la tipologia dei reati commessi, si evidenzia come la criminalità minorile sia caratterizzata dalla prevalenza di reati contro il patrimonio, in particolare furto e rapina, così come risultano frequenti anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre tra i reati contro la persona, prevalgono le lesioni personali volontarie.

La maggior parte dei minori autori di reato è in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), che seguono i minori in tutte le fasi del procedimento penale, in particolare nell'attuazione di provvedimenti giudiziari che non comportano una limitazione totale della libertà, in quanto la detenzione, come accennato, assume per i minorenni carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi e risposte alternativi, sempre a carattere penale[105].

Negli ultimi anni, si sta assistendo peraltro ad una sempre maggiore applicazione dei collocamenti in comunità, non solo quale misure cautelare, ma anche nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, per la sua indubbia capacità di contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo.

Tra i servizi minorili residenziali si ricordano i Centri di prima accoglienza (CPA), che ospitano temporaneamente i minori arrestati, fermati o accompagnati in flagranza di reato; le comunità, ministeriali e del privato sociale, in cui sono collocati i minori sottoposti alla specifica misura cautelare del collocamento in comunità, di cui all'articolo 22 del D.P.R. 448 del 1988 ed infine, gli istituti penali per i minorenni, in cui sono collocati i minori detenuti in custodia cautelare o in esecuzione di pena. Per quanto di interesse in questa sede, si analizzeranno esclusivamente i dati concernente i minori collocati presso comunità ministeriali o del privato sociale.

Al riguardo occorre ricordare l'importante modifica introdotta dal decreto legge n. 92 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 117 del 2014, che, all'articolo 5, ha esteso la competenza dei servizi minorili, per quanto riguarda i giovani adulti, da 21 a 25 anni di età[106].

Si tratta di una norma che consente ad esempio a chi abbia commesso un reato prima del raggiungimento della maggiore età e debba scontare una lunga pena detentiva di essere considerato minore nel circuito penitenziario, fino al compimento dei 25 anni.

Come rilevato dal Sottosegretario Ferri, ciò ha richiesto una maggiore attenzione da parte del Ministero sul circuito penitenziario minorile, in quanto si è posto il problema di accogliere negli Istituti penali minorili i ragazzi dai 22 anni in su, che erano nelle carceri per adulti. Con tale disposizione si evita dunque il brusco passaggio dalla struttura minorile a quella per adulti, che ha caratteristiche molto diverse. Ai fini della convivenza nelle medesime strutture con i minori «classici», è stato necessario controllare tutte le fasi di tale integrazione, separando i giovani adulti dai minori in senso stretto.

Analizzando i dati dei collocamenti dei minori in comunità negli ultimi dieci anni, si è registrato un leggero decremento tra il 2006 e il 2015, passandosi da 1772 collocamenti del 2006 ai 1688 del 2015, pur rilevandosi picchi più alti nel 2008, nel 2011 e nel 2012, con valori pari rispettivamente a 1965, 1926 e 2038[107].

La progressiva crescita dell'utilizzo della comunità pone in evidenza come essa sia intesa quale strategia intermedia idonea a garantire un percorso di contenimento educativo, senza ricorrere al carcere, nella sempre maggiore consapevolezza dell'importanza della crescita del minore in famiglia e

[105] Cfr. al riguardo i dati del servizio statistica dei Servizi della giustizia minorile (al 31.12.2015) pubblicati nell'all. 3 al *Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 23.02.2016.
[106] Cfr. l'art. 5 della l. n. 117 del 2014, recante modifiche all'art. 24 del d.lgs. n. 272 del 1989.
[107] Cfr. i dati riportati nella tabella 12, allegata al res. sten. della seduta del 23.02.2016, p.52.

della necessità di limitare il ricorso alla comunità educativa alle sole situazioni ritenute indispensabili dal giudice. Peraltro, dai dati si rileva che la maggiore consistenza dei collocamenti in comunità non è stata determinata dall'aumento della componente "straniera", quanto dal progressivo aumento della componente "italiana".

Riguardo le fattispecie per le quali si ricorre al collocamento in comunità, è stato ricordato che, in termini generali, l'autorità giudiziaria può ricorrere al collocamento in comunità nei casi di arresto o di fermo ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del D.P.R. n. 448 del 1988, nel caso in cui si disponga l'accompagnamento, ai sensi dell'articolo 18-*bis,* e in tutti i casi di applicazione di misura cautelare e di affidamento in prova al servizio sociale.

Sulla base dei dati statistici riferiti al 31 dicembre 2015, si rileva che tra i motivi che hanno concorso in maniera più significativa a tale soluzione vi sono: l'applicazione della misura cautelare (61% sul totale), *ex* articolo 22 del D.P.R. n. 448 del 1988; l'adozione di un provvedimento di messa alla prova (17% sul totale), *ex* articolo 28 del D.P.R. n. 448 del 1988; la fine del periodo di aggravamento in IPM (11% sul totale); la trasformazione della custodia cautelare in IPM nella misura meno afflittiva del collocamento in comunità (6% sul totale) ed, infine, l'applicazione di una misura alternativa alla detenzione (3% sul totale). Sono invece risultati meno frequenti i collocamenti disposti come applicazione di una misura di sicurezza o per trasformazione di una misura di permanenza in casa.

Per quanto riguarda i collocamenti presso le comunità ministeriali e private, il dato concernente la relativa ripartizione per l'anno 2015 consente di cogliere subito le dimensioni del coinvolgimento delle due tipologie di strutture. Dai dati statistici forniti dal Sistema informativo dei servizi minorili (SISM), si evince il consistente aumento del collocamento presso le comunità private. Infatti, su un totale di 1957 collocamenti in comunità - compresi i trasferimenti tra comunità - ben 1772 (95% del totale) hanno riguardato le comunità del privato convenzionate e solo 185 (5%) quelle ministeriali[108]. Importante è il dato relativo alla presenza media giornaliera annua, da intendersi come il numero di minori presenti nelle comunità in media ogni giorno dell'anno, che risulta circoscritto nel caso delle comunità ministeriali e pari a 44,9 presenze medie giornaliere e che risulta molto più consistente, essendo pari a 762,8 presenze medie giornaliere, nel caso delle comunità private.

Alla luce di tali valori, si può dire che le comunità ministeriali, nel 2015 pari a dieci e distribuite sull'intero territorio nazionale, rivestano sostanzialmente quel ruolo di comunità filtro che è finalizzato all'osservazione del minore ed al suo successivo eventuale indirizzamento nelle strutture private più idonee, monitorate dai Centri per la giustizia minorile.

Si tratta di un aspetto importante perché è compito dell'amministrazione centrale e del Ministero, insieme a queste comunità ministeriali, capire l'indirizzo che deve essere dato al minore. Questa integrazione di pubblico-privato è fondamentale perché, se funziona, può appunto reggere in un sistema integrato dove lo Stato, con queste comunità, ascolta, capisce le esigenze e indirizza nel privato, che poi può integrare e continuare quel percorso che è fondamentale per il reinserimento del minore nella società. Altro aspetto fondamentale è il collegamento con la famiglia d'origine. Occorre al riguardo verificare se al termine del percorso il minore troverà una famiglia pronta a recuperarlo e riaccoglierlo. Infatti, in molti casi, i minorenni autori di reati, una volta terminato il percorso di riabilitazione, non hanno nessuno che li accolga e quindi occorre capire come possano essere indirizzati ai fini di un pieno reinserimento sociale.

Per quanto attiene alla distribuzione regionale di tali comunità private, si rileva che la maggiore concentrazione si ha in Piemonte, Valle D'Aosta e Liguria - complessivamente considerate - (181) e in Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli-Venezia Giulia (129).

[108] Cfr. i dati riportati nella tabella 18, allegata al res. sten. della seduta del 23.02.2016, p.56.

Dati relativi alle comunità private attive, suddivise per Regione o gruppi di Regioni

Regioni	Comunità private
Piemonte - Valle D'Aosta - Liguria	181
Lombardia	176
Trentino-Alto Adige – Veneto – Friuli-Venezia Giulia	129
Sicilia	107
Emilia-Romagna	87
Puglia	72
Toscana e Umbria	65
Marche – Abruzzo – Molise	60
Lazio	60
Sardegna	50
Campania	48
Calabria – Basilicata	36

(Fonte: Sistemi informativi del Dipartimento della Giustizia minorile – SISM - al 31.12.2015)

In materia di caratteristiche strutturali delle comunità ministeriali, si ricorda che esse sono disciplinate dal decreto legislativo n. 272 del 1989 e devono soddisfare alcuni criteri tra cui innanzitutto l'organizzazione di tipo familiare, la presenza di operatori con professionalità riconosciuta, la capienza massima di 10 unità e l'integrazione nel territorio[109].

Tuttavia la disciplina dei requisiti minimi e degli *standard* qualitativi delle comunità private è definita da ciascuna regione, responsabile del riconoscimento della struttura. Solo successivamente a tale autorizzazione regionale, la comunità privata può essere convenzionata con il Centro per la Giustizia minorile competente a livello territoriale.

Si fa comunque presente che il Ministero della giustizia ha impartito a tutte le comunità, sia ministeriali sia private, specifiche indicazioni organizzative con apposite circolari[110]. È stato inoltre redatto un *vademecum* operativo per le comunità del privato sociale al fine di assicurare una razionalizzazione ed armonizzazione delle procedure di gestione delle stesse. Si ricorda altresì che i Centri per la giustizia minorile, mediante i propri Uffici di servizio sociale per i minorenni (U. S. S. M.), sono preposti a monitorare e controllare le comunità del privato sociale attraverso visite ed ispezioni, volte a verificarne nel tempo il mantenimento dell'idoneità.

Si ricorda infine un'ulteriore circolare del Ministro della Giustizia in materia di rapporti tra la giustizia minorile e il privato sociale e le comunità di accoglienza su cui si veda *infra* paragrafo 9.

Appare opportuno ricordare che per favorire adeguati percorsi di tutela, cura e crescita del minore, anche i collocamenti nelle comunità del sistema penale minorile avvengono tenendo conto delle caratteristiche del minore e della compatibilità del suo personale progetto educativo (PEI) con quello quadro delle comunità presenti sul territorio in grado potenzialmente di accoglierlo. A tale scopo, gli uffici dei Centri per la Giustizia minorile supportano l'Autorità giudiziaria nell'identificazione della comunità più idonea, anche attraverso intese con gli enti locali e le ASL per definire i livelli di collaborazione e garantire la continuità e la coerenza con i percorsi di presa in carico dei minori interessati.

Per fornire adeguato supporto ai giovani che hanno problemi di trattamento di dipendenze o problematiche di salute mentale, i Centri per la Giustizia minorile fanno riferimento a comunità private terapeutiche specializzate, regolate oltre che dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 01.04.2008[111] in materia di sanità penitenziaria, anche da specifici protocolli sottoscritti tra la comunità

[109] Cfr. il d.lgs n. 272 del 1989: "*Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del D.P.R. n. 448/88*".

[110] Cfr. al riguardo la Circolare del Capo Dipartimento del MG n. 1 del 18 marzo 2013 recante "*Modello di intervento e revisione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi minorili della Giustizia e relativi disciplinari*".

[111] Cfr. il D.P.C.M. 01.04.2008: "*Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria*".

e il centro territorialmente competente. Si ricorda al riguardo che, essendo la medicina penitenziaria passata alla competenza del Servizio sanitario nazionale, le aziende sanitarie territoriali sono i soggetti titolari del trattamento terapeutico in collaborazione con i Servizi della giustizia minorile.

Tra le criticità segnalate nel circuito della giustizia minorile, c'è il fenomeno degli allontanamenti arbitrari, cioè dei casi in cui il minore o il giovane adulto contravviene al provvedimento del giudice e si allontana dalla comunità.

Dall'analisi dei dati al 2015, si rilevano 49 allontanamenti arbitrari ogni 100 collocamenti in comunità private e, disaggregando tale dato per nazionalità, si osservano tassi di allontanamento arbitrario superiori per gli stranieri, con 61 allontanamenti, rispetto agli italiani per i quali se ne contano 39. Tale fenomeno risulta in evidente crescita, infatti nel 2010, il tasso di allontanamento era pari al 31% dei collocamenti complessivi presso le comunità private, mentre a partire dal 2012 ha superato il 40% del totale.

Anche dalla lettura di tali dati si evince, dunque, la necessità di definire al più presto un nuovo ordinamento penitenziario minorile per dare più articolate risposte a speciali esigenze e sanzioni più adeguate alla fascia di età dei destinatari.

Si ricorda al riguardo che la legge n. 103 del 2017 recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", all'articolo 1, comma 85, lettera *p)*, autorizza il Governo ad adottare decreti correttivi e integrativi in materia di adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età, stabilendo al riguardo specifici princìpi e criteri direttivi. I relativi schemi di decreto non risultano essere stati ancora sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri.

Di seguito si forniscono dati dettagliati sugli allontanamenti arbitrari dalle comunità ministeriali (v. *Tabella 1*) e da quelle private (v. *Tabella 2)* per gli anni dal 2010 al 2015.

Tabella 1

Collocamenti nelle Comunità (compresi trasferimenti), uscite per allontanamento arbitrario e rientri negli anni dal 2010 al 2015.

Comunità ministeriali

Collocamenti, allontanamenti e rientri	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Anno 2015									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	142	-	142	43	-	43	185	-	185
Uscite per allontanamento arbitrario*	23	-	23	9	-	9	32	-	32
Rientri spontanei*	3	-	3	2	-	2	5	-	5
Rientri con accompagnamento*	12	-	12	3	-	3	15	-	15
Anno 2014									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	179	-	179	52	-	52	231	-	231
Uscite per allontanamento arbitrario	55	-	55	19	-	19	74	-	74
Rientri spontanei	11	-	11	5	-	5	16	-	16
Rientri con accompagnamento	31	-	31	5	-	5	36	-	36
Anno 2013									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	239	-	239	52	-	52	291	-	291
Uscite per allontanamento arbitrario	42	-	42	10	-	10	52	-	52
Rientri spontanei	7	-	7	2	-	2	9	-	9
Rientri con accompagnamento	12	-	12	-	-	-	12	-	12
Anno 2012									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	224	-	224	59	-	59	283	-	283
Uscite per allontanamento arbitrario	41	-	41	19	-	19	60	-	60
Rientri spontanei	12	-	12	-	-	-	12	-	12
Rientri con accompagnamento	14	-	14	3	-	3	17	-	17
Anno 2011									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	257	-	257	70	-	70	327	-	327
Uscite per allontanamento arbitrario	57	-	57	16	-	16	73	-	73
Rientri spontanei	12	-	12	-	-	-	12	-	12
Rientri con accompagnamento	17	-	17	3	-	3	20	-	20
Anno 2010									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	232	-	232	61	-	61	293	-	293
Uscite per allontanamento arbitrario	47	-	47	14	-	14	61	-	61
Rientri spontanei	10	-	10	2	-	2	12	-	12
Rientri con accompagnamento	11	-	11	1	-	1	12	-	12

N.B.: Dato provvisorio per l'anno 2015.

Elaborazione del 19 febbraio 2016

Tabella 2

Collocamenti nelle Comunità (compresi trasferimenti), uscite per allontanamento arbitrario e rientri negli anni dal 2010 al 2015.

Comunità private

Collocamenti, allontanamenti e rientri	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Anno 2015									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	904	63	**967**	656	149	**805**	1.560	212	**1.772**
Uscite per allontanamento arbitrario*	335	40	**375**	365	123	**488**	700	163	**863**
Rientri spontanei*	95	21	**116**	110	24	**134**	205	45	**250**
Rientri con accompagnamento*	98	5	**103**	25	3	**28**	123	8	131
Anno 2014									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	918	55	**973**	618	165	**783**	1.536	220	**1.756**
Uscite per allontanamento arbitrario	343	19	**362**	277	108	**385**	620	127	**747**
Rientri spontanei	111	10	**121**	37	2	**39**	148	12	**160**
Rientri con accompagnamento	91	6	**97**	32	13	**45**	123	19	**142**
Anno 2013									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	1.048	80	**1.128**	629	115	**744**	1.677	195	**1.872**
Uscite per allontanamento arbitrario	407	23	**430**	257	63	**320**	664	86	**750**
Rientri spontanei	114	1	**115**	44	1	**45**	158	2	**160**
Rientri con accompagnamento	134	6	**140**	17	1	**18**	151	7	**158**
Anno 2012									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	1.198	65	**1.263**	639	130	**769**	1.837	195	**2.032**
Uscite per allontanamento arbitrario	402	20	**422**	317	93	**410**	719	113	**832**
Rientri spontanei	134	4	**138**	49	5	**54**	183	9	**192**
Rientri con accompagnamento	98	3	**101**	46	5	**51**	144	8	**152**
Anno 2011									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	1.190	86	**1.276**	534	93	**627**	1.724	179	**1.903**
Uscite per allontanamento arbitrario	390	26	**416**	253	55	**308**	643	81	**724**
Rientri spontanei	113	9	**122**	74	2	**76**	187	11	**198**
Rientri con accompagnamento	79	1	**80**	27	1	**28**	106	2	**108**
Anno 2010									
Collocamenti in comunità (compresi trasferimenti)	1.133	64	**1.197**	488	89	**577**	1.621	153	**1.774**
Uscite per allontanamento arbitrario	286	41	**327**	174	56	**230**	460	97	**557**
Rientri spontanei	91	30	**121**	28	2	**30**	119	32	**151**
Rientri con accompagnamento	25	3	**28**	6	5	**11**	31	8	**39**

N.B.: Dato provvisorio per l'anno 2015.

Elaborazione del 19 febbraio 2016

7. I profili sanitari nelle strutture di accoglienza semiresidenziali e residenziali terapeutiche per minori.

La materia del collocamento dei minori fuori famiglia ha indubbiamente una valenza sanitaria – come sottolineato dal Ministro della salute, Beatrice Lorenzin[112] – "atteso che ogni persona manifesta fin dal momento della nascita bisogni che richiedono risposte diversificate non solo in rapporto alle condizioni di salute, ma anche in relazione allo sviluppo motorio, psichico, relazionale, emotivo e sociale".

Ogni persona ha infatti il diritto di godere del miglior stato di salute possibile e di accedere a cure sanitarie appropriate in tutte le fasi della propria vita, in particolare nell'età evolutiva, ma spesso i minori sfuggono alle attenzioni e alle cure di cui avrebbero bisogno, non solo da parte del legislatore, ma anche da parte delle autorità. Ciò è comprovato dai dati in possesso del Governo e dalle continue denunce, anche per quanto concerne bambini all'interno del contesto familiare.

Crescere in un ambiente familiare adeguato con i giusti affetti e le dovute cure è la condizione che più di ogni altra favorisce le migliori condizioni di salute e di sviluppo del bambino e dell'adolescente. L'importanza della crescita nell'ambito della propria famiglia di origine è stata peraltro sottolineata dal legislatore sin dalla fondamentale previsione contenuta nella legge n. 184 del 1983. È infatti dimostrato che l'allontanamento dagli affetti familiari, anche in caso di adeguate motivazioni, ha un impatto altamente negativo sullo sviluppo psicofisico del minore.

Per tali ragioni il Ministero della salute ha partecipato attivamente ai lavori di predisposizione del IV Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, prendendo parte ai lavori del sottogruppo - costituito nell'ambito dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - a sostegno della genitorialità, del sistema integrato dei servizi e del sistema dell'accoglienza.

Al riguardo è stato ricordato come il Ministero abbia contribuito per i profili di competenza alla tematica concernete l'organizzazione di strutture semiresidenziali e residenziali terapeutiche per i disturbi neuropsichici dell'infanzia e dell'adolescenza. Dall'analisi svolta in ambito territoriale sono emerse gravi criticità per quanto riguarda la neuropsichiatria infantile, soprattutto nella fase successiva all'acuzie, quando si pone la necessità di garantire la continuità assistenziale.

Occorre infatti ricordare che molti dei minori ospitati nelle strutture di accoglienza di tipo residenziale o familiare, proprio in ragione delle motivazioni che ne hanno determinato l'allontanamento dalla famiglia, soffrono di patologie neuropsichiche e necessitano pertanto di cure appropriate.

Il Ministro della salute ha quindi sottolineato come si tratti di un ambito su cui è attivo da tempo il confronto con la Conferenza Stato-regioni, sia per quanto attiene l'aspetto sanitario, sia relativamente a quello socio-assistenziale. È un tema che riguarda le demenze in genere, ma anche problemi del comportamento e una delle carenze principali si rileva proprio in ambito territoriale: la presa in carico assistenziale, nel percorso a scuola e durante l'attività diurna. Vi è quindi l'esigenza di un accompagnamento che aiuti il bambino nel suo sviluppo, in caso di disturbi neuropsichiatrici, che non possono essere gestiti esclusivamente in ambito familiare, necessitando di sostegni specialistici continui di più tipologie.

È inoltre importante ricordare che spesso il fallimento di affidi e adozioni è determinato proprio da questo tipo di disturbi, quale conseguenza delle storie di grave disagio e dolore vissute dai minori. Peraltro, la mancanza di un supporto adeguato comporta inevitabilmente l'insuccesso dell'affido e dell'adozione, con la conseguenza che si sommano esperienze negative. Si aggrava infatti sia la situazione del minore, che sperimenta sulla sua pelle un ulteriore fallimento, che quella delle coppie affidatarie o adottive, che si sentono inadeguate rispetto al percorso familiare.

[112] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 12.04.2016.

Sono infatti noti i tanti casi di bambini «restituiti», ed è evidente che quando questo accade si aggiunge un ulteriore trauma a quello dell'abbandono.

Un'altra esperienza riscontrata sul territorio, soprattutto nell'ambito dei comuni in difficoltà economiche che sotto-finanziano le strutture di accoglienza per i minori, è che alcune di esse non possono fornire un adeguato supporto psicologico, quindi bambini che si trovano affidati alle cure di tali strutture non sono seguiti e supportati da un'adeguata terapia di accompagnamento.

Vi sono problemi patologici oppure fasi che necessitano semplicemente di ascolto o di una terapia di sostegno, in un percorso di superamento di un dramma o di elaborazione di un lutto, che, se è difficile per qualsiasi bambino, si pensi per un bambino che si trova da solo in una casa famiglia! In tali casi sarebbe necessario un intervento immediato, continuativo e monitorato.

Al riguardo è stato ricordato come il 13 novembre 2014 sia stato definito l'accordo in Conferenza unificata relativo agli interventi residenziali e semiresidenziali terapeutico-riabilitativi per i disturbi neuropsichici dell'infanzia e dell'adolescenza[113].

