

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

—————

696° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

—————

I N D I C E

Commissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali	<i>Pag.</i>	6
2 ^a - Giustizia	»	7
3 ^a - Affari esteri	»	289
5 ^a - Bilancio	»	292
7 ^a - Istruzione	»	295
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	»	301
10 ^a - Industria	»	306
12 ^a - Igiene e sanità	»	308

Commissioni riunite

1 ^a (Affari costituzionali) e 3 ^a (Affari esteri)	<i>Pag.</i>	3
2 ^a (Giustizia) e 3 ^a (Affari esteri)	»	4

Commissioni bicamerali

Inchiesta sul ciclo rifiuti e connesse attività illecite	<i>Pag.</i>	312
--	-------------	-----

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sugli infortuni sul lavoro	<i>Pag.</i>	424
--------------------------------------	-------------	-----

Sottocommissioni permanenti

5 ^a - Bilancio - Pareri	<i>Pag.</i>	478
--	-------------	-----

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; UDC Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro (CCD-CDU): UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Democrazia Cristiana per le Autonomie: Misto-DC-Aut; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Rosa nel pugno; Misto-Rnp; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

COMMISSIONI 1^a e 3^a RIUNITE

1^a (Affari costituzionali)

3^a (Affari esteri, emigrazione)

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

4^a Seduta

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione
PASTORE

La seduta inizia alle ore 16,25.

IN SEDE REFERENTE

(2545) Ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Zeller ed altri; Mereu ed altri; Cè ed altri; Di Teodoro e del disegno di legge d'iniziativa governativa (Rinvio del seguito dell'esame)

Il presidente PASTORE propone di rinviare il seguito dell'esame, in attesa del parere della Commissione bilancio, a una nuova seduta da convocare per martedì 21 febbraio, alle ore 16,30.

Le Commissioni consentono.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,35.

COMMISSIONI 2^a e 3^a RIUNITE**2^a (Giustizia)****3^a (Affari esteri, emigrazione)**

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

19^a Seduta

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione
Antonino CARUSO

La seduta inizia alle ore 9,25.

IN SEDE REFERENTE

(2351-B) *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Prende la parola il senatore DALLA CHIESA (*Mar-DL-U*) il quale ritiene innanzitutto di dover richiamare criticamente l'attenzione sulle modalità con cui il Senato è chiamato a pronunciarsi in seconda lettura sul disegno di legge in titolo. La ratifica della cosiddetta «convenzione di Palermo» non riguarda infatti un accordo internazionale di secondaria importanza, trattandosi al contrario di un tema il cui rilievo è stato più volte sottolineato nel corso dell'iter parlamentare del relativo disegno di legge. In questo quadro la scelta della Camera dei deputati di apportare nell'imminenza della conclusione della legislatura talune modifiche allo stesso che, pur non trascendentali in taluni casi, hanno in altri, però, un effetto riduttivo della portata innovativa del testo in esame sul versante del potenziamento degli strumenti di contrasto della criminalità, non può non apparire censurabile sul piano del metodo, trovandosi inevitabilmente questo ramo del Parlamento costretto a valutare le predette modifiche senza uno spazio di riflessione minimamente adeguato. Passando al merito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, il senatore Dalla Chiesa richiama ancora una volta l'attenzione sul carattere riduttivo delle stesse

rispetto al testo originariamente approvato dal Senato e manifesta perplessità soprattutto in ordine a quelle relative agli articoli 10 e 11 che gli appaiono – soprattutto con riferimento al tema della confisca – determinare un’innopportuna contrazione delle possibilità operative nell’azione di contrasto della criminalità transnazionale.

Il senatore Dalla Chiesa, pur ribadendo le considerazioni critiche di metodo e di merito sopra esposte, ritiene peraltro che la portata complessiva della convenzione oggetto del disegno di legge in titolo sia tale che la sua ratifica rappresenta comunque un obiettivo irrinunciabile. Preannuncia pertanto la sua astensione sugli articoli 10 e 11 del disegno di legge e il voto favorevole sul disegno di legge medesimo nel suo complesso.

Il senatore CALVI (*DS-U*), pur condividendo le osservazioni critiche testè svolte dal senatore Dalla Chiesa, ribadisce le considerazioni da lui già espresse nella seduta di ieri e preannuncia pertanto il voto favorevole della sua parte politica sul disegno di legge in titolo.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, né richieste per la fissazione di un termine per la presentazione degli emendamenti, il presidente Antonino CARUSO avverte che si passerà alla votazione degli articoli del disegno di legge nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

Dopo che il PRESIDENTE ha constatato la presenza del prescritto numero di senatori, senza discussione, sono separatamente posti ai voti ed approvati gli articoli 3, 4, 7 e 9 del disegno di legge.

Con l’astensione del senatore DALLA CHIESA (*Mar-DL-U*), è posto ai voti ed approvato l’articolo 10.

Con l’astensione del senatore DALLA CHIESA (*Mar-DL-U*), è posto ai voti ed approvato l’articolo 11.

Senza discussione sono quindi separatamente posti ai voti ed approvati gli articoli 12 e 13 del disegno di legge.

La Commissione conferisce infine mandato ai relatori a riferire in senso favorevole sul disegno di legge in titolo nel testo modificato dalla Camera dei deputati, autorizzandoli a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

La seduta termina alle ore 9,40.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

601^a Seduta

Presidenza del Presidente

PASTORE

La seduta inizia alle ore 16,15.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente PASTORE informa la Commissione che alla Camera dei deputati è ancora in corso la discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2006, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione

Ricorda, quindi, che il Senato è convocato per martedì 21 febbraio alle ore 17. Propone, allora, di convocare la Commissione per lo stesso giorno, alle ore 16, per il caso in cui l'altro ramo del Parlamento approvi quel disegno di legge ed esso sia trasmesso al Senato e assegnato alla Commissione in tempo utile. Propone, inoltre, di fissare sin d'ora un termine per eventuali emendamenti alle ore 15 di martedì 21 febbraio.

La Commissione consente.

La seduta termina alle ore 16,25.

GIUSTIZIA (2^a)

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

559^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*
Antonino CARUSO

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini.

La seduta inizia alle ore 8,40.

IN RELAZIONE ALL'ESAME DEGLI ATTI DI GOVERNO NN. 599 E 600

Il PRESIDENTE, ricordato che gli schemi di decreto legislativo in titolo sono stati assegnati alla Commissione per il prescritto parere con riserva in attesa dei pareri della Conferenza permanente Stato-Regioni e del Consiglio di Stato, comunica che è pervenuto – ed è a disposizione dei Commissari – quello della Conferenza, mentre non si è ancora pronunciato il Consiglio di Stato. Tale circostanza impedisce pertanto alla Commissione di concludere l'esame nella giornata odierna. Fermo restando che, ove l'Assemblea dovesse tornare a riunirsi nelle settimane prossime, l'esame potrà concludersi nel corso di una seduta appositamente convocata, fa presente che comunque il relatore senatore Semeraro ha preannunciato che egli proporrà – salvo ulteriori elementi che dovessero emergere dal parere del Consiglio di Stato – un parere non ostativo e senza osservazioni per lo schema n. 600 in tema di concorsi notarili e un parere favorevole con osservazioni sullo schema n. 599 in materia di assicurazione per la responsabilità civile del notaio. Con riferimento a quest'ultimo schema le osservazioni sono specificamente relative all'invito rivolto al Governo a riconsiderare la disposizione riguardante l'accesso al Fondo di garanzia per l'erogazione del contributo a favore dei soggetti danneggiati dall'attività professionale del notaio, facendo sì che il meccanismo assicurativo sia operativo non già solo in seguito al passaggio in giudicato della sentenza che accerta la responsabilità, ma anche in conseguenza della pronuncia di sentenze di primo grado provvisoriamente esecutive.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: «Disciplina dell'impresa sociale» (n. 593)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 13 giugno 2005, n. 118. Seguito dell'esame e rinvio. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 31 gennaio scorso.

Il PRESIDENTE avverte che la Commissione dispone oggi del parere espresso dalla Conferenza permanente Stato-Regioni e che quindi è posta nelle condizioni di concludere l'esame dello schema in titolo.

Dato conto del suddetto parere che è di segno contrario per le motivazioni allo stesso allegate, il Presidente informa altresì che, nel corso dell'audizione svolta in data 8 febbraio 2006 in sede di Ufficio di Presidenza allargato, i soggetti partecipanti in rappresentanza del mondo sindacale hanno manifestato un generale apprezzamento per il provvedimento, fatta eccezione per la CGIL e, con argomentazioni meno nette e più problematiche, per la UIL e la CISL, mentre la Lega delle cooperative, pur ritenendo prevalenti gli aspetti positivi, ha segnalato alcune preoccupazioni, a suo avviso, di indubbio rilievo.

Ha quindi la parola il senatore IOVENE (*DS-U*) il quale ricorda come, in sede di approvazione della legge-delega, i gruppi di opposizione, al fine di rendere più celere l'*iter* del disegno di legge, avevano rinunciato ad insistere sui loro emendamenti anche in seguito all'impegno assunto dal Governo di prenderne in considerazione le ragioni in sede di emanazione del decreto delegato. Ebbene, deve constatare che il decreto in titolo ha disatteso l'impegno, come emerge tra l'altro dalle osservazioni critiche contenute nel parere reso dalla Conferenza Stato-Regioni e da quelle espresse dai soggetti auditi dalla Commissione.

Proseguendo nel suo intervento, il senatore Iovene giudica quindi necessario che nel parere che la Commissione si accinge a votare siano contenute innanzitutto osservazioni relative all'esigenza di prevedere controlli da parte di società di revisione esterne sui bilanci delle imprese sociali. Dovrebbe poi essere rivista la normativa che concerne l'inserimento lavorativo delle categorie delle persone svantaggiate che, risultando eccessivamente ampliate, rischiano di arrecare discapito a coloro che hanno maggiore necessità di sostegno. Al riguardo, va comunque evitata qualunque soluzione suscettibile di determinare, in concreto, un'irragionevole contrapposizione tra le aspettative e le esigenze di tutela dei giovani disoccupati e quelle dei disabili.

Dopo essersi soffermato su ulteriori questioni riferibili all'ambito operativo del nuovo strumento dell'impresa sociale e agli aspetti attinenti alla partecipazione, non solo consultiva, dei lavoratori in questa particolare forma di impresa, il senatore Iovene auspica che il relatore possa accogliere positivamente i rilievi testé formulati.