Le strutture semiresidenziali e residenziali terapeutiche sono dedicate al trattamento di minorenni con disturbi neuropsichici che necessitano di interventi terapeutico-riabilitativi associati ad interventi di supporto socio-sanitario e costituiscono un'importante componente della rete dei servizi di neuropsichiatria per l'infanzia e l'adolescenza.

È di tutta evidenza che i minori con un disturbo neuropsichico manifestano bisogni complessi, ivi comprese problematiche connesse ad una comorbilità somatica e con necessità di interventi multiprofessionali. Per tali ragioni vengono presi in carico dal servizio territoriale di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, che elabora un piano di trattamento individuale.

Nell'ambito di detto piano può essere previsto l'invio ed il temporaneo inserimento in una struttura semiresidenziale o residenziale per un trattamento terapeutico riabilitativo. L'inserimento in tali strutture, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, avviene esclusivamente a cura del Servizio territoriale di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza, tramite una procedura di consenso professionale per la buona pratica clinica, basata su criteri di appropriatezza come processo attivo e non di autorizzazione passiva.

Il piano di trattamento individuale prevede la sottoscrizione di un accordo-impegno di cura con il minorenne, con la partecipazione della famiglia ed il coinvolgimento della rete educativa scolastica, al fine di favorire la volontarietà e l'adesione al trattamento. Il servizio inviante segue e monitora, tramite un proprio operatore di riferimento che ha la funzione di *case manager*, l'andamento degli interventi.

È stato evidenziato come le strutture semiresidenziali e quelle residenziali, pure entrambe con finalità riabilitative, hanno indicazioni e caratteristiche differenti. Le semi-residenze forniscono un servizio diurno, ospitando un'utenza con bisogni assistenziali che consentono comunque la permanenza nell'ambito familiare e nel contesto socio-educativo di riferimento. Rappresentano pertanto l'intervento da privilegiare nel trattamento dei disturbi neuropsichici dei minorenni, anche al fine di prevenire la necessità di ricovero ospedaliero o di inserimento in una struttura residenziale terapeutica e di minimizzarne la durata.

L'inserimento residenziale è invece collegato alla presenza di bisogni assistenziali che comportano la necessità di interventi terapeutico-riabilitativi maggiormente intensivi, non erogabili né ambulatorialmente, né in regime semiresidenziale, o nei quali vi sia anche l'indicazione all'allontanamento temporaneo dal contesto familiare o sociale.

Un aspetto rilevante da tenere in considerazione per tutti gli utenti con disturbi neuropsichici dell'età evolutiva è l'istituzionalizzazione, che va limitata al tempo strettamente indispensabile a garantire la terapia necessaria. Si tratta di un aspetto estremamente importante in quanto, se prolungata,

[113] Cfr. in http://www. salute. gov. it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=2462.

la permanenza in struttura può avere ricadute negative sia sul percorso di crescita e sviluppo dei minorenni che sulla integrazione nel contesto di appartenenza.

Sono di significativa importanza i criteri di appropriatezza relativi all'inserimento e alla sua durata, la connotazione puntuale dei percorsi di cura in rapporto alle caratteristiche del programma terapeutico riabilitativo adottato e la presenza di strutture territoriali semi-residenziali e di ricovero per gestire adeguatamente tutte le fasi del percorso.

Purtroppo nel Paese non tutte le regioni e le ASL sono organizzate nello stesso modo, quindi ci sono ambiti di eccellenza e di presa in carico garantita e continuativa del paziente, altri assolutamente inadeguati o carenti.

Un altro aspetto importante è la territorialità. Dai dati disponibili risulta che la maggior parte degli inserimenti residenziali terapeutici e riabilitativi dei minori con disturbi neuropsichici avviene oggi ad una significativa distanza dal luogo di residenza. Ciò implica numerose conseguenze negative, rendendo più difficile il raccordo tra struttura residenziale e servizio inviante, il mantenimento delle relazioni significative, il reinserimento sociale nell'ambiente di provenienza.

È importante quindi che l'inserimento venga effettuato in una struttura ubicata nel territorio di residenza o comunque nel territorio regionale, al fine di favorire la continuità terapeutica ed il coinvolgimento della rete familiare e sociale, ad eccezione ovviamente dei casi in cui vi sia la necessità di un allontanamento del minore.

L'inserimento in struttura residenziale terapeutica è più frequente in età adolescenziale, ma può avvenire anche in altre fasi della vita. Premesso che nelle strutture residenziali e semiresidenziali terapeutiche non è in genere opportuna la contemporanea presenza di utenti con età molto diverse, qualora ciò avvenga, devono essere previste modalità organizzative che consentano la gestione con moduli differenziati per età.

Quanto all'integrazione socio-sanitaria, che è uno dei temi più critici e complessi, è stato sottolineato come nei minorenni con disturbi neuropsichici sono necessari interventi sanitari terapeutico-riabilitativi ed interventi sociali educativo-pedagogici, sostegno alle famiglie, con una prevalenza variabile fra gli uni e gli altri. Tale necessità si presenta anche quando i minori sono inseriti in strutture semi-residenziali.

Le soluzioni adottate dalle varie regioni sono diversificate, sono previste infatti strutture residenziali terapeutico-riabilitative a gestione sanitaria e strutture residenziali socio-educative a gestione sociale, nelle quali gli eventuali interventi sanitari sono garantiti dalle ASL, anche tramite protocolli di collaborazione con i servizi di neuropsichiatria per l'infanzia e l'adolescenza.

Peraltro, nelle strutture di accoglienza la massima richiesta è quella di supporto psicologico per problemi di comportamento che rientrano nella norma in bambini che hanno subìto traumi.

Alla domanda posta dalla senatrice Blundo sull'aumento delle patologie neuropsichiatriche causate dal vissuto familiare ovvero dall'alienazione parentale del bambino, che necessitano di risposte adeguate, il Ministro ha replicato che tale incremento è causato da vari fattori che solo in alcuni casi coinvolgono il contesto familiare, mentre in altri si tratta di patologie di tipo neuropsichiatrico. L'aumento è anche determinato dal fatto che alcune di tali patologie in passato non erano diagnosticate, né trattate in modo adeguato. Si tratta in particolare dei cd. disturbi da *deficit* di attenzione e iperattività (ADHD – *Attention Deficit Hyperactivity Disorder).*

Ci sono poi le terapie da trauma e tutto ciò che riguarda il campo cognitivo-comportamentale, che è altrettanto importante e va rafforzato, in particolare per quanto riguarda quei minori senza una diversa forma di tutela.

Sono state quindi evidenziate al riguardo le carenze e le disparità a livello territoriale che comportano la necessità di rafforzare il tema della tutela delle disabilità intellettive e delle demenze, che è un aspetto che ovviamente riguarda anche i bambini che si trovano fuori famiglia.

Tutto ciò necessita di un monitoraggio sul territorio dal punto di vista terapeutico, ma anche dell'assistenza sociale, perché anche i progetti che riguardano i bambini ospitati nelle case famiglia

durante la settimana e che il *weekend* sono con uno dei due genitori, andrebbero seguiti e monitorati per comprendere i contesti in cui si trovano nelle famiglie di origine.

A tale riguardo è stato quindi posto il tema della necessità di una maggiore integrazione socio-sanitaria relativamente ai minori da parte della senatrice Mattesini che, nell'ottica di aiutare i comuni rispetto alle carenze nel sostegno psicologico, auspica la creazione di un tavolo tecnico tra MLPS e Ministero della Salute per predisporre un progetto in tal senso. Il Ministro ha evidenziato di aver proposto al Ministro del lavoro e delle politiche sociali una bozza di iniziativa per far dialogare meglio e di più il sistema salute e quello della socio-assistenza.

Quanto agli auspici espressi dal Ministro per quanto riguarda i minori fuori famiglia, al di là delle sue specifiche competenze in materia, vi è in primo luogo quello relativo alla necessità di aiutare i comuni e le ASL nell'esercizio delle rispettive funzioni nelle diversità territoriali nel seguire i minori che si trovano in strutture di accoglienza.

8. Gli interventi di sostegno alle famiglie con minori.

Al fine di prevenire gli allontanamenti dei minori dalle proprie famiglie di origine è fondamentale, come sottolineato da tutti gli auditi e dai componenti la Commissione, il sostegno alla genitorialità e quindi gli interventi di prevenzione e di aiuto nei confronti dei nuclei familiari più fragili sotto il profilo culturale ed economico.

I primi interventi in tal senso sono stati disposti dalla legge n. 285 del 1997, recante "*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*", che ha segnato una fondamentale innovazione nell'ambito delle politiche per l'infanzia, istituendo un apposito Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri[114], finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale, per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, nonché la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando in tal senso la famiglia naturale, adottiva o affidataria, in attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il Fondo nazionale è ripartito tra Regioni e Province autonome ed una quota riservata di esso, pari al 30%, è destinato al finanziamento di interventi da realizzare nelle 15 città cd. riservatarie, sulla base di specifici criteri indicati dalla legge[115].

Tale legge, nel costruire un sistema di valorizzazione delle buone pratiche, di raccolta di documentazione e di prassi progettuali virtuose, riconoscendo tra l'altro alle periferie un ruolo strategico con la promozione di una progettazione partecipata, prevede tra gli strumenti di attuazione un tavolo di coordinamento tra le città riservatarie, il MLPS e la Banca dati dei progetti.

Per quanto riguarda nel dettaglio gli interventi di sostegno alla genitorialità, si ricorda che l'articolo 4 della citata legge n. 285 prevede interventi in materia di servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali. Tale disposizione appare di particolare rilievo in quanto stabilisce che le finalità dei progetti ammessi al finanziamento del Fondo possano essere perseguite attraverso misure specifiche in favore delle famiglie come ad esempio: l'erogazione di un minimo vitale in favore di minori in stato di bisogno inseriti in famiglie particolarmente fragili; attività di informazione e sostegno alle scelte di maternità e paternità; azioni di sostegno per prevenire le situazioni di rischio psico-sociale, con il potenziamento dei servizi per interventi domiciliari e di sostegno alla frequenza scolastica; servizi di mediazione familiare e di consulenza per famiglie e minori per superare le difficoltà relazionali.

Si ricorda che il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza viene annualmente rifinanziato nell'ambito del disegno di legge di stabilità e il successivo riparto di fondi avviene in base ad uno

[114] Cfr. l'art. 1 della l. 285/1997.

[115] Si tratta di 15 grandi città metropolitane in cui sono stati attivati interventi di sperimentazione in materia di infanzia e adolescenza.

schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata[116].

Nel triennio 2014-2016 sono state ripartite annualmente somme comprese tra i 28 e i 30 milioni di euro circa. Tali somme vengono trasferite con vincolo di destinazione sulla base della progettazione di servizi per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi della citata normativa.

Da ultimo, per l'anno 2017, il predetto Fondo è stato rifinanziato in favore delle 15 città riservatarie per un importo complessivo di 28.794.000 e che le città di Roma, Napoli e Palermo hanno ottenuto, rispettivamente, il 21,7, il 16,2 e l'11,28% del totale delle risorse disponibili[117].

Successivamente, la legge n. 328 del 2000 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", all'articolo 16, ha introdotto disposizioni in materia di valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari, prevedendo che il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosca e sostenga il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostenga e valorizzi i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostenga la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo tra le stesse; valorizzi il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione degli stessi. Si dispone inoltre che, al fine di migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi, gli operatori coinvolgano e responsabilizzino le persone e le famiglie nell'ambito dell'organizzazione di tali servizi.

La medesima norma, al comma 2, prevede altresì che i livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale (art. 22), e i progetti obiettivo (art. 18, co. 3, lettera *b*), tengano conto delle esigenze di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, riconoscendo altresì l'autonomia di ciascun componente della famiglia.

Si stabilisce inoltre che, nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali, abbiano priorità: *a)* l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile, da realizzare in collaborazione con i servizi sanitari e con i servizi socio - educativi della prima infanzia[118]; *b)* le politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura, promosse anche dagli enti locali ai sensi della legislazione vigente; *c)* i servizi formativi ed informativi di sostegno alla genitorialità, anche attraverso la promozione del mutuo aiuto tra le famiglie; *d)* le prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, in particolare per le famiglie che assumono compiti di accoglienza, di cura di disabili fisici, psichici e sensoriali e di altre persone in difficoltà, di minori in affidamento, di anziani; *e*) i servizi di sollievo, per affiancare nella responsabilità del lavoro di cura la famiglia, ed in particolare i componenti più impegnati nell'accudimento quotidiano delle persone bisognose di cure particolari ovvero per sostituirli nelle stesse responsabilità di cura durante l'orario di lavoro; *f)* i servizi per l'affido familiare, per sostenere, con qualificati interventi e percorsi formativi, i compiti educativi delle famiglie interessate.

La citata disposizione prevede altresì che, per sostenere le responsabilità individuali e familiari e agevolare l'autonomia finanziaria di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà, di famiglie che hanno a carico soggetti non autosufficienti con problemi di grave e temporanea difficoltà economica, di famiglie di recente immigrazione che presentino gravi difficoltà di inserimento sociale, i comuni - nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli

[116] Per la serie storica del riparto del fondo per l'infanzia e l'adolescenza, di cui alla legge n. 285/97 - finanziamenti per annualità, cfr. https://www.minori.it/it/finanziamenti-285.

[117] Cfr. da ultimo lo schema di decreto del Min. del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Min. dell'economia e finanze, del maggio 2017.

[118] Si tratta di misure ulteriori rispetto agli assegni e agli interventi di cui agli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e alla legge 28 agosto 1997, n. 285.

18 e 19[119] - in alternativa a contributi assistenziali in denaro, possano concedere prestiti sull'onore, consistenti in finanziamenti a tasso zero secondo piani di restituzione concordati con i destinatari degli stessi[120].

Si stabilisce infine che i comuni possano prevedere agevolazioni fiscali e tariffarie rivolte alle famiglie con specifiche responsabilità di cura, nonché deliberare ulteriori riduzioni dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) per la prima casa, nonché tariffe ridotte per l'accesso a più servizi educativi e sociali.

Si ricorda poi l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), ad opera della legge n. 449 del 1997 (l. finanziaria per il 1998) che è la fonte nazionale di finanziamento specifico degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, così come previsto dalla legge quadro di riforma del settore n. 328 del 2000. Tale Fondo, in particolare, va a finanziare un sistema articolato di Piani sociali regionali e Piani sociali di zona che descrivono, per ciascun territorio, una rete integrata di servizi alla persona rivolti all'inclusione dei soggetti in difficoltà o, comunque, all'innalzamento del livello di qualità della vita. Tale modalità di intervento ridisegna un nuovo sistema di *welfare* che intende partire da una visione di insieme delle problematiche, per operare sugli specifici settori, sempre tenendo conto delle interdipendenze tra i fenomeni sociali e le politiche pubbliche.

Tra le risorse del FNPS una parte delle quote è riservata a 15 Comuni italiani, come previsto dalla legge 285/97, per la realizzazione di progetti destinati ai diritti dell'infanzia e all'adolescenza. Le risorse contenute nel FNPS finanziano due aree d'intervento: da una parte trasferimenti economici alle persone e alle famiglie che vengono gestiti attraverso l'INPS; dall'altra, contribuiscono a finanziare la rete integrata di servizi sociali territoriali. Tale parte viene ripartita tra le Regioni che, a loro volta ed in base alle proprie normative e programmazioni sociali, attribuiscono le risorse ai comuni. Sono questi ultimi gli enti responsabili dell'erogazione dei servizi ai cittadini, organizzati e programmati all'interno dei Piani sociali di zona, dentro i quali più comuni possono associarsi per una gestione integrata dei propri servizi.

All'interno del Fondo, ripartito tra le Regioni, esistono peraltro macro aree relative all'argomento oggetto dell'indagine, con particolare riguardo alle "comunità e residenze a favore dei minori e persone con fragilità"[121]. Si ricorda che nel 2014 sono state ripartite complessivamente somme per un importo di 262.618.00,00, mentre per l'anno 2015 sono state ripartite somme per 278.192.953,00, con appositi schemi di decreto del MLPS, di concerto con il MEF, acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata[122].

Si ricorda poi che l'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 223/2006 (convertito dalla l. 248/2006), ha istituito il Fondo per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è stato ridisciplinato dalla finanziaria per il 2007 che ha fra l'altro istituito l'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

Le risorse destinate nel loro complesso alle politiche familiari sono assegnate mediante un apposito decreto di ripartizione. Dal 2010 le risorse afferenti al Fondo sono ripartite fra interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale ed attività di competenza regionale e degli enti locali. Nell'ultimo quinquennio, gli stanziamenti finalizzati alle politiche di sostegno alla famiglia hanno registrato una considerevole riduzione. Nel 2011, il Fondo ha subito un forte ridimensionamento,

---

[119] Si ricorda che l'art. 18 della l. 328 prevede la predisposizione da parte del Governo ogni tre anni del Piano nazionale degli interventi dei servizi sociali, nonché la predisposizione da parte delle Regioni del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali entro 120 giorni dall'adozione del Piano nazionale, sulla base delle indicazioni in esso contenute; l'art. 19 disciplina l'adozione da parte di comuni associati di piani di zona per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni contenute nei Piani regionali.

[120] Cfr. L'onere dell'interesse sui prestiti è a carico del comune; all'interno del Fondo nazionale per le politiche sociali è riservata una quota per il concorso alla spesa destinata a promuovere il prestito sull'onore in sede locale.

[121] Per un'attenta disamina delle consistenze dei fondi esistenti in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, cfr. l'audizione di Antonio Naddeo, *direttore dell'Uff. di segr. della Conf. Stato Regioni e capo dip. per gli aff. reg. aut. e sport del Min. per gli aff. reg. e le autonomie,* in *Res. sten. della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 12 luglio 2016.

[122] Cfr. in tal senso l'art. 46, co. 2, della l. 289/2002.

legato, secondo quanto affermato dal MEF, alla necessità di alimentare il costituendo Fondo per il federalismo, con conseguente azzeramento dei trasferimenti di risorse al sistema delle autonomie.

Il Fondo per le politiche della famiglia è stato dotato di 3 milioni di euro per il 2006 e di 10 milioni a decorrere dal 2007. La legge finanziaria per il 2007[123] ne ha incrementato gli stanziamenti di 210 milioni di euro per il 2007 e di 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, definendone alcuni specifici utilizzi quali: l'istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia; il finanziamento di iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro[124] (cd. flessibilità di orario) con quote annualmente individuate con decreto (del Presidente del Consiglio o suo delegato alle politiche per la famiglia), per l'erogazione di risorse in favore di datori di lavoro privati, aziende sanitarie o ospedaliere al fine di attuare accordi contrattuali finalizzati allo scopo; iniziative sperimentali di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro[125].

Nel 2010, le risorse del Fondo, quantificate dalla legge finanziaria per il 2010[126] ammontavano a 185,3 milioni di euro, mentre nel 2011 le stesse, come prima accennato, hanno subito un forte ridimensionamento, con un ammontare quantificato nella legge di stabilità 2011 pari a 51,5 milioni di euro, di cui solo 25 milioni di competenza statale. [127] Nel 2012, l'importo del Fondo, quantificato nella legge di stabilità 2012, è stato pari a circa 32 milioni di euro, di cui solo 10,8 milioni di competenza statale[128]. Nel triennio 2013-2015, le quantificazioni nella legge di stabilità ammontavano, rispettivamente, a 19,8 milioni (di cui 16,9 milioni di competenza statale), 20,9 milioni (con successive decurtazioni di circa 4,3 milioni in corso d'anno) e 18,3 milioni di euro[129].

La legge di stabilità per il 2014[130] ha, inoltre previsto, per il solo anno 2015, l'istituzione di un Fondo nello stato di previsione del MEF, con dotazione di 112 milioni, da destinare ad interventi a favore della famiglia, specificamente finalizzato: per una quota di 100 milioni, al rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia[131], in attesa della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; e, per la restante quota di 12 milioni, ai programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti[132].

Più recentemente, la quantificazione del Fondo per le politiche della famiglia fissata dalla legge di stabilità per il 2016[133] è stato pari a 22,6 milioni, somma che è stata poi decurtata di 15 milioni di euro annui a decorrere dal 2016, ai sensi della medesima legge[134]. Nel 2017, la legge di bilancio n. 232 del 2016 ha infine autorizzato la spesa di 5,14 milioni di euro, cifra che ha subito decurtazioni in corso d'anno, arrivando ad una somma di competenza nel 2017 pari a 2,8 milioni di euro[135].

Da ultimo, si ricorda che la legge n. 205 del 27 dicembre 2017 - legge di bilancio 2018 - ha introdotto una serie di novità in materia di sostegno alle politiche per la famiglia, tra cui si evidenziano,

---

[123] Cfr. la l. 296/2006, art. 1, commi 1250-1256.
[124] Cfr. l'art. 9 della l. 53/2000.
[125] In proposito si ricorda la voce di bilancio "Fondo assegni nucleo familiare con quattro o più figli" (cap. 2140 del MEF); per sviluppare interventi che diffondano e valorizzino le migliori iniziative in materia di politiche familiari adottate da enti pubblici e privati, enti locali, imprese e associazioni.
[126] Cfr. la l. 191/2009, Tab. C.
[127] Cfr. la l. 220/2010, Tab. C.
[128] Cfr. la l. 183/2011.
[129] Cfr. , per ciascuno degli anni di riferimento, la l. 228/2012, l. 147/2013, l. 190/2014.
[130] Cfr. la l. 190/2014 (art. 1, comma 131).
[131] Ai sensi dell'art. 1, co. 1259, della legge finanziaria 2007 (l. 296/2006)
[132] Si tratta, in particolare, del Fondo previsto all'articolo 58, comma 1, del d.l. 83/2012 (per l'efficientamento della filiera della produzione e dell'erogazione e per il finanziamento dei programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti nel territorio della Repubblica italiana).
[133] Cfr. la l. 208/2015.
[134] Le decurtazioni avvengono in base all'art. 1, comma 412.
[135] Si ricorda che con decreto del Min. per gli affari regionali e le autonomie con delega in materia di politiche per la famiglia (luglio 2017) è stato ripartito il Fondo per l'anno 2017, che ammonta complessivamente ad euro 2.780.032,00. Tali somme sono state interamente destinate ad interventi di competenza regionale e degli enti locali volti a favorire la natalità, che abbiano carattere di innovatività rispetto alle misure previste a livello nazionale.

in particolare, la tutela per i diciottenni che vivono fuori dalla famiglia di origine in base ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria, per i quali si riserva, un ammontare pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019, 2020, nell'ambito della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, al fine di prevenire tali situazioni, e permettere a questi ragazzi di completare il percorso di crescita verso l'autonomia, garantendo la continuità dell'assistenza fino al compimento del ventunesimo anno di età (articolo 1, comma 250).