Dopo che il senatore BUCCIERO (AN) e il rappresentante del GOVERNO hanno rinunciato ad intervenire ha la parola, per la replica, il relatore BOBBIO (AN), che ritiene di non potere accogliere i rilievi del senatore Iovene sottolineando in particolare l'appesantimento, anche di tipo finanziario, che determinerebbe l'affidamento della revisione contabile a società esterne e l'inopportunità di rivedere le disposizioni in tema di inserimento lavorativo. A tale ultimo riguardo, le disposizioni in esame fanno riferimento alla normativa comunitaria e consentono al sistema dell'impresa sociale la necessaria duttilità per il perseguimento dei propri scopi.

Propone conclusivamente un parere favorevole con due osservazioni volte, la prima ad inserire all'articolo 1, comma 1, dello schema dopo le parole «tutte le organizzazioni private» le altre «ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile» e la seconda ad aggiungere, dopo il comma 1 dell'articolo 17, il seguente: «1-bis – L'articolo 10, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 si interpreta nel senso che l'obbligo di devoluzione del patrimonio a fini di pubblica utilità si intende rispettato qualora il beneficiario sia un'organizzazione che esercita un'impresa sociale». Si tratta in quest'ultimo caso di un'interpretazione autentica volta a chiarire che la devoluzione del patrimonio da parte di una ONLUS in favore di un'organizzazione che esercita un'impresa sociale deve intendersi conforme al quadro normativo di riferimento, in quanto rientrerebbe nella ipotesi di destinazione di un patrimonio a fini di pubblica utilità.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone infine in votazione il mandato al relatore a redigere un parere favorevole con osservazioni nei termini da lui proposti.

La Commissione approva.

La seduta termina alle ore 9,20.

560^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
Antonino CARUSO

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN RELAZIONE AL PROGRAMMA DI SOPRALLUOGHI SVOLTI DA DELEGAZIONI DELLA COMMISSIONE ED AVENTI AD OGGETTO IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA PENITENZIARIO NAZIONALE

Il presidente Antonino CARUSO avverte che in allegato al resoconto della seduta odierna verranno pubblicate le relazioni dei sopralluoghi aventi ad oggetto il funzionamento del sistema penitenziario nazionale che hanno interessato le regioni Sicilia, Marche ed Emilia Romagna.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale» (n. 613)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il presidente Antonino CARUSO comunica che sono pervenute le osservazioni della 14^a Commissione che sono non ostative e formulano, al contempo, una serie di rilievi. Fra questi richiama problematicamente l'attenzione su quello relativo all'invito al Governo a provvedere all'attuazione dell'articolo 7, paragrafo 2, e dell'articolo 9, paragrafo 6, della direttiva 2004/48/CE – che prevedono, in particolare con quest'ultima disposizione, che gli Stati membri assicurino la possibilità per l'autorità giudiziaria di disporre un'adeguata cauzione da parte dell'attore, al fine di garantire il risarcimento dell'eventuale danno subito dal convenuto, in caso di domande infondate da parte dell'attore medesimo – ritenendo che il suggerimento non sia convincente e comunque debba ritenersi incompatibile con la tutela del principio di uguaglianza e del diritto di difesa.

Il relatore, senatore MUGNAI (AN), illustra quindi una proposta di parere favorevole che viene pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna.

Non essendovi richieste di intervento, il PRESIDENTE, dopo aver accertato la presenza del prescritto numero di senatori, pone infine in votazione il mandato al relatore a redigere un parere favorevole nei termini da lui stesso indicati e ad integrare tale parere con i rilievi formulati dalla 14^a Commissione che lo stesso riterrà di valutare positivamente, fatta eccezione in ogni caso per quello relativo all'articolo 7, paragrafo 2, e all'articolo 9, paragrafo 6, della citata direttiva, su cui la Commissione giustizia non concorda.

La Commissione approva.

La seduta termina alle ore 15,40.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 613

La Commissione premesso:

– che la direttiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale si traduce nella trasposizione a livello comunitario delle norme contenute nell'accordo internazionale stipulato nel 1994 in seno alla Uruguay Round già recepito dall'Italia con legge 29 dicembre 1994 n. 747;

– che in sede di recepimento di tale direttiva sono state, quindi, previste unicamente le disposizioni normative non comprese da detto accordo internazionale;

– che l'attuazione della direttiva n. 48 persegue il peculiare obiettivo di far rispettare il diritto di proprietà intellettuale sulla base del presupposto che la contraffazione e la pirateria determinano un fenomeno di dimensione internazionale in costante crescita, tale da rappresentare una vera e propria minaccia per le economie nazionali degli Stati;

ritenuto:

Atteso, in particolare:

– che la direttiva, delinea un articolato sistema sanzionatorio pensato in funzione deterrente, (anche nell'ottica dell'allargamento a 25 degli Stati membri dell'Unione Europea) dettando una serie di apposite misure, (ad esempio in materia di acquisizione di prove – articolo 6 paragrafo 2) nonché di mezzi istruttori del tutto innovativi rispetto al nostro sistema processuale civilistico attualmente vigente, finalizzati a consentire al giudice l'acquisizione di «informazioni» sull'origine e sulle reti di distribuzioni delle merci e di prestazioni di servizi, non solo dall'autore della violazione, ma anche da soggetti terzi e di misure cautelari (articolo 9 paragrafo 2) volte a contrastare le violazioni al diritto di proprietà intellettuale compiute su scala commerciale;

– che analoghe considerazioni valgono per le previsioni che disciplinano il risarcimento del danno, volte a tutelare adeguatamente gli investimenti compiuti dal titolare del diritto per la produzione e commercializzazione delle proprie creazioni intellettuali e che lo scopo della direttiva è, dunque, quello di armonizzare le normative internazionali relative agli strumenti di tutela per il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, garantendo l'equiparazione dei titolari dei diritti nell'unione Europea;

– che l'attività normativa di «recepimento» in esame si è concentrata su tutto il sistema del diritto di proprietà intellettuale, intervenendo quindi sulla legge 22 aprile 1941 n. 633 (articoli da 1 a 14 e articolo 22), sul

codice della proprietà industriale di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (articoli da 15 a 21) e che lo schema di decreto legislativo in esame è stato, pertanto, redatto sotto forma di novella ai predetti testi legislativi ai quali sono state introdotte disposizioni modificative utili ai fini del recepimento;

– che in particolare:

l'articolo 8 recependo l'articolo 9 della direttiva, ha specificato con maggior chiarezza rispetto all'articolo 162 della legge 633 del 1941, (che peraltro già risultava conforme alla direttiva stessa) che i procedimenti cautelari concernenti il diritto di autore sono disciplinati dalle norme del codice di procedura civile salvo quanto disposto dalla legge sul diritto di autore dettando peraltro termini diversi rispetto a quelli ordinari entro i quali chi ha ottenuto il provvedimento cautelare deve iniziare un giudizio di merito;

l'articolo 10 dello schema di decreto, in attuazione dell'articolo 9, comma 2 della direttiva prevede altresì la possibilità di un sequestro conservativo dei beni del contraffattore peraltro, già previsto dall'articolo 671 del codice di procedura civile, ivi inclusa con la possibilità anche di ottenere il blocco dei suoi conti bancari e di altri beni, ed ha, inoltre, munito l'autorità giudiziaria di un ulteriore strumento di tutela della proprietà industriale consistente nella possibilità di disporre la comunicazione delle documentazioni, bancarie, finanziarie e commerciali del contraffattore, consentendo l'inibitoria anche di tutte quelle attività costituenti servizi effettuati da intermediari in violazione del diritto di autore;

– che nella direttiva è previsto un «diritto all'informazione» consistente nella possibilità per il giudice di ordinare a determinati soggetti di fornire informazioni per l'identificazione dei soggetti implicati nella produzione e distribuzione dei prodotti o dei servizi che costituiscono violazione dei diritti di proprietà industriale, peraltro accessorio, autonomo e distinto nelle linee essenziali dal sistema della *discovery*, figura estranea al nostro ordinamento giuridico, circoscrivendolo, infatti, unicamente alla controparte del giudizio in corso e non anche a terzi che non facciano parte del giudizio;

– che l'articolo 15, contenente modifiche all'articolo 121 del codice della proprietà industriale, al comma 2-*bis*, (di rilevanza strategica per coniugare il concetto di violazioni commesse su scala commerciale di cui alla direttiva «*Enforcement*» con gli atti di pirateria di cui alla sezione 2 del Capo III del codice della proprietà industriale) ha equiparato espressamente gli atti cosiddetti di pirateria e le violazioni su scala commerciale;

– che ove il giudice accolga la domanda di acquisizione di informazioni, detta attività istruttoria avviene con lo strumento dell'interrogatorio disciplinato dalle norme del codice di procedura civile vigente previste per l'espletamento della prova testimoniale;

– che in tale ottica lo schema di decreto legislativo in oggetto recepisce fedelmente la volontà di introdurre da parte della Direttiva comuni-

taria un vero e proprio diritto all'informazione non solo di natura processuale, ma anche, e soprattutto, di natura sostanziale;

– che l'articolo 17, modificando l'articolo 124 del codice della proprietà industriale, introduce oltre allo strumento della inibitoria, anche la misure del ritiro del prodotto dai circuiti commerciali, nonché la definitiva esclusione dai circuiti stessi, distinguendo il ritiro provvisorio dalla definitiva esclusione onde salvaguardare tutte le ipotesi in cui il prodotto realizzato in violazione dei diritti di proprietà possa essere suscettibile, previa adeguata modifica, di una utilizzazione legittima;

– che sia la inibitoria cautelare che l'ordine cautelare del ritiro dal commercio potrebbero essere richiesti nei confronti di qualsiasi soggetto i cui servizi siano utilizzati per violare un diritto di proprietà industriale;

– che all'articolo 131 del codice della proprietà industriale vengono aggiunti tre commi successivi tendenti alla cosiddetta «stabilizzazione» delle misure cautelari concesse *ante causam*, tra i quali si evidenzia il comma 1-*bis*, in base al quale vengono fissati termini perentori entro cui deve essere introdotto il giudizio di merito successivo alla concessione della misura cautelare e che pertanto, alla luce della nuova formulazione, la stabilizzazione avviene qualora nessuna delle parti legittimate introduca il giudizio di merito, in guisa tale da considerare tacitamente formatosi tra di esse un accordo in tal senso;

– che, pertanto, la normativa integrata dallo schema di decreto legislativo in oggetto non solo recepisce fedelmente la direttiva programmatica 2004/487CE, ma predispone anche una più ampia ed esaustiva tutela della proprietà industriale in tutti i suoi molteplici aspetti, attraverso l'introduzione di specifiche fattispecie di natura sostanziale e processuale capaci di apprestare una più efficace azione sanzionatoria di tutte le violazioni già individuate e delineate dalla normativa attualmente vigente;

esprime parere favorevole in ordine allo schema di decreto legislativo recante «Attuazione della direttiva 2004/487CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale».