L'istituzione di un Fondo, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019, 2020. Tale fondo è destinato alla copertura finanziaria e ad interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare definito come la persona che assiste e si prendere cura: del coniuge; dell'altra parte dell'unione civile; del convivente di fatto; di un affine entro il secondo grado; di un familiare entro il terzo grado[136] che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, e sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata *ex lege.* n. 104 del 1992 o sia titolare di indennità di accompagnamento *ex lege* n. 18 del 1980.

Si prevede altresì la detraibilità fiscale - in misura pari al 19% *ex* articolo 15, comma 1, del D.P.R. n. 917 del 1986 - delle spese sostenute per minori o maggiorenni con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), fino al completamento della scuola secondaria di secondo grado, per l'acquisto di strumenti compensativi e sussidi tecnici e informatici necessari all'apprendimento, oltre alle spese sostenute per l'uso di strumenti che favoriscano la comunicazione verbale e assicurino ritmi graduali di apprendimento delle lingue straniere. In tali ipotesi è necessario produrre un certificato medico che attesti il collegamento funzionale tra sussidi e strumenti acquistati e il tipo di disturbo dell'apprendimento diagnosticato. 216.

L'articolo 1, comma 216, della citata legge di bilancio per il 2018, prevede inoltre che, per il soddisfacimento delle nuove e maggiori esigenze dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza connesse all'adempimento, anche in sede locale, dei compiti in materia di minori stranieri non accompagnati, previsti dall'articolo 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47, la stessa Autorità garante sia autorizzata ad avvalersi di ulteriori 10 unità di personale, collocate in posizione di comando obbligatorio ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 112, per gli anni 2018, 2019 e 2020.

Si ricorda infine che, nel presente ddl di bilancio per il 2018, la dotazione del Fondo per le politiche della famiglia risulta pari a circa 5 mln di euro per il triennio 2017-2019.

Alla domanda relativa a quanto si spenda complessivamente sui minori, posta dalla senatrice Mattesini e alla mancanza di una regia unitaria in tal senso, è stato replicato dal direttore generale della D.G. per l'inclusione e le politiche sociali, Raffaele Tangorra, come il MLPS lavori costantemente per riportare alle origini (circa 44 mln di euro) la capienza del Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui alla legge n. 285/1997, in prossimità della discussione annuale del disegno di legge di stabilità. Peraltro, al fine dell'utilizzo di tali risorse il Ministero, nel corso degli ultimi anni, ha cercato di delineare tre grandi aree di intervento (infanzia, disabilità e non autosufficienza e povertà) al fine di programmare le risorse con i relativi interventi sulla base di tale suddivisione e con l'impegno a monitorare.

Per quanto riguarda i finanziamenti europei, è stato poi ricordato come nei prossimi anni, si utilizzeranno per la prima volta i fondi strutturali, anche in misura consistente per le politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Dal punto di vista delle risorse del Fondo sociale europeo, il PON Inclusione - per la prima volta è previsto un programma operativo nazionale che si occuperà di inclusione sociale - rivolge la sua attenzione alla parte di attivazione legata a quello che oggi si chiama SIA, cioè il Sostegno per

[136] Di cui all'art. 33, comma 3, l. n. 104/1992.

l'inclusione attiva, dato alle famiglie con figli, alle quali si guarda nella loro interezza. Non è un sussidio che guarda solo all'adulto e alla ricerca di una possibile occupazione, ma ai bisogni complessivi della famiglia, dei minori, essendo sottoposto il sostegno a una condizionalità legata alla frequenza scolastica dei bambini, nonché alla partecipazione ad attività legate allo sviluppo dell'infanzia. Si tratterà, quindi, di risorse aggiuntive che arriveranno ai territori rispetto a quelle già stanziate.

È stato anche osservato come l'accompagnamento genitoriale in molti casi potrebbe servire a prevenire gli allontanamenti dei minori dalle famiglie di origine ed, in tal senso, è stato prospettato l'utilizzo del fondo per la lotta alla povertà educativa previsto nella legge di stabilità, per questo tipo di attività di sostegno alla genitorialità difficile.

Si ricorda inoltre che, nel 2012, il Consiglio dei Ministri ha approvato, su proposta del Ministro della cooperazione internazionale e dell'integrazione con delega alla famiglia, il Piano nazionale per la famiglia[137], che, in attuazione della disposizione contenuta nella l. 296/2006, (l. finanziaria per il 2006)[138], prevede che il Ministro delle politiche per la famiglia si avvalga del Fondo per le politiche della famiglia anche al fine di finanziare l'elaborazione, realizzata d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e la Conferenza unificata, di un piano nazionale per la famiglia che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia, nonché l'acquisizione di proposte e indicazioni utili per il Piano e verificarne successivamente l'efficacia, attraverso la promozione e l'organizzazione con cadenza biennale di una Conferenza nazionale sulla famiglia.

Il testo del Piano nazionale per la famiglia è stato elaborato nell'ambito delle attività dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e reca una serie di interventi in materia di: equità economica (fiscalità generale, tributi locali, revisione dell'ISEE); politiche abitative per la famiglia; lavoro di cura familiare (servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza); pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro; privato sociale, terzo settore e reti associative familiari; servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie); immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate); alleanze locali per le famiglie e, infine, il costante monitoraggio di tali politiche.

Le tre aree di intervento ritenute urgenti sono quelle relative alle famiglie con minori, in particolare, quelle numerose con 3 o più figli; a quelle con persone con disabilità o anziani non autosufficienti ed infine alle famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli.

Infine, nel Piano si accenna all'importante tema dell'identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. Al riguardo si sottolinea "l'urgente necessità dell'Italia di avere un quadro organico e di medio termine delle politiche familiari", facendosi riferimento alla modifica delle competenze in materia di politiche familiari a seguito dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e della riforma in senso federale dello Stato italiano, e specificandosi altresì che sarà necessario trovare "misure che potranno e dovranno essere messe in capo alle istituzioni secondo i vari livelli territoriali, nel quadro di uno Stato sociale plurale, sussidiario e societario, che tenga conto anche della necessità di assicurare i livelli essenziali di prestazione su scala nazionale".

Ulteriori disposizioni recanti interventi di sostegno alle famiglie in difficoltà sono contenute nel decreto legislativo n. 154 del 2013 che, ha aggiunto l'articolo 79-*bis* alla legge n. 184 del 1983, che prevede che il giudice minorile segnali ai comuni le situazioni di indigenza di nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia.

[137] Cfr. il Piano approvato in https://www.minori.it/sites/default/files/piano_famiglia_approvato.pdf.
[138] Cfr. la l. 296/2006, art. 1 co. 1251, lett. *a*.

Infine, si ricorda che nel corso della legislatura è stata varata l'attesa riforma dell'ISEE e si è proseguito con il finanziamento della Carta acquisti, utilizzata sia come misura di sostegno al reddito (Carta acquisti ordinaria) per anziani al di sopra dei 65 anni o bambini al di sotto dei 3 anni, sia come strumento di inclusione sociale (Carta acquisti sperimentale/Sostegno per l'inclusione attiva-SIA) per i nuclei familiari in situazione di disagio lavorativo ove siano presenti minori.

Successivamente, la legge di stabilità per il 2016 ha prefigurato l'avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale – SIA. A conclusione di tale percorso, il decreto legislativo n. 147 del 2017 ha reso operativo, dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione sociale - ReI, la prima misura nazionale di contrasto alla povertà.

Misure di carattere temporaneo a sostegno del nucleo familiare sono state inoltre introdotte dalle leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016. Nel dettaglio, la legge di stabilità per il 2015 ha previsto un beneficio economico per i nuovi nati e per i bimbi adottati nel periodo 1° gennaio 2015 - 31 dicembre 2017 all'interno di nuclei familiari con determinati redditi ISEE (*bonus* bebé) e misure economiche di sostegno per l'acquisto di beni e servizi a favore dei nuclei familiari disagiati.

Più recentemente, la legge di bilancio per il 2017 ha previsto un premio alla nascita o all'adozione di un minore, pari ad 800 euro, ed ha introdotto, a regime, l'erogazione di un buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici o privati. Il beneficio è anche utilizzabile per il supporto, presso la propria abitazione, dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. La legge n. 205 del 27 dicembre 2017 - legge di bilancio 2018 ha inoltre disposto la proroga del *bonus bebè*, nel senso che l'assegno previsto dall'articolo 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014, viene riconosciuto anche per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018 e potrà essere corrisposto esclusivamente fino al compimento del primo anno di età ovvero del primo anno di ingresso del minore nel nucleo familiare a seguito di adozione.

Nel corso dell'audizione del Presidente del Consiglio dell'ordine degli assistenti sociali, Gianmario Gazzi, sono stati approfonditi, tra gli altri, anche gli aspetti relativi al sostegno dei nuclei familiari al fine di prevenire gli allontanamenti. In tal senso si è ricordato come, a partire dagli anni 70, gli assistenti sociali si siano impegnati nei processi di deistituzionalizzazione, nella progettazione e realizzazione di interventi finalizzati al sostegno della famiglia naturale nell'esercizio di una genitorialità adeguata[139].

In tale direzione si è inserito il *Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione* (cd. progetto PIPPI), avviato a partire dalla fine del 2010, che si è proposto di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie negligenti, al fine di ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare di origine.

Il programma di ricerca, intervento e formazione si è articolato in tre fasi:

- 2011-2012 adesione di 10 città riservatarie della legge 285/97 (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia); 89 famiglie *target* nel gruppo sperimentale, 122 bambini; 35 famiglie e 37 bambini nel gruppo di controllo;
- 2013-2014 adesione di 9 città (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia) con 170 famiglie e 249 bambini del gruppo sperimentale; 54 famiglie e 49 bambini del gruppo di controllo;
- 2014-2015 estensione a 50 ambiti territoriali appartenenti a 17 regioni e una provincia autonoma, coinvolgimento di 500 famiglie.

Le famiglie *target* della sperimentazione hanno figli minori tra 0-11 anni e non comprendono situazioni di bambini o ragazzi in condizioni di grave pregiudizio per la loro incolumità e sviluppo psico-fisico, quali forme di maltrattamento o abuso, per le quali sono necessari più urgenti e tempestivi interventi di protezione.

[139] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 10.05.2016.

Il progetto PIPPI se, da un lato, ha ripreso alcuni assunti fondamentali della professione di assistente sociale contenuti nel codice deontologico, quali la valorizzazione dell'autonomia, della soggettività, della capacità di assunzione di responsabilità delle persone, delle famiglie, dei gruppi, delle comunità e delle diverse aggregazioni sociali, dall'altro, ha avuto il merito di definire un protocollo d'intervento e di sperimentare con le famiglie più vulnerabili un metodo di lavoro che, in futuro, potrebbe diventare stabile e integrato nelle prassi dei servizi socio-sanitari e educativi dell'intero Paese.

Infatti, a fronte di un sostanzioso *corpus* legislativo che regolamenta i diritti dei bambini, è indubbia l'esistenza di un'ampia disomogeneità a livello nazionale relativamente alle modalità di implementazione delle leggi, anche esito della riforma in senso federalista dello Stato, che rischia di non garantire in ugual misura l'esigibilità dei diritti dei minori.

La sperimentazione mira a valutare l'efficacia di programmi multidimensionali specifici volti a rispondere ai bisogni delle famiglie negligenti e basati sulle risorse loro e del loro ambiente vitale, attraverso la formulazione e realizzazione di progetti di intervento intensivi e integrati fra organizzazioni e professioni, che consentano alle famiglie di affrontare progressivamente i loro problemi, migliorare le competenze genitoriali e la qualità delle proprie relazioni familiari e sociali, divenendo protagoniste attive del progetto che le riguarda. La realizzazione di ogni singolo progetto di intervento è demandata ad un'*équipe* multidisciplinare che svolge una funzione operativa che garantisce qualità, continuità e correttezza nei processi di presa in carico, nell'implementazione del processo e nell'utilizzo degli strumenti previsti.

Ogni *équipe* multidisciplinare dovrebbe essere composta da un operatore responsabile del caso; uno psicologo; un'assistente sociale; un educatore domiciliare; il pediatra di famiglia; persone (professionisti e non) appartenenti alla comunità: famiglie di appoggio *in primis*; educatore e/o insegnante dei bambini coinvolti; membri della famiglia *target*.

Anche in tale caso, il progetto, attraverso la previsione delle *équipe* multidisciplinari, intende dare concretezza al dettato normativo che prevede la realizzazione di interventi socio-sanitari finalizzati a sostenere e valorizzare i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostenere la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizzare il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi (articolo 16, l. n. 328/2000). Il programma PIPPI prevede l'attivazione dei seguenti dispositivi di intervento che sono inseriti nella progettazione concordata all'interno delle *équipe* multidisciplinari con la famiglia e con i vari operatori coinvolti: educativa domiciliare, sostegno sociale (famiglia d'appoggio), gruppi con i genitori. Gli educatori domiciliari realizzano il loro intervento a casa delle famiglie per valorizzare le risorse esistenti e per accompagnare i genitori nel superamento delle difficoltà, consentendo loro di apprendere strategie di fronteggiamento che li rendano sempre più autonomi. L'intervento domiciliare è finalizzato al miglioramento della relazione tra genitori e figli; al sostegno dei genitori nello sviluppo delle competenze educative per rispondere ai bisogni dei bambini; al sostegno dei bambini nel processo di apprendimento nei diversi contesti di vita di abilità affettivo relazionali.

L'intervento della famiglia di appoggio rappresenta una forma di solidarietà tra famiglie, presente in moltissime culture, che ha quale finalità il sostegno di un nucleo familiare attraverso la solidarietà di un altro nucleo. Tale modulo privilegia la dimensione informale dell'intervento e promuove la creazione di reti sociali che potranno continuare ad essere presenti anche dopo la chiusura dell'intervento istituzionale.

L'invito a sostenere e valorizzare il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie contenuto nell'articolo 16 della legge n. 328 del 2000 ha orientato le politiche degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali che, in differenti realtà territoriali, hanno sperimentato questa forma di aiuto tra famiglie, ripresa poi nel progetto PIPPI.

Dal *report* relativo alla seconda implementazione del programma PIPPI (2013-2014) si evince l'efficacia dello stesso, resa evidente dal raffronto tra la situazione iniziale delle famiglie coinvolte e quella finale che risulta essere complessivamente migliorata e dagli obiettivi di cambiamento, concordati nell'ambito della progettazione partecipata, che risultano essere stati, in buona parte, raggiunti. Si fa presente che è stato anche pubblicato il Rapporto di valutazione del programma relativo agli anni 2015-2016[140].

Infine si ricorda che, a sostegno del contrasto al fenomeno della povertà, la legge di stabilità per il 2016 ha istituito, in via sperimentale per il triennio 2016/2018 il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, che sarà alimentato dalle fondazioni di origine bancaria (FOB), alle quali è riconosciuto un contributo, sotto forma di un credito di imposta, pari al 75% dei versamenti effettuati al fondo. Per l'istituzione del fondo, la legge di stabilità ha previsto uno stanziamento di 100 milioni per ogni anno di sperimentazione. Le modalità di organizzazione e governo del Fondo sono state definite con un Protocollo d'intesa tra le fondazioni bancarie, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'aprile del 2016.

Successivamente, sono stati emanati i primi due bandi nazionali, elaborati sulla base delle linee guida tracciate da un comitato di indirizzo strategico dedicati, rispettivamente, alla prima infanzia (0-6 anni) e all'adolescenza (11-17 anni). Complessivamente, sono stati stanziati 115 milioni di euro, di cui 69 destinati alla prima infanzia e 46 all'adolescenza. Si prevede al riguardo che le organizzazioni del terzo settore e le istituzioni scolastiche presentino proposte di progetti per combattere la povertà educativa.

8.1 Il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Anche il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva – cd. Piano nazionale infanzia (PNI) – per il biennio 2016-2017, tra gli obiettivi tematici e le azioni previste, prevede il sostegno alla genitorialità, al sistema integrato dei servizi e a quello dell'accoglienza[141].

L'attenzione al sistema di sostegno alla genitorialità deve integrare la dimensione della promozione delle competenze genitoriali nei normali contesti di vita e quella della prevenzione e protezione rispetto a specifiche situazioni di rischio e/o di pregiudizio, cui è necessario rispondere in modo appropriato attraverso i contesti sociali, istituzionali e normativi, con l'obiettivo primario del recupero delle competenze genitoriali.

Tale fine dovrà essere perseguito attraverso l'individuazione, il rafforzamento e l'implementazione nelle comunità locali di tutte le occasioni e le opportunità di costruzione di relazioni di prossimità, legami e reti (il cd. capitale sociale), tali da favorire attenzione solidale, inclusione e pari opportunità per genitori e figli.

Le capacità di risposta da parte del sistema pubblico dei servizi e delle istituzioni introduce il tema ampio e complesso delle risorse disponibili, in particolare della necessità di reindirizzare e qualificare il sistema dell'accoglienza dei bambini e degli adolescenti allontanati dalla famiglia di origine.

In tale prospettiva, gli obiettivi tematici generali e specifici che il Piano intende valorizzare sono rappresentati dal sostegno alla genitorialità, attraverso azioni atte a rinforzare il sistema di

[140] Per la valutazione di tale programma si consultino i relativi quaderni della ricerca sociale del MLPS (n. 34 e n. 39 in http://www.lavoro.gov.it/archiviodocpregressi/Strumenti_StudiStatistiche_sociale/Quaderni%20Ricerca%20Sociale%2034-PIPPI%202013-2014%20Executive%20Summary%20A4.pdf#search=pippi%202013%2D2014;http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderno%20della%20Ricerca%20Sociale%20n.%2039/QRS-39-2017-PIPPI.pdf.

[141] Cfr. il PNI in https://www.minori.it/it/node/5804.

promozione, prevenzione e protezione dei bambini in situazione di vulnerabilità e attraverso l'azione di promozione della genitorialità nei diversi contesti di vita.

Da questo obiettivo generale discendono ulteriori obiettivi specifici che delineano già linee di intervento prioritarie costituite principalmente: dalla riorganizzazione/implementazione del sistema locale dei servizi di prossimità e degli interventi di sostegno per garantire risorse uniformi, stabili e complementari a tutte le famiglie, secondo il principio delle pari opportunità; nonché dalla diffusione e messa a sistema di pratiche innovative di intervento basate sulla valutazione multidimensionale delle relazioni familiari e sulla valutazione di processo ed esito dei percorsi di accompagnamento e di presa in carico delle famiglie vulnerabili.

Per quanto riguarda il primo obiettivo generale, le azioni proposte per la sua attuazione prevedono una *governance* del sistema pubblico che sappia promuovere una corresponsabilità tra la dimensione professionale espressa dagli operatori pubblici, della cooperazione sociale e del volontariato. La differenziazione territoriale in termini di sistemi di offerta delle prestazioni e risorse investite pro-capite pone anche in tale ambito problemi molto rilevanti di equità e di pari opportunità di accesso ai servizi di promozione, prevenzione, e protezione per i bambini, gli adolescenti e le famiglie. Il riallineamento e una maggiore uniformità nella gamma di prestazioni sono obiettivi da perseguire in via prioritaria al fine di ridurre il divario sociale tra le varie parti del Paese: situazione destinata ad accrescere il rischio di esclusione sociale e di aggravamento delle situazioni familiari sino alla cronicizzazione di situazioni di vulnerabilità e pregiudizio.

In tale ottica, si individuano alcune funzioni che è possibile qualificare come livelli essenziali afferenti a tale ambito e che prevedono: l'attivazione omogenea in tutto il territorio nazionale di azioni di sistema strutturali, durature, adeguatamente finanziate, programmate, monitorate e verificate dagli Uffici di Piano quali ambiti di presidio delle politiche socio-sanitari del Paese; l'attivazione di interventi e servizi di cura e sostegno alla quotidianità e di promozione delle competenze genitoriali, capaci di riconoscere e implementare le risorse e accogliere e prevenire le fragilità. Tali azioni sono caratterizzate da: interventi professionali, socio-sanitari e pedagogici, che promuovono la conoscenza e l'integrazione di servizi a sostegno delle famiglie con carichi di cura e valorizzano forme di reciprocità, mutuo-aiuto e solidarietà tra famiglie; dall'attivazione e cura degli interventi di prevenzione e promozione della salute; dall'attivazione di livelli di integrazione e complementarietà tra ente pubblico e servizio sociale, consultori familiari, istituzioni scolastiche, servizi socio-educativi e Centri per le famiglie, medicina e pediatria di base, servizi e sportelli informativi a supporto delle famiglie, cooperazione sociale e soggetti della società civile (reti associative, gruppi volontari, ecc.).

Tali obiettivi possono essere garantiti grazie al potenziamento ed alla riqualificazione della rete dei consultori familiari, vero e proprio servizio di prossimità caratterizzato da un approccio multidisciplinare che si esprime con la compresenza di diverse figure professionali.

Sempre nell'area della promozione e della prevenzione e in stretta sinergia e complementarietà con i servizi consultoriali, il Piano intende promuovere le funzioni e le esperienze dei Centri per le famiglie, servizi di supporto "precoce" alle normali fatiche familiari, destinati alle famiglie con figli di minore età, orientati al potenziamento delle competenze genitoriali, alla promozione di pratiche di reciprocità e alle funzioni di corretta informazione ed orientamento sulle risorse ed opportunità attive sul territorio.

Tali funzioni, nel rispetto dell'organizzazione locale dei servizi, vengono promosse nella consapevolezza che lo sviluppo di azioni di inclusione sociale e di promozione delle competenze genitoriali comporta innanzitutto favorire e implementare azioni di sistema nei contesti territoriali al fine di costruire complementarietà, integrazione e sinergie tra i diversi soggetti istituzionali e non

Spostando l'asse di attenzione sulla prevenzione e protezione, a partire dalle famiglie vulnerabili, è opportuno evidenziare come sia la legislazione internazionale, sia quella nazionale hanno affermato la fondamentale importanza di strategie ed interventi centrati sul riconoscimento e sul conseguente sostegno della genitorialità, quale condizione necessaria a garantire un contesto familiare adeguato ai bisogni di crescita e di relazione dei bambini.

Un approccio all'intervento sulle problematiche causate dalla trascuratezza dei genitori verso i figli ispirato da questa cornice legislativa e concettuale scommette sulla costruzione e/o sulle possibilità di recupero di un rapporto relazionale tra figli e genitori nel quale ai primi non venga meno la garanzia di un adeguato livello di sicurezza ed i secondi siano messi in condizione di apprendere cosa è necessario fare in termini di educazione, di accudimento fisico e psicologico, ecc. per prevenire l'aggravarsi delle situazioni e quindi l'allontanamento temporaneo. Lavorare, quindi, sulle potenzialità e sulle risorse che anche le famiglie vulnerabili possono attivare significa lavorare per promuovere un convinto investimento sull'infanzia, l'adolescenza e le giovani generazioni, ma ciò richiede che i servizi siano in grado di offrire percorsi di sostegno ed accompagnamento alle famiglie durante i loro diversi cicli di vita e nei loro mutevoli contesti sociali. Le politiche integrate sulla famiglia necessitano di un posizionamento culturale forte che si fondi sul riconoscimento del valore da attribuire alla dimensione preventiva dell'intervento sociale ed educativo, attenta all'intercettazione precoce dei bisogni come al riconoscimento delle risorse personali, familiari e sociali che ogni nucleo può portare alla luce.

Il IV Piano di azione privilegia programmi e percorsi capaci di riconoscere e attivare la rete formale ed informale che si muove intorno alla famiglia, che ne perimetra lo spazio relazionale, di vita e di crescita, in modo che possa essere strutturato un sistema di sostegno, cura e protezione allargato, che travalichi la tradizionale dimensione del servizio sociale e chiami piuttosto in causa forze e attori diversificati, anche esterni, nell'assunzione di una responsabilità condivisa. La necessità di finalizzare le risorse disponibili propone anche al settore delle politiche sociali l'esigenza di adottare la valutabilità degli interventi come un criterio di qualità imprescindibile, quale *modus operandi* rintracciabile in tutte le fasi del percorso di sostegno: dalla valutazione della situazione del bambino e della famiglia da attivarsi nell'*assessment*, passando per la progettazione personalizzata e condivisa, fino alla valutazione di esito che restituisca, in una dimensione misurabile e documentabile, gli scostamenti e i cambiamenti effettivamente prodotti. Da ciò discende l'opportunità di rendere strutturali e continuative sull'intero territorio nazionale le azioni e i programmi già sperimentati con esito positivo in alcuni ambiti al fine di prevenire gli allontanamenti impropri e garantire condizioni di benessere familiare-relazionale, a partire da esperienze, quali, ad esempio, quelle portate avanti tramite il programma PIPPI, e contestualmente valorizzando altre forme di intervento orientate al raggiungimento dello stesso obiettivo e basate su un approccio metodologico sperimentato e validato da esiti documentabili.

Si ricorda che la Commissione ha svolto specifiche audizioni di rappresentanti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza aventi ad oggetto il IV PNI, prima di esprimere il parere di competenza - favorevole con osservazioni -[142] che, in particolare, per quanto riguarda gli interventi di sostegno alla genitorialità, si sostanziano nell'opportunità di una sua maggiore implementazione che appare quanto mai urgente a causa delle rilevanti trasformazioni della famiglia e della società e dell'aumento delle conoscenze sull'impatto della genitorialità sullo sviluppo dei bambini e dei loro comportamenti a livello sociale.

Il sostegno alla genitorialità implica tra le azioni ritenute urgenti e prioritarie interventi e servizi di cura e sostegno alla quotidianità e di promozione delle competenze genitoriali, per riconoscere e implementare le risorse, accogliere e prevenire le fragilità; favorire il recupero delle relazioni familiari disfunzionali tramite la valutazione e cura dei genitori maltrattanti.

Nel parere della Commissione è stata altresì sottolineata l'opportunità che gli obiettivi di sostegno familiare siano garantiti dal potenziamento e dalla riqualificazione della rete dei consultori familiari e attraverso la promozione delle funzioni ed esperienze dei centri per le famiglie. In tal senso sono ritenute indispensabili azioni di sistema nei contesti territoriali tra soggetti istituzionali e non (Enti locali, ASL, istituzione scolastica, medicina e pediatria di base, cooperazione sociale, volontariato, reti e aggregazioni di cittadini).

[142] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 12.12.2015 e del 12.01.2016.

La Commissione ha inoltre espresso l'auspicio che l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza continui ad approfondire sia la tematica del sostegno alle diverse situazioni di criticità genitoriale (dall'insicurezza educativa, alle nuove forme di genitori separati, *single*, omo-genitorialità ecc.); sia quella del rapporto delle famiglie con l'istituzione scolastica, sia la collaborazione educativa tra famiglie, stante la crescente solitudine educativa, cercando di ridisegnare il crocevia educativo tra famiglie e comunità territoriali.

Anche nel corso dell'audizione di Arianna Saulini[143], responsabile monitoraggio e *advocacy* di *Save the Children* e coordinatrice del Gruppo CRC-Italia, è stato trattato il tema del sostegno alla genitorialità, considerato una delle priorità previste dal Piano. È stato però osservato come la formula *standard* "nei limiti degli stanziamenti previsti" utilizzata ormai abitualmente in documenti quali il PNI, determini la necessità di reperire le risorse necessarie per la sua attuazione e implementazione: "Bisogna quindi verificare se effettivamente, magari all'interno dei vari dipartimenti e ministeri, grazie a finanziamenti di fondi propri e così via, sia possibile fare cornice e soprattutto fare sistema".

9. Il sistema di vigilanza e controllo.

Per quanto attiene al sistema dei controlli previsti a livello normativo sulle comunità che ospitano i minori, si ricorda il dettato della legge n. 149 del 2001 che, novellando la precedente normativa del 1983, stabilisce all'articolo 9, comma 2, che: "Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi.

Il medesimo articolo, al comma 3, prevede poi che: "Il Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo"[144].

La norma, se da un lato ha lo scopo di mettere in grado il PM di promuovere, ove necessario, il procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore, dall'altro, fissa criteri stringenti per i controlli su tali strutture ai fini della tutela dei diritti dei minori che vi sono ospitati.

Inoltre, come si evidenzia nell'ultima raccolta dati curata dall'AGIA "il descritto ruolo di vigilanza affidato alle procure minorili assume ulteriore centralità costituendo il principale strumento di attuazione del diritto a una verifica periodica di ogni circostanza relativa alla collocazione di un minore fuori dalla propria famiglia, sancito dall'articolo 25 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo[145].

Peraltro, in un recente incontro organizzato dall'Autorità garante nel marzo 2017, con i procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, i magistrati intervenuti hanno espresso il proprio consenso in merito all'opportunità di dare seguito al progetto di monitoraggio avviato dall'AGIA con le procure, sottolineando, in particolare, l'importanza, anche per le stesse procure, di avere a disposizione un quadro nazionale aggiornato e di dettaglio del fenomeno dei minori fuori dalla famiglia di origine, al fine di poter svolgere al meglio la loro funzione di verifica volta a comprendere

[143] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad* . del 12 gennaio 2017.

[144] Cfr. l'art. 9 della l. n. 184/1983 nella sua formulazione originaria che già stabiliva: "Il giudice tutelare, ogni sei mesi, procede ad ispezioni negli istituti ai fini di cui al comma precedente. Può procedere ad ispezioni straordinarie in ogni tempo".

[145] Cfr. il Rapporto dell'AGIA: "*La tutela dei minorenni in comunità. La seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni"* (ottobre 2017) http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/documenti/La%20Tutela%20dei%20minorenni%20in%20comunita.pdf.

quando, durante un inserimento in comunità, sussistano situazioni di abbandono di bambini e ragazzi di minori di età. Si ricorda inoltre che l'Autorità garante, nel corso della sua audizione in Commissione, si è soffermata sulla necessità di potenziare e rafforzare l'attività di vigilanza e controllo sulle comunità familiari[146].

Tuttavia, come denunciato dal Gruppo CRC fin dal 2° Rapporto Supplementare del 2009, e ribadito in quelli successivi, tale meccanismo nella prassi è stato sinora disatteso, mentre sarebbe auspicabile una sua piena attuazione[147]. Peraltro si osserva che, "per svolgere tali competenze, i Procuratori della Repubblica dovrebbero avvalersi della collaborazione di personale qualificato, ed autonomo rispetto agli Enti gestori, escludendo ogni forma di delega alla Polizia Giudiziaria".

Per quanto attiene invece al livello locale, le relative competenze sono esercitate dalla Regione che svolge i controlli sui requisiti degli accreditamenti e autorizza l'attività delle case famiglia e delle comunità residenziali. Gli enti territoriali, attraverso i servizi sociali o le ASL, sono altresì competenti in materia di rispetto dei requisiti igienico-sanitari delle comunità residenziali per minori.

Come sottolineato dall'Autorità Garante, il problema è innanzitutto la sinergia tra queste tipologie di controlli, che devono essere effettivi. Naturalmente, questo significa però potenziare questi soggetti di controllo, ad esempio attraverso una polizia giudiziaria specializzata per quanto riguarda il Procuratore della Repubblica, o comunque attraverso la definizione di strumenti di raccordo tra Procura, regioni e comuni.

L'attuale situazione italiana presenta, invece, delle notevoli differenze in ordine alle dotazioni strumentali e di personale nell'ambito del territorio nazionale: in tal senso occorre senza dubbio un potenziamento di quelle ritenute inefficienti.

Si ricorda altresì che nel documento di proposta dell'AGIA in materia di comunità residenziali per minorenni[148] si sottolinea come sia "compito" obbligatorio dello Stato garantire un adeguato e rigoroso controllo circa l'operato delle realtà di accoglienza e il mantenimento degli *standard* e dei criteri di qualità resi cogenti sull'intero territorio nazionale. La richiesta di controlli rigorosi e certi è la strada per rispondere seriamente alle richieste avanzate sia dalle istituzioni che dalla società civile e per rifiutare definitivamente qualunque forma di strumentalizzazione ideologica, superficialità, disinformazione che oggi invece caratterizza tale realtà (vedi servizi sulla stampa, in TV, ecc.). In diversi documenti prodotti anche dai componenti del gruppo di lavoro – promosso dalla Consulta delle Associazioni presso l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza – si chiede che "vengano resi operativi i luoghi e gli strumenti di controllo già previsti e vengano chiuse le comunità che non rispondono ai requisiti e al superiore interesse dei minorenni".

Si ribadisce pertanto la necessità di rendere effettivi ed efficienti, sull'intero territorio nazionale, i controlli previsti e le connesse responsabilità istituzionali poste in capo alle Procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni; alle aziende sanitarie locali e agli enti locali (comuni singoli e/o associati).

A tal fine occorre, tuttavia, che i soggetti preposti allo svolgimento di tali attività possano disporre di adeguate risorse finanziarie e professionali e che siano previste sanzioni nel caso in cui i controlli non siano regolarmente eseguiti (almeno ogni 6 mesi). Per tali ragioni, non si ritiene utile istituire ulteriori tipi e/o strutture di controllo delle comunità, ribadendosi invece la necessità di "far funzionare" luoghi e responsabilità istituzionali già previsti, al fine di dare concretezza all'importante funzione di controllo delle comunità residenziali, così come di tutte le realtà di accoglienza etero-familiare, come le famiglie affidatarie.

---

[146] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 28.06.2016.
[147] Cfr. il rapporto in http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/2_Rapporto_supplementare-2.pdf , p 71.
[148] Cfr. il Documento di Proposta dell'AGIA del 5 maggio 2015: "*Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard*":
http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/documenti/Comunita_residenziali_minorenni_doc_proposta.pdf.

L'Autorità garante ha peraltro ribadito l'importanza dei controlli nell'ultima relazione annuale al Parlamento (2016), sottolineando la necessità di realizzare quella auspicata sinergia tra tutti gli organi preposti per legge allo svolgimento di tale funzione[149].

Molti degli auditi si sono soffermati sul tema dei controlli delle comunità per minori, lamentando al riguardo disfunzioni e difetti nell'esecuzione. In particolare, l'avvocato Francesco Morcavallo, ex giudice del tribunale per i minorenni di Bologna, nel corso della sua audizione, ha evidenziato in materia le responsabilità che fanno capo alle amministrazioni locali, cioè agli assessori alle politiche sociali e ai procuratori minorili, rilevando nel contempo di non aver mai visto un procuratore minorile in visita ad una comunità[150].

Di tali controlli vi sarebbe necessità non soltanto per fare emergere casi di particolare gravità, ma anche e soprattutto a livello ordinario per analizzare aspetti di grande rilievo che ineriscono alla sensibilità di un minorenne nella vita quotidiana. A tale riguardo ha ricordato il caso di alcune strutture, ex istituti, divenuti case famiglie e/o comunità residenziali, in cui vi sono sbarre alle porte e alle finestre, pur non essendo strutture detentive.

Nel corso dell'audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Palermo, Amalia Settineri[151], è stato rilevato come i controlli svolti a livello regionale, consistano di fatto nella richiesta di una mera autocertificazione ai responsabili delle comunità sulla sussistenza di determinati requisiti. I Comuni dovrebbero invece svolgere controlli tramite i propri assistenti sociali, cosa che in alcuni casi avviene in altri no, considerata la carenza di personale di molti dei servizi sociali ubicati sul territorio. Al riguardo è stato citato il caso di Lampedusa, che pur essendo un'isola di piccole dimensioni, si è trovata a fronteggiare negli ultimi anni il fenomeno migratorio disponendo di un solo assistente sociale.

La dottoressa Settineri ha quindi dato conto dell'esperienza maturata sul territorio in qualità di Procuratore, ricordando come insieme ad altre colleghe abbia ritenuto indispensabile potenziare il sistema delle ispezioni, creando nell'ambito dei rispettivi uffici, servizi a ciò dedicati, e delegando le relative funzioni alla polizia giudiziaria. Infatti l'articolo 9 della legge n. 184 del 1983 (come novellata dalla legge n. 149/2001), nel prevedere lo svolgimento delle stesse, pur stabilendo la delegabilità della funzione, non individua l'organo cui conferire la relativa delega.

Non sarebbe peraltro stato possibile delegare tali funzioni ai servizi sociali, non essendo questi ultimi alle dipendenze funzionali dell'ufficio del Pubblico ministero. Tuttavia, tale esperienza ad un certo punto è stata interrotta essendo arrivata da parte del Ministero la richiesta di soprassedere a tale prassi a causa dei costi legati allo svolgimento di tali attività fuori dalle rispettive sedi territoriali. È stato quindi richiesto alla Procura di limitarsi ad utilizzare la Polizia giudiziaria nell'ambito territoriale di Palermo.

Sono state anche evidenziate le difficoltà inerenti la formazione del personale preposto ai controlli, considerato che la polizia giudiziaria specializzata, insufficiente peraltro sotto il profilo numerico, dovrebbe essere formata a tale nuova attività. Infatti, per svolgere questo tipo di controllo, oltre alla verifica della struttura, è necessaria una specifica attitudine all'ascolto, per comprendere la reale situazione della vita dei minori all'interno delle comunità.

Si è quindi ritenuto di affidare alla polizia municipale dei singoli comuni la delega alle ispezioni, in quanto essendo a maggior contatto con il territorio, è sembrata la soluzione migliore.

La questione della formazione si è posta, però, anche in riferimento ai vigili urbani che, peraltro, in molti piccoli comuni non hanno anch'essi una dotazione organica sufficiente.

Per tali ragioni è stata proposta la creazione di un tavolo di coordinamento presso la Prefettura del capoluogo per l'accoglienza dei minori stranieri, sebbene il problema riguardi anche i minori

[149] Cfr. la Relazione al Parlamento 2016 dell'AGIA (giugno 2017) - **Doc. CCI, n. 5**.
[150] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 16.02.2016.
[151] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 1.03.2016.

italiani, formato da rappresentanti della polizia giudiziaria, possibilmente specializzata e da componenti dei servizi socio-sanitari, che potrebbe costituire un organismo idoneo a valutare i vari aspetti connessi, rispondendo in tal modo alle funzionalità del comune, della regione e della procura.

Queste tre istituzioni potrebbero avvalersi del medesimo organismo per effettuare ispezioni che, allo stato attuale, vengono svolte a campione, mentre un organismo unitario potrebbe farle su delega, ovvero intervenire quando il sostituto procuratore va ad effettuarle egli stesso. Tale proposta per essere attivata richiederebbe comunque un protocollo di intesa - anche sperimentale - con le istituzioni coinvolte, comune, regione e procure.

Anche Liviana Marelli, responsabile del settore "Minori e famiglie" del Coordinamento nazionale comunità di accoglienza e direttore generale della Società cooperativa sociale ONLUS «La Grande Casa», nel corso della sua audizione in Commissione, si è soffermata sul tema dei controlli, evidenziando la necessità di intensificarli. Occorre infatti rendere più efficace il controllo delle procure e degli enti locali, in modo da far sì che le comunità che non funzionano siano chiuse[152]. Il controllo deve inoltre avvenire anche sulla scelta della struttura e sulla sua corrispondenza rispetto alle necessità del singolo minore.

Vittorio Carlo Vezzetti[153], medico pediatra, nonché membro del Comitato scientifico dell'*International Council on Shared Parenting and European Platform for Joint Custody* e Presidente dell'Associazione «Figli per sempre», in materia di controlli, ha stigmatizzato l'assenza di verifiche sul personale che opera nelle comunità, citando casi di responsabili di strutture per minori, che hanno compiuto abusi per anni, in alcuni casi su minori disabili, sotto gli occhi distratti delle istituzioni. Eclatante al riguardo il caso del Forteto, su cui la Cassazione dovrebbe esprimersi definitivamente per la conferma delle condanne a breve. Si è poi soffermato brevemente sul tema dell'affido condiviso, in merito al quale ha rilevato un grandissimo *deficit* formativo, non solo degli assistenti sociali, ma anche dei magistrati. C'è, a suo giudizio, un problema formativo che riguarda un po' tutto il sistema della giustizia familiare[154].

Fabio Nestola, consigliere nazionale dell'Associazione di aderenti nazionali per la tutela dei minori (*Adiantum*)[155], si è soffermato su alcuni casi di abusi sessuali, percosse, somministrazioni di farmaci scaduti, sfruttamento del lavoro minorile, ponendo anch'egli la questione dei controlli sul personale che lavora presso le strutture per minori. Al riguardo, oltre al notissimo caso del Forteto, che è andato avanti per circa trent'anni, è stato citato il caso di una casa famiglia di Ostia in cui un educatore, pluricondannato per abusi sessuali su minori, dopo aver scontato la pena, è tornato a lavorare nella stessa struttura. Pertanto, sarebbero necessari controlli più approfonditi sugli operatori, per evitare che minori sottratti alle famiglie, anziché essere aiutati, siano ulteriormente danneggiati dalla permanenza in strutture che andrebbero chiuse, o in cui opera personale del tutto inadeguato.

Si ricorda al riguardo quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 39 del 2011 che introduce l'obbligo, per il datore di lavoro che intenda impiegare una persona per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti o regolari con minori, di richiedere il certificato penale del casellario giudiziale al fine di verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati previsti in danno dei minori, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con i minori[156].

---

[152] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 19.03.2016.

[153] *Ibidem* nota prec.

[154] Si ricorda che la vicepresidente Blundo ha presentato un ddl (AS 1756), recante "*Disposizioni in materia di affido condiviso dei figli*", che riforma la l. 54 del 2006, in quanto a suo giudizio tali disposizioni sono state applicate per anni facendo riferimento a prassi e stereotipi tipici dell'affido esclusivo che, in caso di elevata conflittualità genitoriale, non garantiscono il diritto del minore a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori.

[155] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 5.06.2016.

[156] Cfr. il d.lgs. n. 39/2011 recante: "*Attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI.* (14G00051) (GU Serie Generale n. 68 del 22-03-2014).

Sotto il profilo normativo, occorre anche ricordare che le strutture di accoglienza per minori, così come peraltro tutte le altre strutture a ciclo residenziale o semiresidenziale (ad es. quelle per anziani), devono possedere una serie di requisiti minimi a livello strutturale ed organizzativo definiti dal decreto ministeriale 21 maggio 2001, n. 308[157], per le comunità di tipo familiare con sede in abitazioni civili. In particolare, l'articolo 3 del citato decreto, nel definire i requisiti che devono possedere le strutture di tipo familiare e le comunità di accoglienza per minori, prevede che le comunità di tipo familiare e i gruppi appartamento con funzioni di accoglienza e bassa intensità assistenziale, che accolgono fino ad un massimo di sei utenti – anziani, disabili, minori o adolescenti, adulti in difficoltà, per i quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o permanentemente impossibile o contrastante con il progetto individuale – debbano possedere requisiti strutturali previsti per gli alloggi destinati a civile abitazione. La medesima norma stabilisce altresì che per le comunità che accolgono minori gli specifici requisiti organizzativi, adeguati alle necessità educativo-assistenziali dei bambini e degli adolescenti, siano stabiliti dalle regioni. Lo stesso decreto prevede all'articolo 4 che, fino all'entrata in vigore delle singole normative regionali, siano i comuni a rilasciare le autorizzazioni all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo diurno e residenziale dopo averne verificato il possesso dei requisiti minimi strutturali e organizzativi. La medesima norma, facendo salvo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 2, rinvia, per le strutture che erogano prestazioni socio-sanitarie, all'articolo 8-*ter* del decreto legislativo n. 502 del 1992 (come modificato dal d.lgs. n. 229/99) ed ai requisiti ivi previsti[158]. Si dispone altresì che fino all'adozione da parte delle regioni di ulteriori disposizioni in materia, continuino ad applicarsi le norme regionali relative ai procedimenti di autorizzazione emanate prima dell'entrata in vigore della legge n. 328 del 2000.

Il citato decreto stabilisce inoltre che, tra le condizioni organizzative che costituiscono requisiti minimi, vi siano la presenza di figure professionali qualificate in relazione alla tipologia di servizio erogato, secondo *standard* definiti dalle regioni; la presenza di un coordinatore responsabile del servizio; l'adozione, da parte del soggetto erogatore, di una Carta dei servizi sociali secondo quanto previsto dall'articolo 13 della legge n. 328 del 2000, comprendente la pubblicizzazione delle tariffe praticate con indicazione delle prestazioni ricomprese; ed infine l'adozione di un registro degli utenti del servizio, con l'indicazione dei piani individualizzati di assistenza.

Al di là dei controlli sulle strutture, uno specifico obbligo di vigilanza e controllo si pone rispetto all'attuazione e allo svolgimento del progetto quadro, del progetto di affidamento, del progetto educativo di comunità (PEC) e del progetto individualizzato (PEI).