Relazione sui sopralluoghi effettuati da una delegazione della Commissione giustizia nelle Marche in merito alla situazione penitenziaria (19-21 maggio 2005)

La delegazione che ha effettuato il sopralluogo è stata guidata dal Presidente della Commissione, senatore Antonino Caruso e della stessa hanno fatto parte la senatrice Magistrelli e i senatori Forlani, Cavallaro e Ciccanti.

La prima visita è stata effettuata nella casa di reclusione di Fossombrone.

Individuato negli anni '70 come istituto per l'espiazione pena per reati di banda armata e di associazione mafiosa la struttura risalente alla metà del XIX secolo, mostra ancora la fisionomia di una fortezza che ne fa tuttora una delle strutture più esposte dal punto di vista della pericolosità di detenuti dall'elevato spessore criminale. Alla data ne risultano assegnati centottantasei, presenti centocinquantotto (a causa di temporanei trasferimenti che termineranno nel prossimo mese di luglio) a fronte di una capienza regolamentare di centosettanta posti. Tra questi quarantuno ergastolani ed in generale detenuti con pene molto lunghe.

I detenuti sono ospitati in celle singole nelle separate sezioni per i comuni (ottantuno celle) e per quelli classificati alta sicurezza e elevato indice di vigilanza (ottantanove). L'istituto era dotato di un centro clinico (ora dimesso) nel quale trovano attualmente spazio una infermeria e diciassette camere di detenzione oltre ad un reparto per l'isolamento utilizzato in casi eccezionali (motivi sanitari o per applicazione del 41-bis dell'ordinamento penitenziario in attesa di traduzione ad altra sede).

La peculiarità della popolazione detenuta (quasi interamente di nazionalità italiana) ovviamente comporta da un lato un basso grado di attività di socializzazione e dall'altro il massimo della cautela nella sorveglianza (e quindi l'impiego di un maggior numero di agenti). Scarse risultano quindi le attività lavorative, limitate ai lavori domestici (lavanderia, pulizia, cucina) nelle quali, a rotazione, sono impiegati circa quaranta detenuti.

Pur tuttavia vengono svolti corsi di istruzione elementare, media e superiore: è stato segnalato il particolare successo del corso di ragioneria, al quale hanno partecipato sessantaquattro detenuti ed anche il corso universitario (cinque detenuti).

È operativa una convenzione con il locale teatro comunale per attività di drammatizzazione ed è in corso l'allestimento di una palestra.

Notevoli anche i risultati conseguiti sul piano pedagogico: sessantuno detenuti sottoposti ad un programma di trattamento individualizzato, trentaquattro hanno usufruito nel 2004 di permesse premio, quattro sono stati ammessi al lavoro esterno e un inviato in misura alternativa. Proficui i rapporti con la facoltà di psicologia dell'Università di Urbino con la cui collaborazione sono stati organizzati tirocini universitari per educatori e vi è una generale soddisfazione per la realizzazione di un periodico intitolato «Un Mondo a quadretti».

Nel 2004 si è svolto inoltre un corso di formazione per elettricisti della durata di 500 ore al quale hanno preso parte quindici detenuti e uno di alfabetizzazione informatica per un pari numero; rammarico è stato espresso per il mancato rinnovo per l'anno in corso di un contratto di lavoro portato dall'esterno da una ditta di mobili, a causa di problemi della stessa ditta.

Il personale della polizia penitenziaria, residente per la quasi totalità nella città o in paesi vicini, fatta eccezione per gli ultimi tre agenti appena arrivati che alloggiano in caserma, ammonta a centotrentasette unità di cui dieci distaccati permanentemente al nucleo traduzioni e piantonamento e altrettanti fisiologicamente assenti per malattia o congedi parentali. Al fine di assicurare il necessario livello di sorveglianza, risulta per tali ragioni inevitabile un massiccio ricorso agli straordinari e una non certa garanzia del riposo settimanale e del congedo ordinario.

A tale riguardo, il comandante ha fatto rilevare, potrebbe risultare fuorviante fermarsi al dato numerico e formale non deficitario dell'organico, in quanto, in base al contratto nazionale, questo dovrebbe essere incrementato del 30 per cento proprio per garantire il diritto alle ferie e ai riposi nonché per sopperire alle assenze normali per la partecipazione degli agenti ai corsi organizzati dalla Amministrazione e ai momentanei distacchi e congedi previsti dalle norme vigenti. Riferisce quindi che il personale in attività gode di un riposo mediamente una volta ogni dieci giorni e, mensilmente, è chiamato ad effettuare complessivamente oltre tremila ore di straordinario.

Il Direttore ha elencato quindi talune opere che ritiene necessarie per dare una maggiore funzionalità alla struttura:

il rifacimento della portineria, separando la porta carraia da quella pedonale (attualmente unificate) e suddividendo ulteriormente il passaggio pedonale per consentire un ingresso separato del personale di servizio da quello dei familiari dei detenuti;

il rifacimento del muro di cinta;

la ristrutturazione dell'ex-centro clinico da adibire a sezione a custodia attenuata e per dare all'infermeria una dignitosa funzionalità;

ristrutturazione della caserma per ospitare uffici amministrativi.

Nel corso del colloquio la senatrice Magistrelli chiede di potere disporre di maggiori e più dettagliate informazioni circa il trattamento sanitario dell'istituto.

In risposta vengono manifestati da un lato la soddisfazione per l'apposita convenzione con la ASL di Fermo con la quale è assicurata la fornitura gratuita dei farmaci di fascia A, consentendo in tal modo un grosso risparmio, dall'altro la constatazione di come i vincoli finanziari sempre più stretti impongano una seria limitazione delle convenzioni specialistiche, nonché la impossibilità di adeguare l'infermeria (la sala raggi attualmente è fuori uso).

Lo stesso direttore sanitario evidenzia come siano gravi le conseguenze dei continui tagli delle risorse per il settore psichiatrico per la de-

cisiva ragione che l'esiguità degli importi delle parcelle scoraggiano i professionisti salvo il fatto, non infrequente, che il titolare non si senta investito di una missione di tipo volontaristico più che professionale.

Anche la convenzione con lo psicologo di 27 ore al mese rischia di essere solo formale.

I sanitari sottolineano come, comunque, il fenomeno dell'autolesionismo sia di dimensioni irrilevanti.

Il sindaco della città, pur dovendo convenire sulle difficoltà di gestione di un istituto come quello di Fossombrone, sottolinea però la positiva convivenza tra le due istituzioni.

Non può non rilevare come, dopo l'azienda ospedaliera, questa sia la seconda struttura del territorio comunale per numero di occupati alla cui esistenza e buon funzionamento l'amministrazione annette, naturalmente, grande importanza anche perché la gran parte degli operatori risulta residente nel Comune. Proficuo e in crescita è il rapporto tra le due amministrazioni anche sotto l'aspetto culturale di cui è importante esempio l'ottima collaborazione in campo teatrale.

La Delegazione si è recata alla Casa mandamentale di Macerata Feltria che ospita dodici detenuti (ma potenzialmente capace di ospitarne venti o addirittura trenta) a basso indice di pericolosità con fine pena inferiore a due anni, anche con un passato di tossicodipendenza e in buone condizioni di salute scelti sulla base di una accertata motivazione individuale.

Dispone di un appezzamento di terreno di due ettari (ampliabile) utilizzato per realizzare attività formative e lavorative di detenuti che, prossimi alla dimissione, possono apprendere una specifica professionalità spendibile sul mercato del lavoro nei settori dell'allevamento delle api e relativa produzione di miele, della ortoflorovivaistica in serra e campo, nella manutenzione del verde pubblico e privato.

Il progetto accolto con entusiasmo dagli operatori e da una convinta partecipazione sia dell'amministrazione locale, della Provincia di Pesaro sia della cooperativa «La mimosa», si avvale della supervisione e organizzazione di un tecnico agrario.

Nel breve incontro con la Delegazione è emersa una partecipata consapevolezza della bontà della iniziativa vissuta come progetto pilota che, pur di limitate dimensioni, presenta un valore aggiunto di un'esperienza trattamentale sulla quale investire risorse e personale.

A tale riguardo è stato sottolineato come sarebbe opportuno affiancare altre unità all'unica presente di personale inquadrato nel corpo di polizia penitenziaria (distaccato dalla Casa di Pesaro) e provvedere in tempo alla inevitabile sostituzione di nove ex custodi nel ruolo ad esaurimento (ora tecnici B/3) se si vuole assicurare un futuro.

Il Provveditore regionale ha rilevato come sarebbero sufficienti altre tre unità per poter dire che l'assetto dell'istituto è funzionale in maniera accettabile; deve però constatare che sovente, una cattiva gestione del personale porta a non tenere conto della predisposizione al trattamento degli operatori che vengono sottratti per sopperire a situazioni di crisi di altri istituti.

L'obiettivo dichiarato è quello di arrivare a risultati più significativi, che non facciano di questa realtà un piccolo emblema. Per questo occorre un mutamento di approccio al trattamento di tipo culturale (dott.sa Grilli) sia anche un rinnovamento delle norme contabili. I tremila euro provenienti dalla vendita del miele prodotto dovrebbero ad esempio costituire risorsa propria e non essere versate all'erario in forza di una incomprensibile prassi della burocrazia. A fronte di professionalità capaci di esercitare un vero e proprio controllo di gestione (utilizzo delle risorse e reinvestimento) e che cominciano a farsi largo anche all'interno dell'Amministrazione, deve, a giudizio di taluni degli intervenuti, essere ormai superata l'unicità dei regolamenti che disciplinano sia il carcere di reclusione che una casa mandamentale come questa. Il salto di qualità di esperienze come questa deve essere fatto nel senso che la formazione e le attività lavorative per la popolazione detenuta deve essere visto non come una finzione (utile solo a riempire caselle ministeriali), ma come lavoro e formazione vera, autentica, spendibile.

La Delegazione si è recata poi nella casa circondariale di Pesaro. L'istituto, attivo dal 1988, al momento della visita ospita duecentoventinove detenuti (pari al numero medio per l'anno 2004) di cui circa la metà con condanne definitive e oltre la metà di origine extracomunitaria.

La struttura si compone di quattro sezioni, circondariale, alta sicurezza, semilibertà e protetti, nonché di una sezione femminile nella quale sono ristrette dodici detenute.

In seguito alla sospensione dal servizio del Direttore titolare, espleta le dette funzioni, mediante distacco, la Direttrice dell'istituto di Rimini.

Il personale di polizia penitenziario consta di centoquarantanove unità a fronte di un organico previsto pari a centosessantanove, mentre quelli del comparto ministero ammontano a trentuno di cui ventotto adibiti a funzioni amministrative e quattro del ruolo di educatori.

Per quanto riguarda il lavoro, su quarantadue detenuti lavoranti, trentacinque prestano attività alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria; sono attivi corsi di falegnameria legatoria, e tipografia nei quali sono complessivamente impegnati circa venti detenuti mentre, quale attività di sostegno, è funzionante uno sportello-lavoro gestito da volontari.

Sul piano dell'offerta sanitaria, il servizio è assicurato da un direttore incaricato, da sei medici S.I.A.S. e altrettanti infermieri, mentre la struttura si avvale di un'assistenza psichiatrica per quindici ore settimanali al servizio dei venti detenuti in trattamento psichiatrico e di quattro ore settimanali un medico del Sert e per dodici ore settimanali un'infermiera a sostegno dei trentatré detenuti tossicodipendenti.

Sono in essere convenzioni specialistiche esterne per odontoiatria (ottanta visite al mese), cardiologia (sei visite), chirurgia (cinque visite), dermatologia (dieci visite) ed oculistica (sei visite) con una media di venti visite mediche al giorno.

Il progetto pedagogico per l'anno in corso che poggia le sue basi su un ottimo rapporto con il territorio vede impegnate circa sessanta persone in attività formative, lavorative e culturali.

Nel campo formativo e lavorativo sono stati progettati e organizzati, con il coinvolgimento di SMILE (agenzia formativa che opera in stretto rapporto con l'Agenzia per l'innovazione dell'amministrazione penitenziaria di Pesaro utilizzando i fondi sociali europei, tramite la Provincia) i corsi di ceramica e tipografia e un corso professionale per la lavorazione del legno con *stages* finali presso alcune aziende della città che hanno già assunto precisi impegni per una futura assunzione dei soggetti formati. Lo stesso Comune di Pesaro ha commissionato alla falegnameria di Villa Fastiggi lavori per le scuole materne della città.

Da segnalare in questo contesto, il servizio offerto dalla casa di accoglienza «Casa Paci» sovvenzionata dal Comune e dai fondi stanziati dal protocollo Ministero/Regione, per ospitare in permesso premio e/o in misura alternativa detenuti che ivi consumano il pasto durante la pausa pranzo e trascorrono le ore tra la fine del lavoro ed il rientro in Istituto.

All'interno dell'istituto è operante lo sportello di informazione e orientamento al lavoro aperto dal centro Job di Pesaro.

Sul versante educativo-culturale, dal 2004 il Teatro dell'istituto ospita la stagione concertistica e teatrale e da quattro anni – con la collaborazione dell'associazione Aenigma di Urbino- è attivo ed apprezzato un laboratorio teatrale, in parte finanziato con i fondi dell'Ambito territoriale, che si prefigge l'obiettivo dell'inserimento nel circuito dei teatri cittadini.

Lo stesso obiettivo ha ispirato la convenzione sottoscritta con la Biblioteca comunale S. Giovanni di Pesaro che ha dato il via ad un servizio di prestito interbibliotecario, grazie all'impegno settimanale e volontario di un bibliotecario.

Nel corso dell'incontro con gli operatori e volontari, hanno preso la parola il cappellano il quale si è soffermato sul significato preminentemente spirituale della sua presenza nell'istituto (da diciassette anni) e il rappresentante della Conferenza regionale volontariato giustizia delle Marche, che coordina quattordici associazioni operanti negli istituti di pena regionale, il quale, consegnando alla Delegazione un documento predisposto per la circostanza, ha sottolineato come l'esperienza maturata negli ultimi anni abbia suggerito la necessità di concentrare l'impegno sul coordinamento delle iniziative per un tipo di formazione che possa essere realmente professionalizzante e propedeutica all'inserimento esterno o all'apertura di lavorazioni interne. In questa direzione agiscono i numerosi sportelli – lavoro aperti che però abbisognano di un potenziamento concreto del legame con la realtà produttiva della zona.

Una rappresentante dell'Agenzia per l'innovazione dell'amministrazione finanziaria si sofferma sulle grandi opportunità offerte dal finanziamento di duecento mila euro, su bando della Regione, che coinvolgerà in forme diverse tutti gli istituti marchigiani per la fase formativa prima e per l'inserimento lavorativo poi. In tale direzione si muove il protocollo «Tre ville» sottoscritto con il Comune che valorizza preminentemente l'aspetto formativo. Dovrebbe comunque almeno essere messo in campo un tentativo di istituire un unico sportello regionale da mettere in rete per una con-

divisione delle informazioni e iniziative che si presentano frastagliate al fine di evitare dispersione di risorse.

Un esponente della Cooperativa «Aurora» che presta opera di assistenza esterna ai detenuti e che agisce con finanziamenti degli enti locali, osserva che gli attuali problemi economici si riversano pesantemente sulla attività degli operatori, attesa la presenza di sole quattro persone, delle quali due a tempo parziale.

Il comandante della polizia penitenziaria denuncia una costante emorragia di personale oltrechè una non razionale distribuzione delle risorse disponibili. Dinanzi ad una diminuzione (dallo stesso quantificata pari a cinquanta unità dal 1996 ad oggi) si tratta di capire e di agire sulla base di una definizione di un modello di sicurezza del quale, al contrario, non è dato di conoscere esattamente la fisionomia e di non lasciare – come in concreto accade – l'assunzione da parte di singoli di responsabilità non dovute. Lamenta poi come la riduzione del personale, nei fatti, comporta la non fruibilità dei periodi di congedo ordinario. La sua preoccupazione è quella di evitare un'ulteriore regressione della qualità del servizio.

La direttrice, soffermandosi in particolare sugli aspetti della funzionalità dell'istituto, e in nome di una concretezza alla quale dichiara di volersi sempre ispirare, sottolinea come molti problemi pratici e quotidiani potrebbe essere risolti attraverso la dotazione di figure professionali assenti o deficitarie quali ragionieri, educatori e sanitari. Appare poi necessario un ricambio di personale, anche di livello dirigenziale e l'immissione di vice direttori che, come nel suo caso di direttrice in missione da Rimini, potrebbero essere investiti di responsabilità effettive e gestionali.

Nel tardo pomeriggio la Delegazione è stata ricevuta nella sede della Regione dove si è tenuto il previsto incontro con una folta rappresentanza politica e tecnica degli assessorati, assistiti da dirigenti generali alla Sanità, al lavoro e alle politiche sociali, nonché con la partecipazione del Provveditore dell'Amministrazione penitenziaria e dei direttori degli istituti.

Dopo un breve saluto introduttivo dell'assessore alla Sanità, il Presidente ha illustrato le finalità del sopralluogo che già al primo giorno ha consentito alla Delegazione di verificare un impegno altamente apprezzabile di tutti gli operatori coinvolti, da Fossombrome, dove i limiti imposti dalla logistica sono affrontati con grande abnegazione, a Macerata Feltria che si è proposta all'attenzione come un'esperienza di tutto rilievo per il recupero, a Pesaro dove la competenza e il forte legame con la realtà territoriale fa onore alla istituzione. La delegazione ha potuto già nel corso della prima giornata raccogliere giudizi positivi circa il livello di attenzione regionale al mondo carcerario così come è parso di capire che la tematica sanitaria sia quella che richiede il maggiore approfondimento e che a ragione può costituire il tema del presente incontro dal quale è lecito attendersi dai responsabili tecnici utili contributi. Ribadita in fine che la problematica carceraria debba essere inquadrata in un'ottica non «buonista», ma in un quadro di azioni preventive degli organi preposti a garantire

in generale la sicurezza pubblica, essendo di tutta evidenza che se il detenuto è restituito alla società migliore di quanto non sia stato per diverse ragioni prima, il beneficio è a tutti gli effetti di interesse sociale.

Ha quindi la parola il Provveditore regionale il quale, confermato l'ottimo rapporto di collaborazione con gli organismi regionali, illustra il valore della costituzione di un apposito organismo referente del provveditorato (U.O.S.P) in materia di sanità penitenziaria. La struttura oltre a porsi come supporto indispensabile per le iniziative in materia, rispetto al competente assessorato, previa analisi della domanda e delle esigenze avanzate dalle singole realtà, opera al fine di dare uniformità di procedura a tutti i soggetti coinvolti. La sanità è sicuramente un punto molto delicato dell'agire in quanto bisogna far in modo che trovino conciliazione i diritti costituzionali alla salute con i limiti finanziari e normativi. La convenzione con l'azienda sanitaria unica regionale per l'erogazione gratuita dei farmaci attraverso l'acquisizione nelle farmacie degli ospedali, ha dato buona prova di sé determinando un risparmio di spesa notevole nel 2004 rispetto alla spesa del 2003. Grande attenzione è stata riservata alle azioni di prevenzione dei fenomeni di autolesionismo. Per quanto riguarda i problemi legati alla tossicodipendenza permanente, dal punto di vista delle competenze, una situazione di incertezza interpretativa delle disposizioni e delle responsabilità della sanità regionale e di quella penitenziaria che però non possono oltremodo paralizzare questo delicato segmento dell'assistenza.

Sia la senatrice Magistrelli che il senatore Ciccanti sollecitano da parte dei presenti precise prese di posizione su problemi che concretamente si pongono sul piano sanitario al di là degli aspetti ordinamentali. Una risposta chiara si impone, ad esempio in materia di prestazioni specialistiche che per quanto constatato rappresenta un punto dolente. Se un libero cittadino ha la possibilità di accedere ai servizi privati in presenza di liste d'attesa di due, tre mesi, la medesima facoltà non è consentita al detenuto determinando una reale limitazione al diritto alla salute.