In particolare, il *progetto quadro* indica complessivamente la progettazione e l'esito previsto a favore del minorenne cui si riferisce e della sua rete parentale di riferimento. È di competenza dell'ente locale inviante e deve rispettare le prescrizioni disposte dall'autorità giudiziaria competente. Deve indicare inoltre le azioni da intraprendere, i soggetti coinvolti nella gestione del progetto, le modalità di monitoraggio e verifica, nonché i tempi dell'intervento ritenuto appropriato e pertinente rispetto al caso concreto[159]. In esso sono quindi indicati gli interventi sociali, sanitari ed educativi, finalizzati a promuovere il benessere del minore e a rimuovere la situazione di rischio o di pregiudizio in cui si trova. In alcuni casi particolari - allontanamenti di urgenza – il progetto quadro viene redatto successivamente all'allontanamento, ma il più tempestivamente possibile. La sua redazione avviene in forma scritta e l'ente inviante lo definisce nell'ambito di una *equipe* multidisciplinare sul caso, composta da più operatori con competenze diverse e integrate[160].

---

[157] Cfr. il Regolamento concernente "*Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'art. 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*".

[158] Cfr. l'art. 8-*ter* del cit. decreto: "*Autorizzazioni alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie"*.

[159] Cfr. in tal senso il documento di proposta "*Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard, dell'AGIA, del maggio 2015*"; nonché le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare del MLPS del 2013.

[160] Cfr. in tal senso il documento del MLPS citato alla nota precedente, in cui si ricorda che in alcune realtà territoriali i servizi che si occupano di protezione e cura dei minori sono distinti dai servizi che curano l'affidamento familiare (centri per l'affidamento). In tali ipotesi, in cui intervengono due gruppi di operatori sullo stesso caso, si costituisce una unica *equipe.*

Il *progetto di affidamento familiare* è parte integrante ma distinta dal progetto quadro, viene definito solo nei casi di affidamento familiare ed in esso sono indicati gli obiettivi socio-educativi, la permanenza del bambino nella famiglia affidataria, i rapporti tra la stessa e la famiglia d'origine e i servizi sociali. In esso sono definiti altresì i tempi e le responsabilità di ciascuno dei soggetti coinvolti, le specifiche attività volte a rinsaldare il legame tra il bambino e la sua famiglia, tra cui il piano delle visite e degli incontri, ed infine l'ammontare del contributo economico disposto in favore della famiglia affidataria, con eventuale partecipazione alle spese della famiglia d'origine del bambino[161]. La verifica del progetto di affidamento familiare deve essere garantita dagli operatori che hanno la responsabilità del progetto quadro e del progetto di affidamento, che attuano un monitoraggio costante del progetto volto a valutare i cambiamenti e le condizioni che possono permettere un riavvicinamento tra il bambino e la sua famiglia.

Venendo al *progetto educativo di comunità* (PEC), si ricorda che di esso non esiste alcuna univoca definizione, pur potendosi affermare che lo stesso definisce gli *standard* educativo-assistenziali offerti dalle comunità di tipo familiare e trova fondamentalmente espressione nella Carta dei servizi. Si tratta in sostanza della traduzione della dimensione comunitaria in cui è resa evidente la caratteristica di "tipo familiare" della struttura attraverso: l'esistenza effettiva di processi di vita comunitaria e di rapporti significativi tra adulti e minori e all'interno del gruppo dei pari; l'effettiva pratica di rapporti quotidiani e legami di rete strutturati informali di scambio con il territorio in cui abita la comunità; l'evidenza di un adeguato piano formativo (e relativo programma formativo) a sostegno dei processi di formazione permanente per gli operatori; l'evidenza di adeguati percorsi di supervisione per tutti gli operatori; l'esistenza comprovata di adeguata metodologia di lavoro: definita, formalizzata, documentabile; documentati processi di positive e corretti rapporti di collaborazione e di gestione della presa in carico con la rete dei soggetti coinvolti e con il Servizio sociale titolare[162].

Il progetto individualizzato, detto anche *piano educativo individuale* (PEI)[163], è definito puntualmente dalla comunità ed è lo strumento che accompagna il percorso fuori dalla famiglia d'origine del minorenne[164]. Come rilevato dal Sottosegretario alla Giustizia, Cosimo Maria Ferri, e da tutti gli operatori del settore auditi dalla Commissione, è fondamentale che per ciascun minore venga elaborato un progetto *ad hoc*, che tenga conto delle sue specifiche caratteristiche, problematiche e necessità.

Il PEI, redatto in forma scritta dall'*equipe* educativa della comunità di accoglienza, definisce puntualmente il percorso educativo-assistenziale in favore del minore accolto, in connessione con il progetto quadro; gli obiettivi da verificare, confermare e ridefinire dopo un periodo di osservazione di almeno tre mesi. È verificato periodicamente nel rispetto degli obiettivi posti in fase di accoglienza ed è costantemente monitorato in sede di incontri di rete a cadenza periodica definita. È comunicato da parte della comunità al servizio sociale inviante, che provvede alla sua validazione, come assunzione di corresponsabilità. Qualora non sussistano specifici impedimenti nell'interesse superiore del minore, è comunicato e se possibile condiviso con la famiglia d'origine, e deve tener conto del punto di vista del minore, garantendo il suo diritto all'ascolto e alla partecipazione[165].

Di fondamentale importanza è il monitoraggio sul PEI e la sua periodica revisione sulla base delle necessità del minore.

Come rilevato da Matteo Zappa, responsabile minori Caritas ambrosiana di Milano, occorre evitare la categorizzazione, cercando di confezionare un progetto individualizzato per ogni famiglia, attraverso la collaborazione virtuosa che può nascere dall'assistenza sociale, dal terzo settore e dai soggetti gestori del territorio, con un coinvolgimento dei bambini, dei ragazzi e delle loro famiglie come attori protagonisti del progetto, non come coloro che lo subiscono, in modo che concorrano a

---

[161] Cfr. per maggiori dettagli quanto previsto nelle citate linee guida del MLPS.

[162] Cfr. in tal senso il documento "*Nuove sperimentazioni nel lavoro sociale e psicologico per la tutela dei minori e il supporto alle famiglie in difficoltà"* di Liviana Marelli in http://www.provincia.piacenza.it/Allegati/Livelli/MARELLI%2020-04-20121335773875.pdf.

[163] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 19.04.2016.

[164] *Ibidem* nota prec.

[165] *Ibidem* nota prec.

costruirlo insieme agli operatori dei servizi pubblici[166]. È dunque necessario «un progetto per ogni bambino», evitando categorizzazioni rispetto ai servizi di accoglienza. Ogni ragazzo, che sia solo o non accompagnato, che sia nato in Italia o no, ha bisogno, per il principio di appropriatezza, di un progetto *ad hoc*. "Quindi, tutti i sistemi di risposta che si possono attivare devono partire non tanto dalla categoria, quanto dalla capacità di attenzione al singolo minorenne per quello che chiede".

Come sottolineato da Liviana Marelli, direttore generale della Società cooperativa sociale onlus "La Grande Casa", nel corso della sua audizione, la fase di gestione del PEI, comprende l'osservazione, la conferma e il monitoraggio dello stesso. Ciascun minorenne ha diritto a un progetto per sé, mai preconfezionato, mai ispirato a ideologiche affermazioni più o meno di principio, mai strumentalizzato. Gli enti invianti titolari della competenza sul minore inserito devono verificare i progetti e fare gli opportuni controlli previsti dalla legge al riguardo.

L'*iter* di verifica nelle comunità di accoglienza comporta la necessità di conoscere: quanti minorenni sono ospitati, cosa fanno nella comunità, da quanti anni vi si trovano e che progetto hanno.

In alcuni casi, come osservato da Giovanni Fulvi, Presidente del Coordinamento nazionale delle comunità per minori (CNCM)[167], molto spesso si assiste a passaggi di minori da comunità a comunità, durante i quali queste non si parlano e non si capisce perché quel minore abbia lasciato un determinato progetto. La fase del controllo e delle verifica del PEI, anche ai fini della conclusione del periodo di affidamento familiare o etero-familiare, ovvero ai fini di un suo prolungamento, ha una importanza fondamentale, come è stato rilevato dagli auditi e dai componenti la Commissione nel corso delle audizioni svolte.

Annamaria Columbu, rappresentante del Coordinamento associativo «Ubi Minor», - portavoce delle istanze delle famiglie affidatarie, ha rilevato come, nell'ambito del tema che è stato sempre al centro dell'attenzione della sua associazione, che è il progetto per l'affido familiare di neonati e bambini piccolissimi, occorra evitare a questi minori a rischio il prolungamento di ospedalizzazioni e la permanenza in strutture. Pertanto, si ritiene necessaria l'obbligatorietà del progetto di affido e la sua costante verifica ed il suo monitoraggio[168]. "Spesso ci sono dichiarazioni di intenti fatte a voce o soltanto i calendari degli incontri. Chiediamo l'ascolto del minore, per quanto è possibile, cioè sempre, perché, secondo le sue capacità, si senta importante in questo progetto".

Il progetto a volte non è unitario e chi si occupa degli adulti vede il bambino spesso come terapia per i genitori e non condivide il progetto educativo sul bambino. Non c'è raccordo tra i vari servizi e le istituzioni, che si muovono alla giornata e navigano a vista e, talvolta, i servizi appaiono muoversi in modo punitivo nei confronti dei genitori naturali.

Monya Ferritti, Presidente del Coordinamento delle associazioni familiari affidatarie ed adottive in rete (CARE)[169], ha sottolineato la necessità di investimenti per progetti di recupero e di accompagnamento all'autonomia, di quei ragazzi che restano in comunità fino ai 18-21 anni, che quando escono non sanno cosa fare e dove andare, sono privi di riferimenti della propria famiglia di origine e si trovano sostanzialmente da soli[170].

Di seguito si forniscono i dati, suddivisi per regione, circa la definizione o meno del PEI.

[166] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 26.01.2016.
[167] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 29.01.2015.
[168] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 17.05.2017.
[169] *Ibidem,* nota prec.
[170] Si ricorda che sul tema del sostegno ai minori neomaggiorenni provenienti da comunità di tipo familiare, sono state presentate nella XVII leg. varie p.d.l. tra cui AS 64 (Amati ed altri) e AC 2005 (Brambilla), di cui non è mai iniziato l'esame.

Per il bambino/a o il ragazzo/a è stato definito il Progetto educativo individuale"?[171]

Regione	SI	No	Totale
Piemonte	87%	13%	100%
Valle d'Aosta	100%	0%	100%
Lombardia	87%	13%	100%
Bolzano	87%	13%	100%
Trento	89%	11%	100%
Veneto	90%	10%	100%
Friuli Venezia Giulia	89%	11%	100%
Liguria	93%	7%	100%
Emilia Romagna	**76%**	**24%**	**100%**
Toscana	85%	15%	100%
Marche	82%	18%	100%
Umbria	93%	7%	100%
Lazio	93%	7%	100%
Abruzzo	92%	8%	100%
Molise	89%	11%	100%
Campania	85%	15%	100%
Puglia	92%	8%	100%
Basilicata	91%	9%	100%
Calabria	78%	22%	100%
Sicilia	90%	10%	100%
Sardegna	58%	42%	100%
	87%	**13%**	

Altra criticità rilevata da parte dei soggetti auditi[172] sulla quale andrebbe effettuato un attento controllo è data dalla circostanza che il 20% dei giudici onorari è proprietario, direttore o ha rapporti di cointeressenza con case famiglia. Tale situazione sembrerebbe essere stata risolta con la circolare del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) del 26 ottobre 2015, sebbene dopo anni di latenza. Si ricorda che il caso è per così dire esploso a seguito di un'inchiesta giornalistica pubblicata sul settimanale "Panorama" nell'aprile 2015, in cui si è dato conto delle risultanze dell'indagine svolta dalla Onlus "Finalmente liberi", da cui è emerso che circa 211 giudici onorari dei tribunali per i minorenni e delle relative corti d'appello avrebbero operato in totale e palese conflitto di interessi rispetto alle funzioni esercitate, avendo contatti professionali con le strutture presso le quali essi stessi disponevano il collocamento di minori allontanati dalla propria famiglia d'origine. In alcuni casi prestavano consulenze professionali, in altri risultavano soci fondatori, soci, ovvero componenti dei consigli di amministrazione. La citata associazione ha dunque denunciato che il 20% dei magistrati minorili onorari italiani avrebbe avuto un qualche interesse, anche di tipo economico, nelle strutture di accoglienza per minori.

Si evidenzia, come peraltro rilevato nella citata inchiesta[173], che i giudici onorari minorili hanno comunque un certo peso nelle decisioni dei tribunali per i minorenni, essendo i relativi collegi giudicanti in primo grado composti da due giudici togati e due onorari, mentre i colleghi delle corti d'appello sono formati da tre togati e due onorari.

[171] Documentazione presentata dal vicepresidente dell'Associazione "Genitori sottratti", Gabriele Bartolucci, allegata al resoconto della seduta del 5.04.2016 (*Fonte: Istituto degli Innocenti).*

[172] Cfr. sul punto le considerazioni svolte da Vezzetti nel corso dell'audizione cit. del 19.04.2016.

[173] Cfr. l'articolo pubblicato sul settimanale Panorama del 28 aprile 2015 https://www.panorama.it/news/in-giustizia/scandalo-giudici-minorili-onorari/.

Si ricorda al riguardo che i giudici onorari affiancano i magistrati di carriera nell'attività giurisdizionale e nel caso dei giudici onorari minorili possono essere nominati cittadini benemeriti dell'assistenza sociale ovvero cultori di biologia, psichiatrica, antropologia criminale, pedagogia e psicologia[174].

Su tale questione è stata emanata, come ricordato, la citata circolare del CSM dell'ottobre 2015, recante "*Criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari minorili per il triennio 2017 -2019*", in cui vengono definite all'articolo 7 (commi 6 e 7) specifiche incompatibilità che, per quanto di interesse, sono costituite dallo svolgimento da parte del giudice onorario minorile di attività di operatore socio-sanitario dei servizi territoriali, pubblici e privati, o di collaborazione con essi a qualsiasi titolo. In tali casi è necessario che ne sia assicurata la posizione di terzietà rispetto ai procedimenti trattati ed in ogni caso, il giudice onorario minorile non può trattare procedure seguite dai servizi territoriali con i quali egli a qualsiasi titolo collabori, venendosi altrimenti a configurare una ipotesi di obbligo di astensione[175]. Ulteriori incompatibilità sono costituite dal rivestire cariche rappresentative in strutture comunitarie ove vengono inseriti minori da parte dell'autorità giudiziaria o dal partecipare alla gestione complessiva delle strutture stesse o ai consigli di amministrazione di società che le gestiscono.

La stessa previsione si applica a coloro che svolgono attività di operatore socio-sanitario o collaboratore a qualsiasi titolo delle strutture comunitarie medesime, pubbliche e private. Si prevede altresì che il giudice onorario minorile, all'atto della nomina, debba impegnarsi a non assumere, per tutta la durata dell'incarico, i ruoli o le cariche suddette e, se già ricoperti, debba rinunziarvi prima di assumere le funzioni.

Tali incompatibilità ricorrono anche nel caso in cui tali cariche o quei ruoli siano rivestiti da parenti sino al secondo grado, da affini in primo grado, dal coniuge o dal convivente. Spetta in ogni caso al Presidente dell'ufficio giudiziario interessato fornire al CSM ogni utile elemento di giudizio ai fini della valutazione della domanda di nomina o di conferma ovvero ai fini della revoca dell'incarico.

L'articolo 12 della circolare prevede inoltre che il Presidente del tribunale per i minorenni e della sezione per i minorenni della Corte d'appello vigilino sull'attività dei giudici onorari minorili addetti ai rispettivi uffici e riferiscano con apposita relazione, entro il 31 dicembre di ciascun anno, al Consiglio giudiziario sull'andamento del servizio.

Si ricorda infine che il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, nell'ottobre del 2016 ha anche emanato una direttiva sui rapporti tra la giustizia minorile, il privato sociale e le comunità di accoglienza, chiarendo che la stessa si è resa necessaria dopo una approfondita disamina della situazione in cui versa in questo momento storico il "mondo della giustizia minorile". Infatti, nonostante il contributo fornito dal privato sociale e dalle cooperative nell'ambito del sistema di accoglienza, è apparsa urgente l'esigenza di una ricognizione dei metodi di selezione dei contraenti e di costante verifica della qualità dei servizi resi rispetto ai costi, talvolta esorbitanti, che vengono sostenuti dal Ministero e dagli enti territoriali. Il Ministero ha il dovere di svolgere una attenta azione di coordinamento dei controlli e di verifica costante su procedure, prassi e costi con l'obiettivo di accompagnare e sostenere l'azione della magistratura finalizzata alla protezione e alla tutela dei diritti dei minori.

È stata dunque invocata dal Ministro la "massima trasparenza" nella esecuzione dei provvedimenti di collocamento di minori nelle comunità nell'ambito di procedimenti penali[176].

---

[174] Cfr. articolo 2 del R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1404 e successive modificazioni.

[175] L'articolo 7, comma 6, prevede altresì che il dirigente dell'ufficio giudiziario abbia cura che ogni interferenza o confusione dei ruoli sia evitata, anche attraverso l'applicazione delle regole fissate dal CSM nella circolare sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari.

[176] Sull'affidamento dei minori inseriti nel circuito della giustizia penale nelle comunità ministeriali ovvero in quelle del privato sociale, si *v.infra* il par. n.6.

10. I costi variabili delle comunità e dei collocamenti dei minori fuori famiglia.

Un aspetto importante che la Commissione ha esaminato nell'ambito dell'indagine conoscitiva è stato quello dei costi sostenuti dagli enti locali per il collocamento dei minori nelle strutture di accoglienza, nonché quelli di gestione delle strutture stesse.

Giovanni Fulvi, *presidente del Coordinamento nazionale delle comunità per minori (CNCM)*[177], ha presentato un quadro del fabbisogno economico di una comunità di accoglienza per minori non accompagnati, constatando che a volte le comunità vengono scelte in base ai costi. C'è ancora una ricerca della risorsa al ribasso e si inserisce il minore nella comunità che costa meno per la mancanza di risorse degli enti locali. In tal caso, il superiore interesse del minore non è molto considerato: ovviamente, se in una comunità la retta costa la metà rispetto a un'altra, probabilmente i servizi forniti non saranno gli stessi.

Bisogna prima di tutto chiarire che quando si parla di rette di 3-400 euro al giorno, si tratta di strutture particolari, come quelle di tipo sanitario, che accolgono ragazzi con doppia diagnosi, in cui la proporzione degli operatori e la presenza della parte sanitaria sono rilevanti.

In realtà, normalmente si hanno cifre molto più basse: la retta media in Piemonte è di 105 euro, in Lombardia di 107 euro, in Veneto di 118 euro, in Emilia-Romagna di 108 euro, nelle Marche di 93 euro, in Toscana di 90 euro, in Campania di 115 euro, in Calabria di 92 euro, a Milano di 78 euro e in Sicilia di 76 euro; l'ultima in classifica è Roma, con una retta media che va dai 69 ai 75 euro.

La qualità delle strutture è data soprattutto dalla professionalità degli operatori, che devono essere capaci di entrare in relazione in maniera stabile e continuativa con i minori ivi collocati. Con cifre che non corrispondono realmente alle spese, non è possibile garantire questa stabilità e continuità e la qualità viene meno. C'è anche chi lucra e non paga gli operatori; tuttavia, la stragrande maggioranza delle comunità sono attestate su una sufficiente adeguatezza rispetto alla gestione.

In una comunità con 8 minori lavorano educatori che si alternano 24 ore al giorno, presenti 365 giorni l'anno e un coordinatore per almeno 20 ore la settimana. In alcune ore del giorno è sufficiente la presenza di un solo educatore, in altri momenti il numero varia da due a tre. Pertanto, in un giorno, è necessario impiegare personale educativo per un totale di almeno 42 ore.

Calcolando che un educatore costa mediamente 18 euro lordi l'ora, pari a 275.940,00 euro annui per l'insieme degli operatori, con una maggiorazione di circa il 10% per il costo dei sostituti (per malattia o ferie dei titolari), cui va aggiunto il costo del coordinatore per un importo di 22.680 euro l'anno, nonché i costi sostenuti per la supervisione che gli educatori devono fare per quattro ore al mese, per un importo totale di 4.800 euro l'anno, con un professionista esperto, nonché i costi per la formazione, pari a tre ore mensili per un importo di 3600 euro annui, oltre a quelli relativi al personale amministrativo e contabile (12.000 euro), è facilmente desumibile il costo totale annuo, pari a 346.520,00 euro, equivalenti a 118,67 euro al giorno per ciascun minore ospitato.

[177] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 29.09.2015.

Calcolo della retta: i costi di gestione di una comunità[178]

Voci di spesa	Totale annuo	Pro capite/Die	%
Personale	€346.520	€118,67	78%
Casa (affitto o mutuo)	€18.000	€6,16	4%
Automobili e trasporti (inclusi abbonamenti, assicurazioni, bolli, manutenzione, ammortamento)	€18.000	€6,16	4%
Arredi, cancelleria e attrezzature	€4.000	€1,36	0,9%
Sanitarie	€2.000	€0,68	0,5%
Scolastiche	€1.000	€0,34	0,25%
Utenze, imposte, tasse, oneri amministrativi	€12.000	€4,11	2,7%
Alimentari	€24.000	€8,22	5,4%
Abbigliamento	€6.000	€2,05	1,35%
Sport, tempo libero, vacanze	€8.000	€2,74	1,8%
Assicurazioni e ammortamenti	€3.000	€1,02	0,7%
TOTALE	**€442.520,00**	**€151,03**	**100%**

Alcuni di questi costi possono essere ridotti, ad esempio nel caso l'immobile sia di proprietà o in comodato d'uso; ovvero nel caso in cui le spese sanitarie, scolastiche, per vacanze, tempo libero e sport siano a carico del servizio sociale inviante; ovvero se il coordinatore viene retribuito come un normale educatore; oppure reperendo risorse aggiuntive attraverso fondi, donazioni, supporto di volontari e così via.

Calcolando l'ipotetico risparmio in 26 euro circa, si viene così a definire un *range* di spesa che varia tra circa 125 e 151 euro giornalieri. Purtroppo, a causa della carenza di risorse e dei ritardi nei pagamenti, molte comunità hanno chiuso o stanno chiudendo, altre hanno un bilancio negativo, come è il caso dell'Emilia-Romagna per oltre il 70% delle strutture.

A fronte del fabbisogno ipotizzato, la realtà effettiva è molto diversa. Il quadro delle rette medie erogate in alcune regioni e città mostra come le stesse siano inferiori, spesso di molto, rispetto ai reali costi sostenuti.