In particolare, il senatore Ciccanti si sofferma quindi sulla tematica della formazione che, pur ormai delegata alle province, abbisogna a suo avviso comunque di una programmazione sovraordinata regionale e non invece essere affidata alla buona volontà dei singoli soprattutto al fine di indirizzarla non più verso una preparazione ad attività di scarso e limitato valore professionale qual è il piccolo artigianato ma per l'acquisizione di competenze richieste dal mercato del lavoro più professionalizzato. Si tratta di verificare poi quale connessione stabilire tra lo spazio riservato all'intervento regionale e quello dell'Amministrazione penitenziaria.

Il direttore di Fossombrone concorda con il senatore Ciccanti sul prevalere della tendenza alla formazione per attività minime (legatoria, ceramista e simili) e, al contrario, sottolinea con soddisfazione le attese che egli riserva nei confronti di un recente cospicuo finanziamento per la preparazione (teorica e pratica) di operatori addetti alla differenziazione dei rifiuti. Per quanto riguarda la sanità, assodata la gratuità della fornitura farmaceutica (assicurata per il suo istituto dall'ASL di Fano), ritiene che

debbano essere compiuti passi in avanti soprattutto per quanto riguarda l'odontoiatria, che nel caso di popolazione carceraria di lunga pena, costituisce un problema attualmente di difficile soddisfazione.

Su tema della formazione, interviene poi una dirigente del provveditorato, la quale illustra il progetto finanziato dalla Regione che ha prodotto uno sportello del lavoro, gestito dalle agenzie del lavoro in maniera innovativa nel senso che si è riusciti ad uniformare sia la metodologia e quindi la modulistica per potere accedere ai servizi. Cita quale risultato quello di aver consentito ad un istituto quale quello di Pesaro che dispone di adeguati spazi, l'avvio di corsi di preparazione per confezioniste, per tipografi ad Ancona e operatori nella gestione di riciclo dei rifiuti a Fossombrone, con particolare attenzione rivolta a detenuti in semilibertà.

Dopo un intervento della Direttrice di Ancona, la quale nel riprendere il tema dei detenuti tossicodipendenti (che costituiscono il 40 per cento dell'intera popolazione interessata) pone l'accento sulla parcellizzazione degli interventi divisi tra il medico penitenziario e quello del Sert, a fronte del passaggio solo formale delle competenze alla Sanità pubblica e di come persista la tendenza a considerare tale detenuto come un peso da scaricare, il Presidente richiama quindi gli interlocutori a porre ai responsabili regionali questioni più concrete sulle quali questi possono assumere in questa sede precisi impegni, in particolare sul tema delle prestazioni specialistiche.

Replica il Provveditore affermando che non risultano diffuse lamentele sul ritardo denunciato nelle dette prestazioni, mentre il responsabile della UOSP, anche direttore dell'istituto di Fermo, afferma che nel suo caso di sua diretta competenza, la Asl assicura addirittura la priorità ai detenuti e che, più in generale, bisognerebbe riprendere un discorso già avviato con la precedente giunta regionale.

L'assessore alla sanità, a questo punto, dichiara che l'argomento è sicuramente da riprendere per trovare la più soddisfacente delle soluzioni; impegno confermato dal dirigente del dipartimento il quale richiede l'urgenza di instaurare rapporti non episodici tra Regione e amministrazione penitenziaria, formalizzare i rapporti tra i responsabili delle due amministrazioni che siano funzionali a conferire tempestività agli interventi: trova inconcepibile affrontare con un criterio burocratico il dramma delle attese per visite specialistiche urgenti. Lo stessa tempestività riservata in termini di rilascio di autorizzazioni a prestazioni medico-specialistiche a qualche detenuto eccellente, come di recente avvenuto, deve essere del pari riservata indistintamente a tutti.

Può quindi assumere formale impegno alla stipula di una apposita convenzione per le visite specialistiche.

La direttrice del CSSA di Ancona torna sulla questione della tossicodipendenza per richiedere un superamento urgente dell'attuale situazione che vede gli affidati tossicodipendenti dover seguire due programmi terapeutici.

Il Presidente, consapevole che il detenuto tossicodipendente costituisce un doppio problema, invita però i responsabili ad affrontare le proble-

matiche che si pongono, senza attendersi che siano altri a doverle risolvere.

Conclusivamente, il dirigente delle politiche del lavoro, pone l'accento sulla recente approvazione della legge regionale n. 2 del 2005 che riserva particolare attenzione alle fasce deboli e svantaggiate della popolazione e tra queste i detenuti ed ex detenuti. L'incontro odierno e le criticità sollevate costituiscono un forte stimolo ad imprimere alla legge stessa nella sua fase attuativa maggiore incisività ed attenzione.

Nella giornata del 20 maggio 2005 La Delegazione ha incontrato presso la sede del CSSA di Ancona i responsabili dei Centri di Ancona e Macerata. Nel corso dell'incontro sono state illustrate le attività svolte dai Centri nei rispettivi ambiti territoriali che, a detta degli operatori, mostrano comuni caratteristiche sostanzialmente ben gestibili.

Per quanto riguarda l'area di competenza del CSSA di Ancona, la Direttrice ha sottolineato come l'attività d'ufficio sia svolta, prevalentemente operando nel territorio, da sette unità al momento operative e per tre giorni la settimana, mentre un giorno settimanale viene riservato ai colloqui e alle attività di equipe negli istituti penitenziari, alle attività di indagine socio-familiare, alle verifiche dei programmi e ai contatti con i condannati in misura alternativa. Nei restanti giorni il personale è impegnato in ufficio per la stesura delle relazioni e tenuta dei fascicoli.

Se, da un lato si deve rilevare con soddisfazione come l'inserimento di esperti psicologi abbia potuto migliorare qualitativamente il lavoro d'equipe per quanto riguarda le istruttorie, dall'altro, la permanente carenza di personale rende estremamente difficoltoso rispondere in maniera tempestiva e puntuale alla Magistratura di sorveglianza e garantire un'attività capillare di controllo e gestione delle misure alternative.

La responsabile del CSSA di Macerata, denunciata la carenza di personale dell'area di segreteria e amministrativo-contabile alla quale si sopprime, ovviamente, a discapito dei compiti professionali propri, ritiene comunque che l'ufficio possa ritenersi soddisfatto quanto agli obiettivi conseguiti. In particolare, sottolinea la speciale attenzione riservata alle problematiche socio-giudiziarie degli immigrati entrati nel circuito penale e della popolazione detenuta femminile. Nessuna criticità è dato rilevare nei rapporti con la magistratura di sorveglianza di Macerata, mentre qualche problema esiste nel rapporto con gli istituti penitenziari dovuto per lo più alla carenza di personale educativo negli istituti stessi. Particolare importanza è attribuita alla promozione, presso diversi soggetti istituzionali e non, di politiche d'intervento sul piano della prevenzione della recidiva nonché per attuare progetti di giustizia «riparativa» nel contesto dell'esecuzione penale esterna (attualmente al vaglio della Regione e di enti territoriali), anche allo scopo di superare il fenomeno della adesione «furbera» ai programmi alternativi.

Il Presidente, apprezzato l'impegno e la professionalità degli interlocutori, chiede quale sia il livello di controllo che i Centri riservano alla attività delle cooperative sociali nelle quali sono collocati i condannati in misura alternativa, anche alla luce di taluni fatti di cui la cronaca re-

cente si è dovuta occupare dai quali è emersa con tutta evidenza l'assenza di precise attribuzioni di responsabilità (caso Izzo).

In risposta i presenti riaffermano le proprie competenze istituzionali rispetto a quelle di altri enti finanziatori delle cooperative sociali (Comune e Provincia); la loro presenza si limita alla partecipazione ai gruppi di lavoro per la gestione trattamentale, alla definizione di metodologie, alla verifica dell'andamento della misura che riguarda il singolo e alla stesura delle relazioni individualizzate in itinere e a consuntivo. Mentre la funzione di controllo vero e proprio competerebbe alle forze dell'ordine e quanto all'adeguatezza della struttura rispetto al programma alternativo definito, la valutazione finale spetta comunque alla Sorveglianza.

Ancora il Presidente sostiene che vada rovesciato l'attuale schema che vede il primato assoluto del momento detentivo. La legge «Meduri», ormai alla fase finale di approvazione, tenta di porre su un piano almeno di parità il momento detentivo rispetto a quello del trattamento esterno affidato alla nuova Area penale esterna, non più considerata come depositaria di competenze solo amministrative ma anche di merito, vale a dire di gestione della pena attraverso l'affermazione del concetto del controllo non formale del condannato in misura alternativa.

Quanto alle dotazioni organiche, al confronto con situazioni a dir poco imbarazzanti constatate in alcune aree del sud del paese, per le Marche probabilmente le difficoltà poste in evidenza potranno trovare soluzione mediante un più razionale utilizzo delle risorse umane in essere, congiuntamente ad una velocizzazione delle attività con le moderne tecnologie.

La Delegazione ha incontrato successivamente il Presidente del tribunale di sorveglianza di Ancona, il quale, fornendo un quadro dell'attività del suo ufficio, ha sottolineato l'importanza della creazione urgente di due nuove sedi, l'una a servizio dell'area nord della regione (Pesaro) e l'altra a sud (Ascoli). La revisione organizzativa prospettata è resa necessaria sia dall'attuale geografia penitenziaria della Regione, sia da una più equa distribuzione di competenze esecutive della c. d. area penale esterna divenuta più impegnativa per l'accresciuta competenza della magistratura a seguito delle recenti modifiche normative. Tutto ciò appare rilevante se si considera che a Macerata da molti anni non ci sono più strutture detentive, mentre ad Ascoli è presente tra le altre anche una sezione di massima sicurezza per l'alta criminalità, che postula la presenza di un magistrato *in loco* dovendosi altresì tener conto della prossima apertura di una nuova struttura in Ancona, zona Barcaglione.

Sottolinea quindi come sarebbe opportuno modificare l'attuale denominazione «Tribunale di sorveglianza» con l'altra «Tribunale della pena» per rendere più aderente la stessa alla funzione effettivamente svolta che non risiede in alcuna attività di sorveglianza, bensì nel decidere sull'«*an*», sul «*quando*» e sul «*quomodo*» la pena debba essere espiata.

Rileva quindi come la creazione di un posto per funzioni di magistrato di Corte d'Appello (con compiti di coordinamento degli uffici di sorveglianza) e l'adozione di decisioni collegiali a cinque unità (tre togati

e due esperti) potrebbero incidere assai positivamente sulla funzionalità del Tribunale. La natura e la quantità di lavoro riguardante l'intera esecuzione penale e pratiche accessorie, postulano infatti un collegio che operi senza interruzioni. Si tratta quasi sempre di provvedimenti d'urgenza: dieci giorni per i reclami sui permessi, trenta giorni per le revoche dei benefici e quarantacinque per la cosiddetta Legge Simeone, per non parlare dei tempi richiesti dalla corte europea.

L'ufficio comunque, dal momento dell'assunzione dell'incarico avvenuto nel febbraio del 2002, oggi è in grado di definire i procedimenti riguardanti le misure alternative nell'arco di un semestre dalla loro proposizione.

Per quanto riguarda la logistica, dopo il distacco dal palazzo di giustizia, la sede è ubicata al piano terra di una civile abitazione e ciò inevitabilmente determina conseguenti disagi e problemi di sicurezza.

Passata quindi in rassegna la situazione degli istituti nei quali, a suo avviso, continua a difettare il personale assegnato a compiti di sostegno psicologico ed educativo, nonché a mancare il lavoro all'esterno, il Presidente afferma di prevedere che l'apertura di Ancona-Barcaglione determinerà un aggravio di lavoro rispetto al già consistente numero degli affari giudiziari ed amministrativi del Tribunale rispetto al quale si impone una riflessione tempestiva.

I tempi dei CSSA sia di Ancona che di Macerata – anche per la carenza di personale – non sempre consentono la tempestiva istruttoria nei procedimenti riguardanti l'applicazione delle misure alternative. Si rende necessario un potenziamento della strutture preposte al fine di evitare negative ripercussioni esterne sulla potenziale positività di tali misure che, se non soggette a continuo monitoraggio, finiscono per compromettere seriamente le iniziative dei centri di accoglienza, delle comunità terapeutiche, delle cooperative di lavoro e di solidarietà sociale. Da aggiungersi che la evanescenza delle offerte rieducative per soggetti detenuti non consente di norma un giudizio puntuale di osservazione della personalità. Per costoro il beneficio finisce per essere unicamente condizionato dalla esistenza o meno di rapporti disciplinari promossi dal personale di custodia.

Se poi si considera che rispetto al numero globale di 57 mila detenuti se ne affiancano 50 mila condannati in espiazione di misure alternative e altri 45 mila con esecuzione sospesa e si tiene conto che ci sono solo centosettanta magistrati di sorveglianza contro i quattromila cinquecento-cinquemila magistrati dell'intero settore penale, risulta difficile non comprendere quanto sia urgente un maggiore sostegno di questo delicato segmento dell'amministrazione giudiziaria. Risulta infatti di tutta evidenza l'effetto diseducativo e criminogeno di una giustizia che minaccia solo le sanzioni penali, senza poi poterle rendere effettive in tempi certi. Da aggiungere poi come la tendenza del legislatore vada nella direzione di attribuire funzioni monocratiche alla magistratura di sorveglianza per un sempre maggior ventaglio di affari (legge «Bossi-Fini», liberazione anticipata, conversione di pene pecuniarie, indultino) rispetto ai quali, stante la situazione degli organici, si rischia la paralisi.

Conclusivamente, appare ormai indilazionabile una rivisitazione dell'intera materia per giungere se non – come da molti sostenuto – ad attribuire a questa magistratura competenze in merito alla determinazione della pena dopo il giudizio di cognizione, quantomeno in ordine a tutte le questioni inerenti la esecuzione, quindi anche in materia di inconvenienti nella esecuzione, con evidente ampliamento dei relativi organici.

Il presidente Antonino Caruso sottolinea a sua volta l'importanza da attribuire al momento del controllo dei condannati inseriti nelle cooperative sociali e più in generale affidati al trattamento esterno per evitare fenomeni incresciosi di criminalità che si riproduce in detti ambiti. Ritiene quindi non ammissibile la sproporzione esistente tra le risorse impegnate per la quasi totalità per le indagini e i processi e quelle per il momento conclusivo e conseguente dell'espiazione della pena.

Sulla questione del lavoro alla quale si è fatto cenno per evidenziare lo scarso interesse delle imprese sociali non incoraggiate dalla normativa in materia assicurativa, contributiva e retributiva, il Presidente Caruso pone in rilievo come alla giusta eliminazione di forme di sfruttamento del lavoro in ambito detentivo sia seguita solo una totale inconsistenza dell'offerta lavorativa stessa. Dal punto di vista culturale e legislativo, probabilmente è ora di considerare il detenuto per quello che effettivamente è, cioè un lavoratore dotato certamente di diritti ma oggettivamente diverso dagli altri. Per questo dovrebbero essere prevalenti altri criteri, tra i quali la funzione rieducativa del lavoro e il riscatto sociale di colui che per diverse ragioni ha contravvenuto alla legge.

Quanto alle censure della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla violazione dell'articolo 6 della Convenzione, per una decisione del Tribunale intervenuta oltre i dieci giorni in caso di reclamo sui permessi proposti da detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, il Presidente Caruso ritiene che a suo avviso la Corte sembra non aver compreso appieno la specificità e la particolarità delle disposizioni speciali di restrizione riservate a questa categoria di condannati.

La Delegazione si è recata poi alla Casa circondariale di Camerino, inserita nell'antico complesso conventuale di San Francesco, situata al centro dell'abitato e di proprietà demaniale, dichiarata agibile dopo lo sgombero e i lavori seguiti al terremoto del 1997. È una piccola struttura penitenziaria che per il suo pregio architettonico sollecita interesse da parte di diverse istituzioni, quali l'Università di Camerino e la Pinacoteca comunale. Per questo di ridotte dimensioni e di scarsissima flessibilità logistica (considerati i vincoli cui è sottoposto) il carcere è apparso alla Commissione al completo della sua capienza con trentadue reclusi e sette detenute. Nella sezione femminile vengono ospitate, per sfollamento, detenute provenienti da Pesaro.

Uno dei primi rilievi sollevati è stato appunto quello relativo alla carenza del personale di polizia femminile che previsto in quattordici unità è attualmente ricoperto da dieci agenti, mentre quello maschile, ammonta a ventiquattro unità, al quale vanno sottratte cinque unità permanentemente adibite al nucleo traduzioni. Al deficit di personale, si sopperisce mediante

ricorso al lavoro straordinario (nel secondo semestre del 2004 risultato pari a 4.307 ore).

Il direttore, comandato in missione da Fossombrone, è presente nell'istituto soltanto una volta la settimana, mentre il personale civile (cinque unità rispetto alle dieci previste) fa fronte alle incombenze del servizio di ragioneria e di segreteria.

L'unico educatore è comandato in missione dalla casa di Spoleto ed effettua presso questa sede quattro presenze mensili, mentre l'assistente sociale, anch'essa proveniente dal CSSA di Macerata, è presente un giorno la settimana.

È stato rilevato come in un carcere di queste dimensioni, la presenza di soli dieci detenuti in più può creare notevoli difficoltà organizzative di alloggiamento nelle sei celle della sezione maschile, tre delle quali di 36 metri quadrati dove sono reclusi otto detenuti, due di 20 metri quadrati con tre-quattro detenuti e una di 15 metri quadrati.

Risulta praticamente impossibile ricavare spazi adeguati e idonei per attività ricreative e formative. Pur nelle ristrettezze degli spazi, con l'ausilio dei docenti della scuola media di Matelica si tengono corsi di cultura generale, di lingua italiana per stranieri e straniera per gli italiani. Il direttore della Scuola Media ha affermato al riguardo che queste ultime hanno più successo dei normali corsi di livello elementare e di alfabetizzazione.

Sono attive due associazioni di volontariato: il Gruppo vincenziano di Camerino e l'associazione Papa Giovanni XXIII di Rimini. La prima, i cui volontari assicurano la loro presenza per due giorni settimanali, si prefigge di offrire un sostegno di tipo materiale ai soggetti meno abbienti, in particolare le donne, e di assicurare la gestione di un corso di alfabetizzazione informatica in un laboratorio realizzato con i fondi elargiti dalla stessa associazione. La seconda associazione si preoccupa di seguire quei soggetti che presentano requisiti per un loro reinserimento nella società, attraverso le strutture di accoglienza di cui dispone nel territorio.

È stata segnalato quindi il progetto – finanziato dal Comune di Camerino e realizzato dall'associazione centro servizi immigrati di Macerata – che prevede la presenza della figura di un mediatore culturale che affianca un consulente legale/esperto. Un rappresentante dell'Associazione dichiara che l'attenzione prevalente è rivolta verso l'inserimento sociale degli extracomunitari: per ciò l'Associazione può contare su un discreto numero di appartamenti per *ex* detenuti e in genere per persone disagiate sia per l'ospitalità che per lo svolgimento di corsi professionali.

Per quanto attiene agli aspetti sanitari, il servizio è affidato ad un medico incaricato provvisorio, supportato da altri tre medici SIAS a parcella che effettuano complessivamente sei ore lavorative giornaliere nonché da quattro infermieri dipendenti della locale ASL che, a rotazione, coprono il turno giornaliero di nove ore.

Un giudizio positivo è stato espresso sul rapporto pienamente funzionante con il locale ospedale sia per quanto riguarda il settore infermieristico che per le cure specialistiche da questo assicurate senza dover ricorrere alle consuete convenzioni; mentre è attiva una convenzione con il

SERT per la somministrazione della terapia metadonica a scalare. Il Responsabile non solleva particolari problemi, trattandosi di una utenza molto ridotta nel numero e con una permanenza molto breve. Rari sono gli episodi di autolesionismo. Non si danno casi di TBC: sulla base di adesione volontaria il servizio comunque procede all'apposito screening per accertarne la sussistenza.

Il Presidente, a tale proposito, chiede se, considerata la forte incidenza del fenomeno dell'insorgenza di tale patologia, non si ritenga di dover procedere automaticamente a tali accertamenti, così come avviene in altri istituti visitati.

Il responsabile sanitario conferma che tali indagini diagnostiche non possono essere imposte, secondo le disposizioni vigenti.

Nel corso dell'incontro al quale hanno partecipato il Sindaco della città, il Comandante, il Direttore, il responsabile sanitario e i volontari sono state affrontate numerose problematiche connesse alla ubicazione dell'immobile che, collocato in pieno centro cittadino, determina soprattutto notevoli problemi logistici, di trasporto ed anche di sicurezza.