Regione o città	Retta media giornaliera
Piemonte	105,00
Lombardia	107,00
Veneto	118,00
Emilia-Romagna	108,00
Marche	93,00
Toscana	90,00
Campania	115,00
Calabria	92,00
Sicilia	76,26
Milano	78,00
Roma	69,75

Per quanto concerne i finanziamenti delle comunità, è stata segnalata una disomogeneità a livello territoriale, tanto che la media delle rette è notevolmente diversa a seconda della regione o città interessata, come illustrato nella precedente tabella.

[178] Cfr. per le tabelle l'all. al *res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'in. e l'ad.* del 29.09.2015, pagg. 35 e ss: "*I minorenni fuori dalla famiglia d'origine: i numeri*", a cura di Liviana Marelli (CNCA).

Le comunità devono quindi fare ogni sforzo nella raccolta di fondi da donatori privati, per integrare le insufficienti rette pubbliche; ma in tempi di crisi è concreto il rischio di non raggiungere l'obiettivo.

La Commissione ha affrontato in una seduta[179] il caso del Centro assistenza minori (CAM) della Città metropolitana di Milano, a rischio di chiusura, anche per i suoi elevati costi. Pierfrancesco Majorino, assessore alle politiche sociali e cultura della salute del Comune di Milano, ha riconosciuto che la retta del CAM è piuttosto elevata, essendo pari a 160,88 euro *pro die*, visti gli alti *standard* di servizio offerti, mentre una retta media è di 76,83 euro.

Marcello Correra, Direttore del CAM, ha presentato la situazione del suo Centro all'aprile del 2014, con un costo annuo superiore ai 3 milioni 500 mila euro, a fronte di entrate che si attestavano nella previsione del bilancio 2014, a 1 milione 700 mila euro all'anno.

La componente maggiore era costituita dal personale, con circa 1 milione 800 mila euro all'anno per quanto riguardava la fascia educativa e 370.000 euro all'anno per i servizi di natura trasversale, mentre il costo di gestione dei servizi collaterali, ossia il vitto, gli aspetti ludici, le pulizie e via discorrendo, si aggirava attorno ai 400.000 euro. Si tratta però di un servizio reso sette giorni su sette per 365 giorni all'anno, per complessive 8700 ore di lavoro.

È stato anche ricordato come la natura giuridica del servizio in economia non permette di utilizzare direttamente il volontariato all'interno della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda la composizione dei costi, la prima voce di spesa è quella per il personale socio-educativo, che comprende gli educatori, i supervisori e le collaborazioni specialistiche.

Poi ci sono dei costi amministrativi generali, che sono la gestione amministrativa in senso stretto e le spese di gestione; ci sono componenti che, pur non corrispondendo a un servizio, gravano lo stesso sui costi complessivi, come le aspettative per maternità: nel settore privato, infatti, la maternità è corrisposta dall'INPS, mentre nel settore pubblico rimane a carico dell'ente. Dopo la cosiddetta legge Delrio (7 aprile 2014, n. 56, *"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*), a fronte di un problema di competenze derivanti dalle funzioni fondamentali assegnate alla Città metropolitana e alle Province, questo servizio si è trovato con un problema di tenuta della spesa.

Si è quindi proceduto al rallentamento nell'accoglienza di nuovi bambini, di pari passo con il divieto anche di assumere personale, e i bambini ospitati dal centro da 50 sono scesi a 17. È bene ricordare che già precedentemente il *trend* era in diminuzione, perché c'è stata una scelta di sostenibilità e di maggiore concentrazione sulle fasce della primissima età, che comportano spese maggiori.

Massimiliano Porcelli[180], presidente della società cooperativa sociale «Utopia 2000 Onlus», si è soffermato sui finanziamenti delle strutture e sui loro costi; dal momento che si parla molto del *business* delle comunità familiari, si avverte l'esigenza di un serio sistema di controlli, anche a tutela dell'onorabilità professionale di chi lavora all'interno delle comunità. Ha quindi evidenziato la necessità di controlli semplici e severi, da rendere pubblici, per scongiurare il rischio di illegittimi arricchimenti da parte dei gestori delle comunità.

La trasparenza sulle cifre sarebbe di aiuto per chi lavora seriamente e onestamente, che potrebbe poi reclamare, a ragione, pagamenti più puntuali e un impiego delle risorse più razionale. Essendo consapevole del fatto che attorno alla gestione dei minori stranieri non accompagnati esistono fenomeni di spreco di denaro pubblico, ritiene che un più efficace sistema di controlli potrebbe arrestare il fenomeno. Se in sede di ispezione non emergono evidenti carenze strutturali o igienico-sanitarie, ciò non significa che la struttura fornisca un servizio adeguato. Sarebbe invece utile dialogare con gli insegnanti e i componenti del contesto sociale di rifermento sia per valutare l'integrazione della comunità nel territorio in cui opera, sia per capire quanto il ragazzo partecipi al proprio progetto

[179] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 3.11.2015.
[180] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 27.04.2016.

educativo. Si devono adottare nuovi protocolli operativi basati su reti territoriali per avere un quadro complessivo fondato sul vissuto effettivo dei minori all'interno delle strutture.

Andrea Carletti, sindaco di Bibbiano[181], intervenuto in rappresentanza del Servizio sociale integrato dell'Unione dei comuni della Val d'Enza (RE), ha riferito come nel suo territorio negli ultimi cinque anni sia stato dimezzato l'impiego di risorse per l'inserimento di minori in comunità, mentre è raddoppiato quello per gli affidi; inoltre sono aumentate le risorse impegnate per l'educazione nel territorio, come strada da seguire con coerenza di azioni e anche di investimenti da parte degli enti locali.

11. Il punto di vista delle associazioni dei genitori e quello dei gestori delle comunità familiari.

La Commissione ha audito numerosi rappresentanti delle associazioni, delle comunità educative residenziali, delle case famiglia o delle altre strutture che forniscono servizi residenziali per i minori che vivono al di fuori dal proprio nucleo familiare d'origine, o che coordinano l'attività di tali strutture, al fine di approfondire al meglio la conoscenza delle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza grazie a chi opera sul campo per dare soluzione a questa particolarissima situazione di disagio.

Proprio l'aspetto relativo alla disponibilità e alla diffusione di dati in grado di ampliare l'informazione e la conoscenza del fenomeno è stato oggetto dell'intervento di Massimo Rosselli del Turco[182], *coordinatore e rappresentante di 31 associazioni che tutelano i diritti dei minori. Nel corso dell'audizione egli ha evidenziato la* carenza di informazione istituzionale che connota il fenomeno in esame. Ciò rende difficile compiere scelte e assumere decisioni ottimali perché, non conoscendo con precisione il problema, è difficile individuare e adottare soluzioni adeguate, come nel caso della scelta della struttura più idonea a ospitare il minore.

Nella stessa seduta è intervenuto Giovanni Fulvi[183], *Presidente del Coordinamento nazionale delle comunità per minori, il quale ha specificato come* il numero di case famiglia gestite da famiglie residenti sia molto limitato. Anche quando nella casa famiglia vi sono degli adulti residenti, nella gran parte dei casi si tratta di religiosi, pur se coadiuvati da operatori professionisti laici. Ciò è possibile perché la legge n. 149 del 2001 definisce le strutture dove possono essere inseriti i minori come «comunità di tipo familiare con un'organizzazione analoga a quella di una famiglia». L'organizzazione deve ricordare e rappresentare le relazioni familiari, ma non necessariamente deve essere una famiglia.

Il presidente del Gruppo consorzio cooperative sociali (CeIS), Giovanni Mengoli[184], ha espresso dubbi sull'efficacia della normativa che regola l'accoglienza dei minori in comunità, di fonte regionale. Poiché i bisogni dei minori sono omogenei sull'intero territorio nazionale mentre le modalità di accoglienza sono diverse, a causa delle diverse normative di riferimento, a suo avviso è necessaria una maggiore omogeneità normativa per risolvere problemi uguali ma affrontati in modo diverso.

È stato segnalato poi che non dovrebbe esserci contrapposizione tra affido e inserimento in comunità, supponendosi l'affido familiare sempre preferibile. Ciò è evidente, ad esempio, nel caso di adolescenti presi in carico proprio a causa di conflittualità con i propri genitori. Scegliendo una struttura con altri genitori si rischia di riprodurre le conseguenze negative sperimentate nella famiglia d'origine. Meglio invece optare per un intervento di educatori professionisti, che possano svolgere anche la funzione di genitori, ma col distacco necessario a costruire relazioni empatiche. I gestori di comunità, insieme alle famiglie che fanno affido, costituiscono un unico sistema d'accoglienza armonico e complementare. Naturalmente l'accoglienza in una comunità ha un costo maggiore, facendo così preferire l'affido. Non sempre però, a suo giudizio, esiste un numero di famiglie disponibili adeguato alle esigenze. Un ulteriore elemento da segnalare riguarda il ritardo con il quale avviene

[181] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 14.07.2016.
[182] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 29.09.2015.
[183] *Ibidem* nota prec.
[184] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 24.11.2015.

l'inserimento del minore in una struttura, di solito quando la situazione è già fortemente compromessa, con ragazzi quasi maggiorenni, fatto che impedisce alle comunità di operare al meglio.

Per Luca Zottoli[185], *socio e volontario del CeIS,* l'educazione alla genitorialità è materia complessa e stimolante, necessaria per prevenire ed evitare di allontanare i minori dalla famiglia di origine. A questo fine il *CeIS* ha aperto un consultorio specificamente dedicato alle dipendenze. Più in generale, il Centro fornisce un supporto al recupero.

Alessandra Maggi[186], *Presidente dell'Istituto degli Innocenti,* ritiene che ci sia bisogno di tutto per i bambini fuori famiglia, a partire dalle strutture di accoglienza, poiché nel nostro Paese non esistono più gli istituti. A questo riguardo solo alcune regioni hanno adottato linee di indirizzo per accreditare le strutture, affinché offrano a tutti i bambini accolti le stesse opportunità. In altre regioni il processo è ancora *in fieri.* A suo avviso sarebbe necessaria una riflessione generale sugli indirizzi nazionali da dare alle strutture di accoglienza, per uniformare al meglio i servizi resi ai minori fuori famiglia. L'alternativa è l'affido, istituto giuridico che storicamente ha garantito ospitalità a circa la metà dei minori fuori famiglia. È importante definire quali siano le condizioni che determinano la fuoriuscita del minore dalla propria famiglia d'origine e la risposta è semplice: l'inadeguatezza genitoriale. Le famiglie sono sempre più fragili, la situazione di difficoltà economica pone oggettivamente le famiglie in condizioni di inadeguatezza e incapacità a gestire il rapporto con i figli. C'è poi la dipendenza, ma la prevalenza è data proprio dall'inadeguatezza genitoriale. Esistono problemi relazionali, maltrattamenti, incuria e problemi sanitari dei genitori. Questi sono gli aspetti che devono affrontare i tribunali per i minorenni, i servizi sociali, quando ritengono che le condizioni esistenti impongano, per il bene del minore, l'allontanamento temporaneo dalla propria famiglia. Passando all'affido, la legge prevede il limite massimo di due anni. Si verifica invece la prevalenza di affidi familiari che superano i quattro anni. Questo è un dato importante su cui riflettere, perché se le comunità garantiscono maggiore flessibilità, l'affido familiare garantisce una assistenza più prolungata nel tempo.

Resta un ultimo problema su cui riflettere legato al compimento della maggiore età, soprattutto per i minori stranieri, che costituisce il termine finale della tutela. Ci si deve occupare di loro anche dopo, predisponendo sostegni per l'alloggio e l'inserimento nel mondo lavorativo. È necessario prevedere un percorso di ulteriore affiancamento e aiuto per affrontare la sfida di una vita in autonomia.

Lara Sgobbi[187], *responsabile della Linea tutela minori de «L'Albero della Vita – Onlus»,* un'organizzazione che da diciott'anni, fra i vari temi di intervento, si occupa dei minori fuori famiglia e della loro protezione, ha sottolineato come l'intervento sociale attuato dalla citata Onlus è riferito soprattutto alla protezione dell'infanzia, con particolare attenzione per la formazione e la cura degli operatori sociali coinvolti come educatori, coordinatori e psicologi. Si tratta di una chiara metodologia di intervento pedagogico che mira allo sviluppo delle capacità del bambino.

È stata inoltre evidenziata l'importanza di verificare effettivamente e non solo formalmente gli *standard* esistenti nelle comunità di accoglienza. Quelli gestionali e organizzativi, pur con delle differenze regionali relative, ad esempio, al rapporto metri quadri destinati a ogni piccolo ospite, al rapporto tra educatore e bambini e alla verifica dell'idoneità dei titoli di studio dell'*équipe* che lavora con i minori, sono realizzati. Analogamente si verificano le modalità di redazione dei progetti educativi individualizzati, in aggiunta alle verifiche interne fatte dalla comunità stessa. Quello descritto le appare tuttavia un sistema ridondante. Servirebbe invece una verifica della qualità effettiva dell'intero ambiente-comunità, per capire se sia o meno idoneo. Si pone, dunque, la necessità di adottare monitoraggi della qualità offerta dal cd. privato sociale, fatto di organizzazioni e associazioni, che si occupano di prendere in carico i minori.

---

[185] *Ibidem* nota prec.
[186] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 12.01.2016.
[187] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 19.01.2016.

La propria esperienza la porta ad affermare che esistono collaborazioni costanti e quotidiane con i servizi sociali, durante le quali si assiste a un evidente sovraccarico di lavoro. Per questo motivo i tempi di intervento di tutti i soggetti coinvolti non sono compatibili. Vi sono minori che crescono in comunità dove si progettano interventi educativi monitorati al meglio, ma il tribunale e i servizi sociali sono difficilmente reperibili o tacciono per un tempo che rende inefficace l'azione svolta.

Servirebbe un progresso culturale ed economico, ossia maggiori risorse destinate all'opera di prevenzione dell'allontanamento, rafforzando contemporaneamente l'istituto dell'affido. Per questo fine è necessario dotarsi di sistemi nazionali di raccolta dati, così come una più dettagliata conoscenza anche riguardo al numero complessivo di comunità alloggio, per giungere alla creazione di un *database* che raccolga le famiglie affidatarie disponibili, per mettere in rete tutte le risorse in campo.

Matteo Zappa[188]*, responsabile minori della Caritas ambrosiana di Milano, ha introdotto* una riflessione più ampia sul tema della famiglia e su quello dei minori, a prescindere dalla condizione di allontanamento. A suo avviso si dovrebbe preliminarmente analizzare il fenomeno nel suo complesso. Esiste una sorta di sconnessione tra i ragionamenti sul tema dei minori allontanati, quindi sulle comunità, l'istituto dell'affido e la politica sociale ordinaria. Devono essere, invece, le politiche familiari il punto di partenza per affrontare al meglio il tema dei minori fuori famiglia. La frammentarietà dell'approccio rende inadeguato il sistema di politiche esistenti. Le famiglie più fragili e negligenti dovrebbero essere accompagnate preventivamente rispetto al percorso di cura e di responsabilità nei confronti dei loro figli. Esiste un *deficit* delle capacità delle comunità nel loro insieme di identificare situazioni di fragilità o di maltrattamento e violenza che impedisce adeguate azioni di politica economica aventi carattere sociale, psicologico e pedagogico. È necessario unire competenze, sistemi e servizi per concorrere a supportare le famiglie rispetto al mantenimento, al loro interno, dei propri figli.

Esiste dunque un evidente problema di risorse economiche e di discrezionalità di investimento operata dagli enti locali. Ciò è vero anche se il fenomeno non appare dettato dalla volontà, quanto dall'impossibilità di avere a disposizione risorse adeguate per supportare, da un punto di vista dell'accompagnamento, le famiglie fragili. Ha poi ricordato che la Costituzione riconosce la necessità di colmare le distanze che impediscono a molte famiglie l'espressione piena delle proprie capacità di responsabilità e di cura genitoriale. Ha portato alcuni esempi, come nel caso di una madre fragile che chiede aiuto per necessità quotidiane di tipo economico, emergendo solo poi anche delle fragilità psicologiche causate dal difficile rapporto con il proprio figlio a cui si può aggiungere un problema di ulteriore conflittualità dovuta a un padre assente. Sono molti i fattori che determinano un allontanamento. Essi dovrebbero essere prevenuti grazie al lavoro di professionisti che in *equipe* possano intervenire sul nucleo nel suo insieme, al fine di fornire il miglior supporto necessario, ben più ampio di quello inizialmente chiesto e fornito.

Ha sottolineato inoltre il fatto che non sempre le famiglie sono le istituzioni adatte per la crescita dei figli. Il fenomeno è causato anche da un investimento economico insufficiente. Propone quindi un nuovo *welfare* che integri le diverse competenze specialistiche con la cultura di accoglienza all'interno di tutte le comunità di vita delle persone, fondata meno sulle prestazioni e più sulle relazioni. Se si considera poi che i numeri dell'affido rimangono scarsi a causa dell'impossibilità di conciliare l'accoglienza di un figlio in casa, dovuta a tempi di vita e a relazioni sociali molto frammentati, si potrebbero incrementare i numeri solo garantendo un sostegno economico anche alle famiglie affidatarie. Ciò finanzierebbe una rete adeguata e di supporto e, di conseguenza, aumenterebbe il numero di famiglie disponibili ad essere affidatarie di un minore. Le istituzioni devono mostrare maggiore fantasia e coraggio per fornire soluzioni opportunamente diversificate, capaci di andare incontro alle reali e specifiche necessità della vita, garantendo una possibilità di scelta effettiva tra comunità, affido o accompagnamento personalizzato per i genitori, individuate in base allo specifico bisogno esistente.

[188] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 26.01.2016.

In chiusura ha affrontato il tema dei minori stranieri non accompagnati che quindi vivono nel nostro Paese da soli. Si dovrebbe dare concreta attuazione alla Convenzione di New York, garantendo loro diritti in base al solo fatto di essere minori, senza alcuna differenza derivante dalla condizione di stranieri, per garantire loro un diritto pieno a ricevere un'accoglienza adatta all'età. Per un ragazzo che ha vissuto un percorso di migrazione o è cresciuto in un percorso comunitario, è necessario immaginare un sistema di cura che vada ben oltre la parte educativa della comunità, creando una ulteriore rete di opportunità che lo sostenga dopo la sua uscita dalla stessa. È necessario considerare i bambini e i ragazzi come un bene comune e garantire loro politiche strutturali e processi che forniscano una soluzione di lungo termine. Occorrono quindi più risorse per politiche, servizi e strutture per minori, in particolare per l'infanzia.

Riccardo Ripoli[189], *presidente dell'associazione Amici Della Zizzi Onlus,* ha affermato con decisione come in questo ambito la prevenzione sia preferibile alla cura. Pur riconoscendo all'affido un ruolo importante e necessario, si deve modificare la normativa vigente.

Utile appare la proposta avanzata dalla vicepresidente della Commissione, senatrice Blundo, di modificare l'articolo 403 del codice civile, per approntare strumenti più efficaci al fine di impedire l'allontanamento del minore in presenza di presupposti vaghi e spesso in violazione del diritto al contraddittorio sancito dall'articolo 111 della Costituzione. Ha espresso poi perplessità sull'efficacia del sistema di sanzioni nei confronti degli amministratori. La legge sull'affido prevede obblighi che, pur se non ottemperati, sono privi di sanzione. Sarebbe utile anche l'ulteriore proposta avanzata nel corso delle audizioni in Commissione di creare un progetto di rientro in famiglia entro un breve termine. Poiché l'affido giunge quando si è già in un momento di difficoltà, senza aver avuto tempo di svolgere una analisi attenta del caso, il rientro in famiglia deve essere realizzato nel più breve tempo possibile, ma solo dopo accertamenti approfonditi. Analogamente concorda con l'osservazione fatta sempre dalla senatrice Blundo relativamente alla figura del sindaco o del responsabile dei servizi sociali, che si viene a trovare nella condizione di tutore di diversi minori, senza però potergli dedicare il necessario tempo e cura. Si dovrebbero quindi creare figure *ad hoc* che abbiano competenze di doppia natura, sia professionale che familiare.

In questo ambito non soccorre l'informazione pubblica dalla quale emerge una forte avversità sia contro le case famiglia che contro l'affidamento in generale. La stampa sostiene che i bambini vengono tolti alle famiglie perché povere. Quanto affermato non è esatto poiché dati ufficiali ci dicono che a fronte di 19.200 bimbi in affido ne esistono 1.045.000 in condizioni di povertà assoluta. Non esiste quindi un legame tra povertà e affido, altrimenti oltre un milione di bambini sarebbero in affidamento. Al contrario, essendo i comuni a sostenere i costi dell'affido, sono proprio le istituzioni preposte ad ostacolarlo.

La disparità di risorse disponibili, maggiori nel centro-nord del Paese, rende difficile la concreta attuazione dell'affido in forma omogenea sul territorio nazionale. Infatti, i ragazzi che nascono e crescono in famiglie disagiate al nord sono maggiormente tutelati che al sud. Lo Stato dovrebbe intervenire per la promozione dell'affido anche attraverso l'istituzione di un apposito fondo destinato allo scopo.

In altra sede sono stati auditi ulteriori esperti della materia.

Gianni Casale[190]*, ideatore del Progetto Anthea che ha il fine di dare soluzione a problematiche di conflittualità genitoriale, è intervenuto in Commissione nell'ambito dell'***indagine conoscitiva sulla salute psicofisica dei minori. Nel suo intervento ha specificato che**, in qualità di avvocato, ha dovuto affrontare la questione di come fornire strumenti utili per prevenire la conflittualità tra i coniugi in sede di separazione.

Ha infatti constatato che, una volta emessa la sentenza di separazione, il comportamento dei genitori rispetto alla prole non è adeguatamente vigilato, quindi la conflittualità sopita in tribunale

[189] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 24.05.2016.
[190] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 23.05.2017.

riesplode in tutta la sua pienezza. La proposta suggerita al riguardo consiste in un'applicazione per *smartphone* attraverso cui i genitori possono utilmente colloquiare tra di loro, con i servizi sociali, le istituzioni scolastiche e, in caso di adesione, con l'autorità giudiziaria.

L'adozione di tale strumento potrebbe recare vantaggio anche agli assistenti sociali che non sempre sono apprezzati dalle famiglie, a causa del compito ingrato che svolgono, dando loro la possibilità di utilizzare uno strumento con cui interfacciarsi in tempo reale con tutti i componenti del nucleo familiare. Ciò gli permetterebbe di essere più duttili e coinvolti più negli aspetti familiari e meno in quelli burocratici delle singole vicende.

In altra sede[191] sono stati auditi rappresentanti della Comunità Giovanni XXIII. Valter Martini, responsabile del Servizio affidamento della citata Comunità, ha proposto una modifica alla legge n.184 del 1983 - *Diritto del minore ad una famiglia* - volta a differenziare le diverse tipologie di comunità oggi esistenti, a far riconoscere le case famiglia multiutenza e a vietare il ricovero dei bambini sotto i sei anni nelle comunità educative (non familiari).

Un punto di vista interessante è stato ritenuto dalla Commissione quello delle associazioni che rappresentano i genitori dei bambini e ragazzi fuori famiglia o che accolgono questi minori in qualità di affidatari. Nel corso di tali audizioni sono state evidenziate alcune criticità, condivise da tutti, cui in parte si è già fatto cenno, come:

- la necessità di riformare radicalmente l'articolo 403 del codice civile, relativo agli allontanamenti d'urgenza dei minori dalla famiglia d'origine;
- il problema degli affidi *sine die*, in contrasto con quanto previsto dalla legge 184 del 1983 che prevede una durata massima di 24 mesi, mentre oltre il 70 % dei bambini vi permane a volte fino a quattro, cinque o sei anni;
- l'importanza di una vera continuità affettiva, con la prosecuzione dei rapporti sia con la famiglia biologica (nel caso di affidi o adozioni), sia con la famiglia affidataria (nel caso di un rientro nella famiglia d'origine);
- la mancanza di dati aggiornati circa la realtà attuale dei minori dati in affido o collocati presso comunità di accoglienza;
- la necessità di una migliore formazione degli operatori e di un maggior sostegno alle famiglie, sia di origine che affidatarie, nonché una più dettagliata progettualità basata sulle necessità del singolo minore, anche oltre il raggiungimento della maggiore età.

Elena Cianflone[192], presidente dell'Unione famiglie adottive italiane (UFAI), ha rilevato l'esigenza di prevedere per chi fa l'affido a lungo termine un decreto così come previsto per i casi di adozione, per garantire in caso di cessazione dello stesso una certa continuità affettiva con la famiglia affidataria. Vi è poi la questione legata all'eventuale interruzione del progetto di affidamento che, di fatto, comporta gli stessi problemi della fine di un percorso adottivo, tanto che spesso questi ragazzi subiscono più di un abbandono. La legge n. 173 del 2015 colma un vuoto legislativo sulla continuità affettiva, ma resta l'incertezza del futuro.

Gli affidi *sine die* devono essere trasformati in adozioni aperte, che tutelino il legame biologico, ma anche il rapporto con i genitori affidatari e consentano al bambino, anche nel caso di rientro nella famiglia di origine, di mantenere rapporti affettivi con chi per anni si è occupato di lui: per il bambino non è mai positivo troncare di colpo una relazione affettiva. In tal senso, l'adozione aperta ridurrebbe il bisogno di risorse economiche rispetto all'istituzionalizzazione. Sarebbe opportuno inserire le coppie disponibili all'affido in liste differenziate in base alla possibilità di accoglienza ed approntare delle linee guida, utili per le famiglie e gli operatori.

[191] Cfr. *Res. sten.* del 13.01.2015, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla prostituzione minorile.
[192] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* dell'8.06.2016.

Monya Ferritti[193], presidente del Coordinamento delle associazioni familiari affidatarie ed adottive in rete (CARE), a cui aderiscono 33 associazioni, si è soffermata sul sostegno all'adozione e all'affido di bambini diversamente abili o gravemente malati. Il ministro Orlando ha individuato in 300 il numero dei bambini o dei ragazzi non adottati per condizioni di salute psicofisica o per patologie irreversibili[194].

Occorre riflettere su diverse tipologie di affido familiare, oltre quello temporaneo, l'unico previsto dalla legislazione vigente, come l'affido di vicinanza, in cui i bambini restano in famiglia e le famiglie "vicine" si occupano di loro; ovvero affidi a lungo termine per famiglie ritenute recuperabili; ed infine l'adozione aperta, che in Italia ancora non esiste. Ha poi rilevato mutamenti significativi concernenti l'adozione, essendo l'età media sempre più alta e riguardando bambini con caratteristiche psicofisiche complesse. È quindi di particolare importanza individuare i fattori di rischio delle adozioni interrotte di minori che tornano in comunità, con un vissuto fatto di abbandoni e traumi. Bisogna curare la selezione delle famiglie per quanto riguarda l'affidamento dei bambini piccolissimi (fino agli 8 anni) che, al contrario di quanto avviene, dovrebbero essere dati in affido e non collocati in comunità familiari.

Annamaria Columbu[195], rappresentante del coordinamento associativo «Ubi Minor», nonché presidente dell'associazione "Famiglia Aperta" di Pisa, ha posto l'accento sul sostegno alla famiglia naturale da attuare con interventi educativi, psicologici, sociali, economici. Queste famiglie spesso non riescono a dimostrare i propri cambiamenti positivi ai servizi sociali. A loro volta, le famiglie affidatarie spesso si sentono prive di diritti e poco tutelate nel loro legame affettivo con il minore.

È anche importante gestire la conflittualità tra affidatari e famiglia naturale: gli affidatari non devono essere lasciati da soli nella gestione di tali relazioni. In materia di affido, si suggerisce l'istituzione di un registro nazionale degli affidi e linee guida che vincolino i comuni e le ASL, nonché pratiche uniformi anche per i contributi all'affido, ora difformi a seconda dei territori. Si dovrebbe agevolare l'accesso ai nidi dei bambini in affidamento, con la gratuità per mense e libri scolastici, ma anche facilitare i permessi di soggiorno per i bambini extracomunitari in affido.

Antonella Massaro[196], coordinatrice delle attività e responsabile delle relazioni istituzionali dell'associazione Civiltà cittadina Onlus, ha rilevato l'esigenza di una collaborazione continua e concreta tra le istituzioni e chi vive il trauma dell'allontanamento dei figli o corra tale rischio. Al riguardo evidenzia la prevalenza dell'aspetto giuridico su quello affettivo.

L'istituzionalizzazione deve essere l'*extrema ratio* e deve avvenire, come rilevato dalla vicepresidente Zampa, per mettere in sicurezza i minori, ma se ne devono curare le modalità. A volte intervengono le Forze dell'ordine con il prelievo dalle abitazioni o dalla scuola, e i minori si vedono sradicati dal loro ambiente, non riuscendo ad elaborare ciò che stanno subendo; si ritrovano in strutture sconosciute, spesso con minori di età diversa ed educatori a loro estranei.

Altro aspetto rilevante è il tipo di vita dei minori nelle comunità genitore-bambino. In molte strutture è presente un numero eccessivo di minori, con la mancanza di riferimenti stabili; a volte ne risente la crescita didattica e spesso questi bambini presentano carenze a livello scolastico; inoltre non è favorita la cooperazione con l'*équipe* educativa. Le strutture dovrebbero diventare più simili all'ambiente familiare, con spazi più ridotti e ambiti privati, come i servizi o la cucina.

Nelle comunità familiari è prevista la presenza di un assistente sociale, di uno psicologo e di educatori professionali, ma gli approcci sono estremamente diversi da comunità a comunità: è necessario invece un lavoro comune.

Gabriele Bartolucci, vicepresidente dell'Associazione «Genitori sottratti»[197] - associazione per la tutela della bigenitorialità, aderente all'Associazione «Rete sociale», che raccoglie professionisti

[193] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 17.052016.
[194] *Ibidem*, n. prec.
[195] *Ibidem*, n. prec.
[196] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 3.05.2016.
[197] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 5.04.2016.

della giurisprudenza e della psicologia - ha sottolineato come elementi critici la carenza di risorse economiche e culturali e l'isolamento sociale delle famiglie, quindi la difficoltà di interazione con il servizio sociale.

Walter Correnti, presidente dell'Associazione «Un genitore per amico»[198], ha osservato che uno dei motivi dell'allontanamento dei minori dalle coppie separate con cui lavora l'associazione, è la mancanza di un'abitazione. L'associazione si sta attivando per chiedere in tutti i comuni strutture in disuso, per dare alle famiglie povere una sistemazione a costo zero. Ritiene infine che debbano essere previste forme di controllo anche sull'operato dei servizi sociali.

Antonella Della Pina, rappresentante della campagna nazionale «Nidi violati», ha introdotto il tema dei problemi di natura psicofisica vissuti dai minori a seguito dell'allontanamento coatto, rivelatosi poi ingiusto[199]. Ciò accade quando vi sono genitori accusati di molestie, maltrattamenti, abusi e incapacità genitoriale dei quali, però, successivamente, si accerti l'innocenza. Anche nel corso di questa audizione è emerso con forza il dato relativo alla carente informazione e alla mancanza di dati precisi sugli allontanamenti. Molti dei dati disponibili non sono aggiornati, quelli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Dipartimento della giustizia minorile non considerano i casi risoltisi positivamente, pertanto non è noto il numero dei minori allontanati ingiustamente dai genitori. Per una efficace azione di prevenzione al danno esistenziale e alla salute psicofisica dei bambini il primo dato necessario è proprio quello numerico.

Gli adulti che hanno subìto l'allontanamento coatto ingiusto in età minorile hanno riferito il dramma del momento dell'allontanamento; il trasporto e l'abbandono in un ambiente sconosciuto; il timore di conoscere e incontrare figure autoritarie, come l'assistente sociale, il carabiniere, il giudice, l'avvocato, percepiti come soggetti ostili che inducono i minori al silenzio. L'audita ha quindi sollecitato i commissari a individuare una formula risarcitoria per queste persone, considerando che i danni maggiori emergono a distanza di anni dai fatti vissuti, inficiando la qualità della vita di questi soggetti che hanno subìto un ingiusto allontanamento.

C'è poi l'ulteriore necessità di "sanare" la giustizia minorile: da anni le associazioni di genitori hanno rilevato criticità nel sistema, come nel caso di segnalazione di sospetti maltrattamenti e abusi sui minori, senza che le agenzie sociosanitarie ed educative abbiano opportunamente verificato i fatti. Spesso vengono proposti ai minori, anche in ambito scolastico, *test* per confermare presunti comportamenti impropri dei genitori. Attualmente può accadere che i minori siano avvicinati da psicologi nelle scuole, anche in assenza di consenso informato dei genitori, non essendo questo ritenuto obbligatorio dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Il referto dello psicologo, peraltro, è considerato probatorio perché il professionista dipende dal Ministero della giustizia. La proposta è quella di ricollocare gli psicologi nell'ambito dei servizi sociali. Può quindi accadere che uno psicologo si comporti come un giudice e, di converso, alcuni giudici agiscano come psicoterapeuti. L'anomalia deve essere sanata, facendo tornare sia lo psicologo che l'assistente sociale nell'alveo dei servizi alla persona, senza permettergli di svolgere indagini indirette sui minori e le loro famiglie. Termina quindi proponendo di novellare l'articolo 403 c.c. per evitare ulteriori casi di allontanamento coatto di minori, operato senza le opportune verifiche e garanzie giurisdizionali.

Fabio Gerosa[200], direttore della Consulta diocesana in favore dei minori e delle famiglie Onlus di Genova, ha sostenuto l'importanza di un'alleanza con la famiglia, senza la quale il processo di tutela e recupero fallisce. Ha quindi sottolineato il dramma dei ragazzi dai 18 ai 21 anni, la cui tutela spesso si interrompe per mancanza di risorse finanziarie: è uno spreco di denaro, se quanto investito fino alla

[198] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 5.04.2016.
[199] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 24.10.2017; audizione svolta nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla tutela della salute psicofisica dei minori, *focus* sulla salute mentale.
[200] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 26.01.2016.

maggiore età va perduto. Oltre alle politiche di integrazione sociosanitaria, è necessario un discorso sulle politiche abitative e di sostegno al lavoro.

Dora Artiaco, vicepresidente del coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso dell'infanzia (CISMAI)[201], ha affermato che l'articolo 403, pur avendo bisogno di riforma, resta importante nel momento in cui vi è un imminente rischio psicofisico per il minore. Ha poi evidenziato che ci sono alcuni miti da sfatare: il primo che è siano i bambini poveri ad andare in struttura, l'altro è quello della famiglia «a tutti i costi»; infine quello del conflitto di coppia, che si configura piuttosto come «incompetenza genitoriale».

Vincenzo Spavone[202], presidente dell'Associazione genitori separati dai figli (GESEF), ha affermato che i protocolli di lavoro tra tribunali e servizi sociali escludono proprio la famiglia, che non riesce ad inserirsi nella procedura di allontanamento per tutelare i propri diritti.

Riguardo agli abusi familiari e ai casi di pedofilia, evidenzia come più del 90% delle denunce siano archiviate, e solo un decimo vada a sentenza, mentre il 70% dei casi si conclude con un'assoluzione.

Antonio Maria La Scala[203], presidente nazionale di Penelope Italia Onlus, associazione dei familiari e degli amici delle persone scomparse, sulle quali i dati vengono forniti ogni sei mesi dal Commissario straordinario di Governo per le persone scomparse, ha ricordato come dal 1974 al 2015 i minori italiani scomparsi siano stati 1912[204]. L'associazione chiede che siano riaperti i fascicoli archiviati, quando possibile, e sollecita maggiore attenzione sul fenomeno del tutto ignorato del traffico di organi di minori.

Sulla situazione della città di Roma si sono in particolare soffermati i rappresentanti del Centro Alfredo Rampi Onlus[205], richiamando la necessità di rivedere la strategia nei confronti delle nuove generazioni che vivono e crescono nella Capitale. Auspica quindi che l'amministrazione capitolina avvii un percorso partecipato per l'adozione di un nuovo Piano cittadino per l'infanzia e l'adolescenza dopo quello predisposto nel 2001, in attuazione della legge n. 285 del 1997.

Si chiedono pertanto maggiori certezze sui fondi; uniformità delle procedure (prassi amministrative per la selezione degli enti a cui affidare i progetti); bandi per il sociale coerenti con gli obiettivi strategici dei progetti; adozione anche di misure di natura sanzionatoria, per assicurare una tempistica ragionevole dell'*iter* amministrativo ed evitare che i municipi lascino inutilizzate per lunghi periodi le risorse loro assegnate; scelta dei progetti che non sia basata sul ribasso economico; continuità dei servizi e della relazione educativa; rispetto del Terzo settore nei rapporti con l'amministrazione pubblica ed, infine, il rispetto dei termini di pagamento.

[201] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 2.02.2016.
[202] *Ibidem*.
[203] Cfr. in *Atti parl. XVII leg., Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 5.07.2016.
[204] Cfr. la XIV Relazione del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse (anno 2015), nonché, da ultimo, la XVI Relazione semestrale, al 31 dicembre 2016, da cui si evince che i MSNA scomparsi sono 6114.
[205] Dott. Daniele Biondo e Dott. Tommaso Romani, cfr. in *Res. sten. della seduta della Comm. parl. per l'inf. e l'ad.* del 09.02.2016.

Conclusioni

La Commissione, a conclusione della presente indagine, intende offrire, da un lato, un quadro riassuntivo di quanto emerso nel corso delle audizioni, che rappresenta la realtà del fenomeno come percepita dai soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione dei minori fuori famiglia, dall'altro, valutazioni di carattere tecnico-politico ai fini di un eventuale miglioramento della normativa attualmente vigente.

Si evidenzia innanzitutto l'inadeguatezza del sistema di rilevazione dei dati concernenti i minori fuori famiglia, che non appare idoneo a garantire informazioni aggiornate e fruibili.

Le diverse rilevazioni disponibili svolte da organismi diversi, in tempi diversi e con modalità diverse – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2014), ISTAT (2014), Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2015) – non consentono di disporre di dati esaustivi sulla esatta consistenza del fenomeno.

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, si dispone di dati più aggiornati, avendo le relative rilevazioni cadenza quadrimestrale, sulla base di monitoraggi mensili. Si esprime pertanto soddisfazione rispetto a tale ultimo sistema di rilevazione, che consente peraltro di organizzare le politiche sull'immigrazione, anche in relazione agli stanziamenti di risorse necessarie per l'accoglienza dei MSNA.

La Commissione auspica quindi la più rapida realizzazione ed entrata a sistema di una rete integrata di raccolta dati - un sistema informativo nazionale - che consentirebbe di conoscere in tempo reale i dati effettivi sul numero complessivo dei minori fuori famiglia e la loro relativa collocazione. Tale sistema potrebbe essere costituito attraverso l'integrazione delle reti di rilevazione già esistenti, quella del Ministero della Giustizia per i minori inseriti nel circuito penale e per quelli oggetto di decreti di affido intra-familiare, consensuale, etero-familiare e quella del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, collettore dei dati rilevati dalle Regioni e dalle Province autonome, sulla base delle rilevazioni effettuate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. A tale proposito sarebbe anche auspicabile individuare un responsabile a livello nazionale della gestione di tale rete.

Per conoscere la reale consistenza dei minori fuori famiglia accolti nelle strutture residenziali o comunità familiari è auspicabile e urgente, come suggerito anche dall'Autorità garante, rendere operativo il Casellario dell'Assistenza del Sistema Informativo dei Servizi Sociali (SISS) (l.n.328/2000), nel cui ambito peraltro è prevista una banca dati delle valutazioni multidimensionali relative alle prestazioni sociali associate ad una presa in carico da parte dei servizi sociali, costituita tra le altre anche da una specifica sezione relativa all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia, il cd. SINBA: "*Sistema informativo sui bambini e gli adolescenti*".

Quando lo strumento andrà a regime, sarà possibile disporre di indicatori molto più tempestivi delle prese in carico operate dai servizi territoriali, in particolare anche con riferimento agli eventuali allontanamenti dalla famiglia di origine.

Al riguardo si ricorda che la recente attuazione della legge delega sulla povertà e il reddito di inclusione (l. n. 33/2017) ad opera del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 ha riformato il SISS, ora chiamato Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) che riassorbe, tra l'altro, le funzioni del Casellario dell'assistenza dell'INPS.

Tale sistema informativo prevede la definizione di un fabbisogno informativo minimo comune fra le regioni, condiviso e standardizzato, che permetta l'individuazione di indicatori comuni e la raccolta di dati omogenei in tutte le realtà regionali sul fronte degli interventi sociali rivolti ai bambini e alle famiglie. Questo sistema sarà lo strumento fondamentale per connettere le informazioni anche nell'ambito dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare di origine, permettendo di disporre di dati costantemente aggiornati. La messa a regime di tale sistema è imminente, essendo all'attenzione del Garante per la *privacy* lo schema di Accordo in

Conferenza Unificata che prevede, in riferimento al SINBA, che i flussi siano attivati su tutto il territorio nazionale, almeno con riferimento ai minorenni per cui si dispone l'affidamento o l'inserimento in comunità con provvedimento successivo alla data dello stesso Accordo.

La Commissione ritiene inoltre urgente ed essenziale - come peraltro evidenziato nel Piano nazionale per la famiglia - la definizione dei c.d. LIVEAS, livelli essenziali delle prestazioni sociali, la cui nozione risale addirittura alla legge n.328 del 2000, ed è stata costituzionalizzata dalla riforma in senso federale dello Stato del 2001. L'attuazione di tale disposizione determinerebbe la concreta garanzia di un livello di eguale godimento dei diritti sociali in tutto il territorio nazionale, senza compromettere la potestà regionale di definire le modalità di organizzazione dei servizi e la possibilità di prevedere livelli ulteriori di assistenza.

Anche per quanto riguarda la tipologia e il numero delle strutture di accoglienza per minori, la Commissione ha potuto constatare che i dati disponibili non sono univoci e aggiornati come dovrebbero. In particolare, solo dall'analisi svolta da ultimo dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è possibile desumere il numero complessivo di strutture residenziali riservate ai minorenni pari a 3.192 al 31.12.2014 e a 3.352 al 31.12.2015, nonché il numero medio di ospiti per struttura pari, rispettivamente, a 6,7 e a 6,9 nei predetti anni.

La Commissione raccomanda ancora una volta il pieno rispetto del dettato della legge n. 149 del 2001, che dispone espressamente che "le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia", e le altre disposizioni normative che prevedono interventi di sostegno alle famiglie con minori, sia di tipo economico, sia di tipo sociale, affinché siano evitati allontanamenti dal nucleo familiare per problemi economici.

Aiutare le famiglie per prevenire gli allontanamenti è fondamentale, come sottolineato da tutti gli auditi e dai componenti la Commissione, al fine di attuare politiche familiari in linea con quanto previsto dal Piano nazionale per la famiglia del 2012 e dal IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

In tal senso si valutano positivamente gli interventi come il progetto PIPPI, "*Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione",* avviato a partire dalla fine del 2010, che si è proposto di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie negligenti, proprio al fine di ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare di origine.

La Commissione esprime altresì un giudizio positivo per la recente attivazione, in via sperimentale per il triennio 2016-2018, del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, istituito con la legge di stabilità per il 2016 con uno stanziamento di 100 milioni per ogni anno di sperimentazione.

Si ritiene inoltre di grande rilievo la recente introduzione, ai sensi del decreto legislativo n.147 del 2017, del reddito di inclusione (REI), quale misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale previsto per i nuclei familiari in condizione di povertà, che sarà operativo a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Gli interventi di prevenzione e di sostegno alla genitorialità nei confronti dei nuclei familiari più fragili sotto il profilo culturale ed economico appaiono necessari per garantire quanto più possibile il diritto del minore a crescere nella propria famiglia di origine, rendendo gli allontanamenti l'*extrema ratio*, praticabile solo laddove tutte le misure di sostegno al nucleo familiare non abbiano dato esiti positivi. Anche in tali situazioni, la famiglia di origine deve però continuare ad essere supportata, perché l'allontanamento, per sua vocazione, o il collocamento in comunità hanno finalità provvisorie. Tali interventi assumono peraltro un rilievo ancora maggiore nei casi di elevata conflittualità genitoriale, caratterizzati da atteggiamenti che possono rilevarsi particolarmente dannosi nei confronti della prole.

La Commissione stigmatizza l'eccessiva durata della permanenza di minori nelle comunità familiari, oltre i 2 anni previsti dalla legge, che attualmente riguarda il 23% del totale dei casi, secondo

gli ultimi dati rilevati dall'Autorità Garante, se non quando ritenuti effettivamente necessari dall'autorità giudiziaria nell'interesse superiore del minore.

Esprime apprezzamento per l'istituzione del Fondo sperimentale di 15 milioni di euro annui, a decorrere dal 2018, per il sostegno al percorso di autonomia dei giovani "fuori famiglia", in uscita da comunità per minorenni o percorsi di affido familiare prevedendo continuità nell'assistenza fino al 21° anno di età.