Concordemente viene ritenuta più funzionale una sua collocazione al di fuori dalla cinta cittadina. Il Sindaco osserva che l'Amministrazione comunale ha già individuato l'area idonea per una nuova costruzione con una capienza di centocinquanta in grado di offrire una maggiore dignità all'istituzione quanto all'offerta di spazi non puramente detentivi ma soprattutto rieducativi, totalmente assenti nell'attuale istituto e ricorda come negli anni siano state lasciate cadere una serie di occasioni a partire dall'obiettivo di realizzare un penitenziario-scuola (considerata la presenza in città di una prestigiosa Università) alla scelta di utilizzare i fondi del terremoto non per una nuova costruzione ma preferendo una difficile e complicata ristrutturazione per poi ritornare all'idea di carcere-scuola.

In definitiva, ad oggi, l'immobile ancora risulta appetibile da un punto di vista commerciale, l'accordo ministero-enti locali sulla nuova edificazione sembra pieno: bisogna evitare che al mutare dei governi e delle Amministrazioni si torni sempre al punto d'inizio.

Nel pomeriggio la Delegazione si è recata in visita alla Casa circondariale di Ascoli Piceno. Alla data vi erano reclusi centodiciotto detenuti di cui quarantatré sottoposti al regime del 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario e sessantanove detenuti comuni, con un'alta percentuale di definitivi (settantuno) ventisette stranieri e ventinove tossicodipendenti. La popolazione detenuta è quindi suddivisa per la metà tra i reparti di media sicurezza e la rimanente in uno di massima sicurezza. In quest'ultimo è prevalente l'esigenza della sicurezza e prevenzione mentre nel primo l'impostazione organizzativa tende a valorizzare l'aspetto trattamentale. Il rischio che il regime imposto dal 41-*bis* possa riverberarsi a scapito dei reparti detenuti comuni è avvertito dalla direzione dell'istituto e a tale riguardo sono organizzati periodici corsi di formazione e aggiornamento del personale, con l'apporto del volontariato e con l'individuazione di un gruppo di agenti coordinati da un ispettore.

Il personale civile ammonta a diciassette unità su ventuno previste, si lamenta la carenza nel ruolo di educatore (previsti quattro ma vi è un solo educatore per soli tre giorni a settimana, essendo gli altri due in missione ad Ancona).

Per quanto riguarda la formazione professionale e scolastica sono attivi un corso di legatoria, corsi di alfabetizzazione per stranieri e di informatica.

I detenuti sottoposti al 41-*bis* studiano privatamente (medie, superiori e università e sostengono esami con le commissioni scolastiche che si recano in istituto). Considerata l'assenza di un adeguato locale per iniziative e incontri di gruppo, si utilizza la cappella dell'istituto. Per quanto riguarda le attività sportive si tiene un regolare corso di ginnastica in palestra, mentre il campo sportivo al momento è inagibile per ristrutturazione.

Relativamente al lavoro, il budget assegnato sul capitolo apposito (centoventunomila euro) consente il lavoro al diciotto per cento dei detenuti nelle lavorazioni di cucina, lavanderia, pulizie e piccole manutenzioni con il sistema della rotazione. Risultano essere solo due i detenuti assunti da una cooperativa esterna nel laboratorio artigianale di legatoria realizzato con fondi della Provincia.

L'assistenza sanitaria è assicurata da un servizio di guardia medica 24 ore su 24 e da un servizio di guardia infermieristica 17 ore al giorno e numerose sono le convenzioni specialistiche. I detenuti tossicodipendenti e alcooldipendenti sono presi in carico dal Sert sulla base di un'apposita convenzione con l'ASL.

In caso di ricovero ospedaliero, il locale nosocomio dispone di due stanze di degenza riservate.

Molto nutrita la presenza del volontariato: Caritas diocesana, comunità Giovanni XXIII e Comunità S. Vincenzo che offrono il loro sostegno ai detenuti nei colloqui individuali, nell'animazione delle funzioni religiose e nell'aiuto economico ai detenuti indigenti.

Giudicato buono il rapporto di collaborazione con gli enti locali; in particolare, nell'ambito del piano di zona è stato approvato e finanziato il Progetto «Oltre le parole» comprensivo sia dell'allestimento di uno sportello informativo gestito da mediatori culturali e con il supporto di consulenti legali sia il recupero delle aree incolte situate interne all'istituto mediante un esperimento in atto di florovivaismo e di coltivazione di piante officinali che potrebbero creare nuovi posti di lavoro intramurario.

Sul versante della qualità dell'immobile è stata sottolineata con soddisfazione la recente ricopertura e impermeabilizzazione dell'immobile nonché la realizzazione di un impianto anti-intrusione e antiscavalco e di videosorveglianza dotato di sistema di registrazione a TVCC.

All'incontro con gli operatori e volontari, dopo una breve illustrazione delle finalità del sopralluogo svolta dal Presidente, il Presidente della Provincia dichiara che, nell'ambito delle competenze dell'ente, sempre maggiore attenzione viene riservata al mondo carcerario ma che altrettanto resta da fare soprattutto sul piano general-preventivo delle azioni volte al reinserimento del detenuto. Riconfermato quindi l'impegno a im-

plementare le iniziative già esistenti e ad impostarne di nuove, ritiene che sarà sempre più decisivo definire precise modalità attraverso le quali gli obiettivi, singolarmente posti, possano realizzarsi, attraverso un coordinamento che si concretizzi in una sorta di piano d'azione corale. Il punto di partenza potrebbe essere quello di individuare un referente-garante che, partendo dalla centralità dei bisogni del detenuto, si ponga come un vero e proprio interfaccia per la realizzazione di interventi integrati.

Il Presidente Caruso ritiene al pari degno di considerazione sia sostenere l'istituzione del Garante, sul modello dei paesi del Nord Europa, sia ritenere dovere delle Amministrazioni rapportarsi al mondo carcerario come destinatario di un servizio senza che si renda necessaria la presenza di un terzo mediatore tra chi chiede e chi deve dare.

Dopo che la direttrice ha sottolineato il positivo rapporto con la Provincia per quanto riguarda la formazione professionale, in particolare per l'avvio di lavoro concreto nella legatoria, il Presidente Caruso osserva come alla organizzazione dei corsi sovente non faccia seguito uno sbocco concreto di lavoro; il ruolo degli enti locali dovrebbe a suo avviso essere quello dell'intermediario tra il carcere e le imprese così come ad esempio ha fatto il Comune di Milano con l'istituto di Opera dove da anni ormai la formazione altamente professionalizzata e rara di scalpellini assicura al Duomo di Milano la ristrutturazione delle sculture.

L'assessore alle politiche sociali e giovanili del Comune conferma l'impegno dell'amministrazione ad andare avanti nella strada della collaborazione con l'Amministrazione penitenziaria potendo contare per il secondo anno consecutivo di uno stanziamento di 30 mila euro per l'attuazione di un progetto culturale da realizzare con la collaborazione della Caritas e di alcune cooperative sociali.

Il Presidente dell'ordine degli avvocati esprime l'adesione della categoria alle iniziative in essere e il Cappellano pone in risalto l'azione della chiesa locale verso persone per lo più abbandonate assicurando loro anche beni materiali di prima necessità e attraverso il Centro di ascolto al quale collaborano dieci volontari obiettori di coscienza; a suo dire comunque la necessità più grande è la casa e il lavoro per gli *ex* detenuti.

Una rappresentante dell'associazione «S. Vincenzo» ricorda l'organizzazione della giornata del detenuto nel corso della quale accanto a momenti di riflessione religiosa si è cercato di venire incontro alle necessità dei detenuti. L'obiettivo e l'azione che li anima è quello di offrire un supporto ad alcuni detenuti agli arresti domiciliari per accompagnarli gradualmente all'autosufficienza.

Dopo che un rappresentante della Comunità Papa Giovanni ha succintamente illustrato l'attività svolta presso la casa «Manuela» di Grottamare, dove svolgono opera di volontariato venti persone, il presidente della locale Camera di Commercio, rileva come l'istituzione imprenditoriale che rappresenta deve cominciare a prendere atto di questa realtà fino ad oggi trascurata e, senza interferenze, produrre migliori risultati di quelli finora raggiunti sul piano del coinvolgimento del mondo dell'imprenditoria.

Al rappresentante sindacale della polizia penitenziaria che sostiene la necessità che il Corpo sia dotato di migliori strumenti e condizioni lavorative, il Presidente Caruso ricorda come anche sul piano normativo si stia cercando di rendere dinamico un settore mediante l'individuazione della cosiddetta area penale esterna (l'edilizia penitenziaria da sola non potrà risolvere i problemi considerato il trend di presenze sempre in crescita) prospettando un passaggio dal binomio custodia/trattamento all'altro, trattamento/custodia, nel quale anche la polizia penitenziaria sarà chiamata a porsi evitando in tal modo quella sorta di staticità del ruolo del poliziotto che oggi inizia e finisce la sua attività dentro il carcere.

Il senatore Ciccanti rileva l'incongruenza della collocazione del magistrato di sorveglianza a Macerata, da anni non più sede di carcere e non ad Ascoli, dove sussistono buone ragioni per la presenza di una magistratura più prossima e ricorda le iniziative legislative in corso in materia di ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie.

Riprendendo argomenti affrontati nell'incontro alla Regione, riferisce l'impegno in quella sede assunto dagli organi competenti a risolvere la questione delle visite specialistiche.

Per una breve visita la delegazione si è quindi recata a Fermo.

Presso la Casa di reclusione (con annessa una piccola sezione di circondariale) erano reclusi sessanta detenuti tutti con condanne definitive, di cui il 30 per cento circa tossicodipendenti e di pari percentuale gli extracomunitari.

E apparso immediatamente evidente come le ridotte dimensioni dell'immobile non potessero offrire alcuna possibilità di socialità, essendo l'unico spazio disponibile a tale fine la palestra, all'interno della quale di volta in volta si svolgono le attività sia sportive che scolastiche che ricreative.

La funzione prevalentemente custodiale è quindi affidata a quarantacinque unità di polizia penitenziaria, di cui tre distaccate al nucleo traduzioni e piantonamenti e quattro, costantemente, distaccate o in missione.

Nel breve incontro avuto con gli operatori, la delegazione ha avuto modo di confrontarsi con il Direttore reggente, il Comandante della polizia e i responsabili dell'area sanitaria ed educativa.