Il collocamento dei minori fuori dalla propria famiglia di origine per le conseguenze traumatiche sul percorso evolutivo dei minori e delle rispettive famiglie e per gli elevati costi sociali deve essere dunque sempre attentamente valutato e limitato nel tempo per quanto possibile e costituire l'ultimo rimedio, cui si ricorre qualora non vi siano alternative possibili nell'interesse del minore.

In tal senso, oltre a privilegiare l'affido intrafamiliare rispetto al collocamento presso le comunità familiari, occorre sempre una verifica circa il possibile affidamento del minore a parenti entro il IV grado, così come previsto dalla normativa vigente. Inoltre appare necessario garantire nei casi di allontanamento dalla famiglia di origine non determinati da pericoli incombenti per il minore, la continuità delle relazioni familiari ed in tal senso è fondamentale che il servizio sociale, nell'àmbito delle proprie competenze, su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolga opera di sostegno educativo e psicologico, agevolando i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari.

In materia di allontanamenti disposti in via d'urgenza, *ex* articolo 403 del codice civile, anche in considerazione dell'opportunità condivisa da tutte le forze politiche di una sua riforma, la Commissione auspica la massima cautela nel ricorso a tale procedura, cui peraltro è comunque necessario ricorrere qualora sia constatata l'esistenza di un grave pericolo psicofisico, concreto e provato di permanenza del bambino o dell'adolescente nell'ambito della propria famiglia di origine, garantendo un tempestivo contraddittorio giudiziale.

Infine, la Commissione ritiene assolutamente indispensabile rendere effettivi i controlli sulle strutture di accoglienza da parte delle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, nonché i controlli previsti a livello sia nazionale, sia locale. Sotto il primo profilo si ricorda che le comunità di accoglienza devono possedere una serie di requisiti minimi a livello strutturale ed organizzativo che le rendono idonee all'esercizio dell'attività di accoglienza di minori.

Per quanto attiene invece ai controlli previsti dalla normativa regionale, si ritiene necessaria una attenta vigilanza da parte degli assessorati regionali alle politiche sociali, competenti in materia, sia sulle autorizzazioni all'esercizio delle attività delle case famiglia, sia sul rispetto dei requisiti minimi che devono essere adeguati alle necessità educativo-assistenziali dei bambini e degli adolescenti.

Inoltre uno specifico e più attento controllo deve essere svolto sulle strutture che erogano prestazioni socio-sanitarie, in cui sono ospitati minori con gravi problematiche fisiche o psichiche.

La Commissione auspica altresì serrati ed attenti controlli sulle figure professionali che operano all'interno di tali contesti, al fine di garantire al minore le migliori condizioni di sviluppo e crescita relazionale.

Si ricorda al riguardo quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 39 del 2011, che introduce l'obbligo, per il datore di lavoro che intenda impiegare una persona per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti o regolari con minori, di richiedere il certificato penale del casellario giudiziale al fine di verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati previsti in danno dei minori, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con i minori.

Una attenta vigilanza deve inoltre riguardare l'attuazione dei piani educativi individuali previsti per ciascun minore ospite di una comunità di tipo familiare, ovvero di analoghi progetti educativi condivisi con la famiglia affidataria.

Infine, la Commissione, nel valutare positivamente le ultime circolari del Ministro della Giustizia sulle incompatibilità previste per i giudici onorari componenti dei collegi giudicanti di primo

grado o delle sezioni per i minorenni delle corti d'appello, raccomanda che la vigilanza su tale aspetto sia rafforzata onde evitare situazioni, già verificatesi nel recente passato, di potenziale conflitto di interessi anche di tipo economico nelle comunità di accoglienza presso cui gli stessi giudici onorari dispongono in via giurisdizionale il collocamento del minore.

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 354
Deliberazione sulla pubblicità degli atti e documenti formati o acquisiti dalla Commissione *(Esame e approvazione)* 354

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Mario CATANIA.

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

Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Mario CATANIA.

La seduta comincia alle 14.40.

Deliberazione sulla pubblicità degli atti e documenti formati o acquisiti dalla Commissione.

(Esame e approvazione).

Mario CATANIA, *presidente*, comunica che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione odierna ha convenuto sul testo della delibera relativa ai criteri di pubblicità degli atti, che definisce quali atti e documenti formati o acquisiti dalla Commissione nel corso dell'attività di inchiesta siano ostensibili e quali altri atti debbano invece conservare il regime di segretezza o riservatezza loro riconosciuto o apposto al momento dell'acquisizione o della formazione.

Dà quindi lettura del testo della predetta deliberazione:

« La Commissione stabilisce di rendere pubblici:

a) i resoconti stenografici delle sedute della Commissione, con l'eccezione di quelle (o delle parti di quelle) sottoposte a regime di segretezza o riservatezza o di quelle recanti audizioni o interventi di soggetti che abbiano fatto espressa richiesta, accolta dalla Commissione, di uso riservato;

b) i resoconti stenografici delle audizioni svolte da delegazioni della Commissione nel corso di missioni esterne, ad eccezione di quelle (o delle parti di quelle) sottoposte a vincolo di segreto o di quelle recanti audizioni di soggetti che abbiano fatto espressa richiesta, accolta dalla Commissione, di uso riservato;

c) i documenti formati o acquisiti dalla Commissione e comunque ad essa inviati fino alla data di cessazione dell'attività della Commissione, ad eccezione di:

1) atti e documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini, qualora permangano le ragioni della segretezza, in relazione allo stato del procedimento;

2) atti formalmente classificati (da riservati in su) dall'autorità amministrativa o di Governo che li ha trasmessi;

3) atti su cui la Commissione ha posto il segreto funzionale;

4) documenti anonimi o apocrifi;

5) atti provenienti da soggetti privati (persone fisiche, persone giuridiche ed enti di fatto) che abbiano fatto richiesta di uso riservato;

6) documenti inviati da soggetti privati (persone fisiche, persone giuridiche ed enti di fatto) il cui contenuto non è direttamente connesso all'attività di inchiesta condotta dalla Commissione.

La pubblicità dei resoconti di cui alle lettere *a)* e *b)*, nonché degli atti formati dall'autorità giudiziaria, da organi di polizia giudiziaria, da autorità amministrative o di Governo sarà preceduta in ogni caso da una verifica sull'esistenza o sul permanere di eventuali vincoli di segretezza o ragioni di riservatezza.

La Commissione stabilisce di mantenere segreti i processi verbali delle sedute della Commissione e delle riunioni dell'ufficio di presidenza.

La Commissione stabilisce che gli atti suddetti resteranno assoggettati al proprio regime di classificazione per anni venti, decorrenti dalla data di cessazione dell'attività della Commissione (cioè dal giorno antecedente a quello della prima riunione delle Camere della XVIII legislatura), fatte salve le determinazioni adottate, in ordine al regime di pubblicità degli atti, da parte delle Commissioni parlamentari che saranno eventualmente istituite nelle prossime legislature qualora decidano di acquisire gli atti della presente Commissione.

Fermo restando il regime di pubblicità proprio di ciascun atto, la Commissione dispone la informatizzazione anche degli atti e dei documenti segreti.

Si dà mandato agli uffici di segreteria della Commissione di custodire gli atti e i documenti formati o acquisiti, compresi quelli che pervenissero a decorrere dalla data della presente delibera e fino alla data di cessazione dell'attività della Commissione (ossia il giorno antecedente a quello della prima riunione delle Camere della XVIII legislatura). La Commissione stabilisce inoltre che la documentazione pervenuta oltre tale data sia restituita al mittente. Gli uffici sono altresì incaricati di provvedere al loro versamento all'Archivio storico della Camera dei deputati, previa informatizzazione di quelli depositati nell'archivio della Commissione. Tale attività dovrà essere svolta nel rispetto del regime di tali atti.

Per l'attuazione di quanto stabilito nella presente delibera, l'attività della segreteria della Commissione sarà svolta – entro il 30 giugno 2018 – con il supporto del luogotenente Alfonso Simeone, del maresciallo aiutante Catello Milo e del maresciallo aiutante Giovanni Bertone, militari della Guardia di Finanza addetti all'Archivio della Commissione, nonché dell'Ufficiale di collegamento della Guardia di Finanza con la Commissione colonnello Roberto Giusti. Tutti gli incarichi di consulenza cessano a decorrere dalla data della presente delibera ».

Pone quindi in votazione la delibera testé illustrata.

La Commissione approva all'unanimità.

Interviene la deputata Susanna CENNI (PD), che ringrazia i colleghi e gli Uffici per il lavoro svolto dalla Commissione, con risultati che giudica utili per lo studio dei fenomeni oggetto dell'inchiesta parlamentare.

Mario CATANIA, *presidente*, associandosi alle considerazioni della collega Cenni, dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14.45.

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

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 356

COMMISSIONE PLENARIA:

Comunicazioni del Presidente 356

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 17 gennaio 2018. – Presidenza del presidente Giuseppe FIORONI.

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 11.10 alle 11.40.

COMMISSIONE PLENARIA

Mercoledì 17 gennaio 2018. – Presidenza del presidente Giuseppe FIORONI.

La seduta comincia alle 11.40.

Comunicazioni del Presidente.

Giuseppe FIORONI, *presidente*, comunica che nella riunione odierna l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto di:

declassificare da « riservati » a « liberi » 319 documenti, il cui elenco sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna;

trasmettere alla Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, il doc. 1051 (riservato), contenente atti processuali relativi alla vicenda Gladio, richiesto dalla Presidente della Commissione, Rosy Bindi, con lettera del 13 dicembre 2017.

Comunica inoltre che:

il 20 dicembre 2017 il Ministero dell'interno ha trasmesso una nota, riservata, relativa ai seguiti della comunicazione dell'11 luglio 1985 del Presidente della Repubblica Cossiga al Ministro dell'interno Scalfaro, sulle proposte di collaborazione di Valerio Morucci;

il 21 dicembre 2017 il generale Scriccia ha depositato una nota, riservata, relativa alle operazioni compiute presso l'AISE in relazione all'acquisizione di documentazione sui Comitati comunisti rivoluzionari e sulla vicenda Toni/De Palo, nonché una nota, riservata, relativa all'acquisizione di documentazione dell'AISI relativa alla cosiddetta « azione Canepa » e a Chiara Barillà (suor Teresilla);

nella stessa data il colonnello Pinnelli ha depositato una nota, riservata, del RIS dei Carabinieri di Roma relativa alle attività tecniche condotte al fine di comparare le impronte presenti sul cartellino dattiloscopico intestato ad Alessio Casimirri presente agli atti del Nucleo inve-

stigativo dei Carabinieri di Roma con altre impronte repertate sull'agendina, riferibile allo stesso Casimirri, reperita agli atti della Compagnia di Roma San Pietro;

il 4 gennaio 2018 la dottoressa Elisabetta Cesqui, Capo di gabinetto del Ministero della giustizia, ha trasmesso una nota, di libera consultazione, relativa ad Alessio Casimirri;

nella stessa data il dottor Mastelloni ha depositato due verbali, riservati, relativi all'escussione di una persona al corrente dei fatti;

il 9 gennaio 2018 il dottor Mastelloni ha trasmesso i verbali, riservati, delle escussioni di cinque persone al corrente dei fatti;

il 10 gennaio 2018 la dottoressa Tintisona ha depositato due note, riservate, con allegata documentazione, parimenti riservata, su Volker Weingraber, nonché una nota, riservata, con allegata documentazione, ugualmente riservata, sulla collaborazione tra la Polizia della Repubblica federale tedesca e la Polizia italiana nel corso del sequestro Moro;

nella stessa data il dottor Donadio ha inviato una nota, di libera consultazione, relativa alle attività di acquisizione di documentazione sulla vicenda Gladio compiute presso la Procura di Roma;

il 12 gennaio 2018 il colonnello Pinnelli ha depositato due note, riservate, con allegata documentazione dell'Arma dei Carabinieri, riservata, su Giustino De Vuono e Rita Algranati, integrativa di quella già precedentemente versata;

il 15 gennaio 2018 il colonnello Pinnelli ha depositato due note, riservate, con allegata documentazione, anch'essa riservata: una relativa alle ricerche di documentazione riconducibile all'attività del Nucleo speciale antiterrorismo del generale Dalla Chiesa e una relativa ad accertamenti su Guido Di Giambattista e Edoardo Almagià;

il 16 gennaio 2018 l'AISI ha depositato una raccolta di documentazione, segreta, relativa a Guido Di Giambattista, a Chiara Barillà e alla cosiddetta « operazione Canepa »;

nella stessa data il colonnello Pinnelli ha depositato una raccolta di documentazione, riservata, dell'Arma dei Carabinieri relativa ad Alessandra De Luca;

nella stessa data il dottor Donadio ha depositato una nota, di libera consultazione, relativa ai Comitati di crisi istituiti durante il sequestro Moro e alle vicende dell'organizzazione Gladio.

Comunica inoltre che:

il 9 gennaio 2018 è pervenuta una missiva di Ottaviano Carella, avvocato di Susanna Chiarantano, che ha richiesto di trasmettere alla sua assistita copia del documento 148/1. Poiché il documento in oggetto è qualificato come « segreto », esso non può essere trasmesso;

il 12 gennaio 2018 il senatore Flamigni ha richiesto copia del documento 255/3 – Verbale di sommarie informazioni rese da Antonio Ianni e della relativa fonoregistrazione. Poiché il documento è libero, sarà trasmesso al senatore Flamigni a norma dell'articolo 3, comma 2, della deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti adottata nella riunione dell'Ufficio di presidenza del 14 ottobre 2014; la fonoregistrazione è invece un documento riservato e non può essere trasmesso;

con comunicazione del 16 gennaio 2018 l'onorevole Bolognesi ha preannunciato il deposito di due elaborati, da lui redatti, dal titolo « Gli elenchi di Gladio e il covo di via Monte Nevoso » e « Analisi degli esiti di indagine della Commissione relativi alla Società OSA ARPA spa;

con lettera del 17 gennaio Massimo Mastrogregori ha chiesto copia dei seguenti documenti, liberi: 12/1; 21/1; 21/2; 21/3; 31/1; 91/1; 91/2; 135/1; 191/0; 191/1; 240/1; 314/1; 319/6; 342/1; 355/1; 412/1; 429/1-2; 512/1; 1155/2. Anche in questo caso, si procederà alla trasmissione a norma dell'articolo 3, comma 2, della

deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti adottata nella riunione dell'Ufficio di presidenza del 14 ottobre 2014;

il 16 gennaio 2018 la Direzione centrale della polizia di prevenzione ha riconsegnato quattro scatole di reperti acquisiti dalla dottoressa Giammaria e dal sovrintendente Marratzu presso l'Ufficio corpi di reato del Tribunale di Roma. Gli stessi consulenti saranno incaricati di curarne la restituzione;

il 17 gennaio 2018 il dottor Allegrini ha fatto pervenire un elenco di missioni svolte per conto della Commissione;

a far data dal 22 gennaio 2018 il maggiore Gabriele Di Prete cesserà la sua attività di collaboratore della Commissione, perché chiamato ad assumere altro incarico.

Richiama infine le tipologie di attività che la Commissione può svolgere dopo lo scioglimento delle Camere e illustra le attività che saranno svolte dal personale addetto all'archivio della Commissione a seguito della declassificazione di numerosi documenti, preannunciando l'intenzione di procedere alla declassificazione di una ulteriore, cospicua quantità di atti, di cui darà comunicazione nella prossima seduta della Commissione.

La seduta termina alle 11.50.

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

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di inchiesta sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato in missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti di deposito di munizioni, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno e da somministrazione di vaccini, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni

---

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 359

AVVERTENZA 359

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 17 gennaio 2018.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.15 alle 14.35.

AVVERTENZA

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

COMMISSIONE PLENARIA

Esame della proposta di relazione sull'attività svolta (Rel. Scanu).

INDICE GENERALE

COMMISSIONI RIUNITE (VI Camera e 6ª Senato)

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione del dottor Mario Nava e del dottor Paolo Ciocca, nell'ambito dell'esame delle proposte di nomina rispettivamente a Presidente ed a componente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) (Nomina n. 120 e Nomina n. 121) 3

COMMISSIONI RIUNITE (VIII e XIII)

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 4

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali in attuazione dell'articolo 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154. Atto n. 485 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 4

II Giustizia

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere *a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t)* e *u)*, della legge 23 giugno 2017, n. 103. Atto n. 501 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio)* 6

Schema di decreto ministeriale concernente modifiche al regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense. Atto n. 499 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio)* 28

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 33

ERRATA CORRIGE 33

V Bilancio, tesoro e programmazione

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21, recante criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo 10, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Atto n. 495 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 34

DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/844 che modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri. Atto n. 488 (Rilievi alla IX Commissione) *(Esame, ai sensi dell'articolo 96*-ter, *comma 2, del Regolamento, e conclusione – Valutazione favorevole con rilievi)* 37

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 38

VI Finanze

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di programma per una « Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale ». Atto n. 497 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 39

ALLEGATO 1 (Parere approvato dalla Commissione) 43

Schema di decreto ministeriale per l'individuazione delle manifestazioni da abbinare alle lotterie nazionali da effettuare nell'anno 2018. Atto n. 500 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 39

ALLEGATO 2 (Parere approvato dalla Commissione) 45

Proposta di nomina del dottor Mario Nava a Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Nomina n. 120 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)*.

Proposta di nomina del dottor Paolo Ciocca a componente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Nomina n. 121 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 40

VII Cultura, scienza e istruzione

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale per la definizione della nuova classe dei corsi di laurea magistrale in scienze giuridiche. Atto n. 487 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e conclusione – Parere favorevole)* 46

Sui lavori della Commissione 46

Schema di decreto ministeriale recante ulteriore finanziamento di comitati nazionali e di edizioni nazionali per l'anno 2017. Atto n. 492 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e conclusione – Parere favorevole con condizione)* 47

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 51

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle buone pratiche della diffusione culturale *(Esame e approvazione del documento conclusivo)* 49

ALLEGATO 2 (Documento conclusivo) 52

VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale recante regolamento di approvazione delle linee guida concernenti le modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture. Atto n. 493 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 86

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante regolamento concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico. Atto n. 494 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* . 96

Proposta di nomina di Salvatore Gabriele a presidente dell'Ente parco nazionale Isola di Pantelleria. Nomina n. 122 *(Esame, ai sensi del comma 4, dell'articolo 143 del Regolamento, e rinvio)* . 101

Proposta di nomina del dottor Fabrizio Fonnesu a presidente dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago de La Maddalena. Nomina n. 123 *(Esame, ai sensi del comma 4, dell'articolo 143 del Regolamento, e rinvio)* 102

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 103

X Attività produttive, commercio e turismo

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2017 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori, di cui all'articolo 148

della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Atto n. 498. *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazione)* 104

ALLEGATO 1 (Proposta di parere) 108

ALLEGATO 2 (Parere approvato) 109

XIII Agricoltura

ATTI DEL GOVERNO:

Sulla pubblicità dei lavori 110

Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare. Atto n. 484 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 110

Schema di decreto legislativo recante disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali. Atto n. 490 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio)* 111

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102. Atto n. 491 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 115

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 121

XIV Politiche dell'Unione europea

ATTI DEL GOVERNO:

Variazione nella composizione della Commissione 122

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/844 che modifica la direttiva 2009/45/CE relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri. Atto n. 488 *(Esame, ai sensi dell'articolo 126, comma 2, del Regolamento, e conclusione – Parere favorevole)* 122

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali. Atto n. 485 *(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 125

ALLEGATO 1 (Documentazione depositata dal Governo) 129

ALLEGATO 2 (Parere approvato) 131

Schema di decreto legislativo recante disciplina della coltivazione, della raccolta e della prima trasformazione delle piante officinali. Atto n. 490 *(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e rinvio)* 126

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102. Atto n. 491 *(Esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e rinvio)* 127

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 133

COMMISSIONE PLENARIA:

Declassificazione e trasmissione di atti all'autorità giudiziaria 133

Comunicazioni della Presidente 134

COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

Esame della proposta di relazione annuale di cui all'articolo 35, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124 135

Esame della proposta di relazione ai sensi dell'articolo 7-*bis* del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198 sull'efficacia

delle misure in materia di *intelligence* di contrasto con la cooperazione di forze speciali della difesa 135

Esame della proposta di relazione sulle procedure e la normativa per la produzione ed utilizzazione di sistemi informatici per l'intercettazione di dati e comunicazioni 135

Esame della relazione prevista dall'articolo 33, comma 1, della legge n. 124 del 2007 sull'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza nel 1º semestre 2017 135

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

COMMISSIONE PLENARIA:

Sulla pubblicità dei lavori 136

Seguito dell'esame della proposta di relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti (relatori: on. Braga, sen. Arrigoni, sen. Puppato, on. Vignaroli) *(Seguito dell'esame e conclusione)* 136

ALLEGATO (Relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti) 138

Comunicazioni del Presidente 137

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 137

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla pubblicità dei lavori 247

Indagine conoscitiva sui minori « fuori famiglia » *(Esame e approvazione del documento conclusivo)* 247

ALLEGATO (Documento conclusivo approvato dalla commissione) 250

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 354

Deliberazione sulla pubblicità degli atti e documenti formati o acquisiti dalla Commissione *(Esame e approvazione)* 354

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL RAPIMENTO E SULLA MORTE DI ALDO MORO

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 356

COMMISSIONE PLENARIA:

Comunicazioni del Presidente 356

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI CASI DI MORTE E DI GRAVI MALATTIE CHE HANNO COLPITO IL PERSONALE ITALIANO IMPIEGATO IN MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO, NEI POLIGONI DI TIRO E NEI SITI DI DEPOSITO DI MUNIZIONI, IN RELAZIONE ALL'ESPOSIZIONE A PARTICOLARI FATTORI CHIMICI, TOSSICI E RADIOLOGICI DAL POSSIBILE EFFETTO PATOGENO E DA SOMMINISTRAZIONE DI VACCINI, CON PARTICOLARE ATTENZIONE AGLI EFFETTI DELL'UTILIZZO DI PROIETTILI ALL'URANIO IMPOVERITO E DELLA DISPERSIONE NELL'AMBIENTE DI NANOPARTICELLE DI MINERALI PESANTI PRODOTTE DALLE ESPLOSIONI DI MATERIALE BELLICO E A EVENTUALI INTERAZIONI

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 359

AVVERTENZA 359

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S. p. A.



17SMC0009660