Il Presidente chiede se risponde al vero che l'istituto si caratterizzi per un trattamento particolarmente duro del detenuto. Il direttore giudica non fondata tale «voce» e il Comandante afferma che i procedimenti disciplinari a carico dei detenuti sono sempre adottati in applicazione del Regolamento e numericamente risultano essere nella media di tanti altri istituti.

Il responsabile sanitario, in risposta ad una domanda del Presidente, ritiene di potere esprimere un giudizio positivo circa il rapporto con la struttura ospedaliera di Fermo per la tempestività con la quale questa interviene nonché per la qualità dei servizi prestati, tanto da consentire il passaggio a due soli rapporti convenzionali con altrettanti specialisti. Le patologie più frequenti sono quelle tipiche di una popolazione detenuta anziana e, in particolare, per quanto riguarda l'odontoiatria, alla pratica im-

possibilità di assicurare le protesi, si supplisce con efficaci azioni di bonifica dentaria.

Quanto alla ristrettezza degli spazi disponibili, il Direttore riferisce di una richiesta avanzata al provveditorato regionale di chiusura della sezione del circondariale per poterne utilizzare gli spazi a fini trattamentali. Il carcere, infatti, essendo essenzialmente di reclusione richiederebbe diverse disponibilità di ambienti per il trattamento (non c'è neppure un campo di calcetto): l'imminente apertura del nuovo carcere di Ancona potrebbe consentire anche formalmente la sua trasformazione in casa di reclusione a tutti gli effetti.

Il responsabile dell'area educativa ritiene che andrebbe superato quell'eccesso di burocratizzazione che vede gli educatori occupati, per la gran parte del tempo disponibile, dalla stesura delle relazioni comportamentali, considerato che il detenuto ovunque venga trasferito o recluso avanza richieste per ottenere i benefici della legge «Gozzini». Sarebbe più utile, al contrario, impiegare il tempo in analisi introspettive del soggetto.

Nell'ultima giornata, del 21 maggio 2005, la delegazione ha fatto visita all'istituto di Ancona.

Realizzato secondo *standards* edificatori comuni ad altri istituti degli anni '80, che lo fanno rientrare tra le cosiddette «carceri d'oro», anche ad Ancona, dopo aver compiuto visite ad altri istituti molto più risalenti, la Delegazione ha potuto accertare forse più che altrove l'evidenza di problemi causati dall'impiego di materiali da costruzione scadenti, l'uso irrazionale degli spazi nonché la fatiscenza e inadeguatezza precoce degli impianti.

Tali rilievi hanno trovato immediata conferma già all'ingresso dell'istituto dove erano inequivocabilmente avvertibili forti odori da malfunzionamento delle fognature. Lo stesso comandante che accompagnava la Delegazione ha confermato l'esistenza di una situazione per la quale d'estate le condizioni diventano insopportabili per il caldo e le zanzare, mentre d'inverno gli ampi spazi risultano scarsamente caldi. La particolare situazione avvertita comunque è imputabile alla inefficacia delle pompe di sollevamento dell'acqua piovana raccolta nei pozzi e al conseguente accumulo di detriti fangosi.

Attualmente vi si trovano ristretti trecento detenuti, con una media di trecentosette nel 2004 e nei primi quattro mesi del 2005, dei quali circa duecento con condanne definitive con pene medie di sei-otto anni.

Nei due reparti di alta sicurezza sono reclusi novanta detenuti per reati associativi; gli extracomunitari detenuti sono pari al 50 per cento e i tossicodipendenti al 30 cento.

Il personale di polizia presenta un organico effettivo di centosettantatré unità rispetto a quello previsto in duecentouno dal decreto ministeriale dell'8 febbraio 2001. Quello civile è deficitario per quanto riguarda l'area educativa potendo contare su un solo educatore e uno psicologo.

Il lavoro è prevalentemente domestico mentre solo dieci detenuti sono alle dipendenze non dell'Amministrazione.

La formazione ricalca senza particolari e significativi progetti lo schema dei corsi di alfabetizzazione, di scuola media e di corsi di informatica sia per le sezioni comuni che per l'alta sicurezza.

La Direttrice, contrariamente al Presidente che ha ritenuto di poter affermare – anche alla luce di altri sopralluoghi – che la Regione Marche può a ragione essere inserita tra quelle di eccellenza per l'assenza di sovraffollamento, per il buon livello degli organici nonché per merito di quanti vi lavorano, rileva invece l'esistenza nell'istituto di una seria carenza di personale che, pur in presenza di un ridotto tasso di assenteismo, è costretto ad organizzare il lavoro su tre quadranti per otto ore giornaliere. Esiste poi un problema di pendolarismo degli agenti, mentre molti poliziotti di provenienza pugliese alloggiano in caserma; la prospettiva poi del trasferimento di venticinque unità nel nuovo carcere di Barcaglione impone di giungere all'appuntamento senza correre eccessivi rischi di vuoti d'organico.

Per quanto riguarda i dipendenti civili, la scarsissima presenza di educatori rende praticamente impossibile qualsiasi attività di sostegno: per far fronte alle incombenze istituzionali di stesura delle relazioni comportamentali dei detenuti in maniera impropria si fa ricorso alla disponibilità dei poliziotti i quali comunque non possono non limitarsi a redigere rapporti di profilo esclusivamente disciplinare.

La Direttrice ha sottolineato invece come un dato di tutto rilievo, il potenziamento recente del settore psichiatrico che può avvalersi ora dell'opera continuativamente assicurata da due psichiatri che ha determinato una sensibile riduzione degli episodi di autolesionismo.

Circa la composizione della popolazione detenuta che vede una presenza pari al 50 per cento di extracomunitari, la Direzione ha disposto una serie di iniziative con le quali sono assicurati sia un locale per i riti religiosi che la somministrazione di un vitto diversificato; per quanto riguarda invece la popolazione tossicodipendente denuncia la tendenza dei servizi territoriali – ai quali è transitata la competenza – a sottostimare l'entità del fenomeno al fine di contenere i costi economici e le risorse umane. Sul tema si pronuncia anche il responsabile dell'area sanitaria per confermare quanto detto e per aggiungere che con il passaggio al SSN siano confluite ai Sert equipe, fondi e mezzi strumentali con i quali l'unico scopo raggiunto consiste nella semplice somministrazione del metadone e senza effettuare alcuna azione preventiva rispetto alla quale il Sert continua a dichiararsi incompetente. Occorre al contrario convincersi che la tossicodipendenza carceraria richiede un trattamento globale e non parcelizzato.

Continuando nel suo intervento il responsabile sanitario riferisce di talune difficoltà derivanti dalla limitazione allo stretto essenziale dei servizi resi dalla struttura per la carenza di personale che coinvolge anche la guardia medica, composto da un caposala e tredici unità convenzionate tra medici SIAS e infermieri alle quali si aggiungono sette specialistiche. Queste ultime, a suo avviso, dovrebbero essere rinforzate per non dover ricorrere alle prestazioni esterne che comportano le inevitabili liste d'at-

tesa alle quali i detenuti, al pari degli altri comuni cittadini, dovrebbero sottostare e senza attendersi improbabili corsie preferenziali.

Al presidente che chiede di conoscere il protocollo sanitario di ingresso, il coordinatore sanitario risponde che non esistono obblighi di sottoposizione ai test per l'epatite HIV e TBC. Resta fermo che coloro che aderiscono vi vengono sottoposti. Non sono stati rilevati casi di insorgenza di TBC mentre sono accertati casi di scabbia che vengono seguiti dallo specialista dermatologo.

Una volontaria sottolinea quanto già fatto per una migliore fruibilità della biblioteca per la quale si è rinnovato l'arredo e si sta passando dalla distribuzione dei libri nelle celle all'accesso e lettura nella biblioteca, dotata di cinquemila volumi e nella quale si svolge attualmente un corso di educazione alla lettura.

La volontaria espone dal suo punto di vista la critica situazione data dalle scarsissime opportunità rieducative offerte dalla istituzione rispetto alle quali il volontariato tenta di svolgere un'azione di supplenza in particolare rivolta agli extracomunitari che nei fatti risultano esclusi dai benefici delle misure alternative.

Una volontaria della Caritas pone in rilievo come l'opera della sua organizzazione sia tesa ad accompagnare le persone verso un percorso di speranza di una vita diversa preconstituendone già durante la detenzione le condizioni; a ciò però non corrisponde la dovuta attenzione del territorio all'accoglienza, soprattutto per quanto riguarda la casa e il lavoro. Denuncia quindi la scarsità di risorse messe a disposizione per il lavoro interno che per molti costituisce l'unica fonte di un minimo guadagno.

Alla senatrice Magistrelli che rileva come dagli interventi svolti emerga il giudizio di una scarsa interazione tra il carcere e il territorio, risponde un altro volontario per sostenere che occorrerebbe una maggiore decisione e convinzione nel chiedere al contesto amministrativo il rispetto degli impegni assunti nell'ambito dei piani di zona, andrebbe rafforzato il ruolo e la presenza del volontariato all'interno della apposita Commissione regionale per la definizione e il monitoraggio delle iniziative, dovrebbero avere maggiore incisività gli sportelli lavoro ed infine, soprattutto per quanto riguarda gli stranieri, si dovrebbero superare gli attuali difficili rapporti con le questure per quanto attiene alle procedure e rilascio di documenti.

La Direttrice ritiene che, ai fini di una maggiore efficienza delle risorse umane e materiali in dotazione all'istituto, andrebbe anche affrontato – e per questo sono stati compiuti passi verso la Procura della Repubblica – il problema delle permanenze brevissime di arrestati che, se trattiene nelle camere di sicurezza delle questure, eviterebbero un dispendioso quanto inutile insieme di adempimenti d'obbligo a carico della Amministrazione penitenziaria.

In considerazione del tempo trascorso tra la data del sopralluogo e la pubblicazione della relazione, si è ritenuto utile acquisire i dati relativi al Provveditorato regionale per le Marche aggiornati al mese di luglio 2005, riguardanti la popolazione detenuta, il personale di polizia penitenziaria, il personale civile e dei CSSA, che si allegano al presente resoconto (*Allegato 1*).



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
PROVVEDITORATO REGIONALE MARCHE

Ancona

Ufficio Segreteria e Affari Generali

Nota n. 2670

Ancona, 14 settembre 2005

Al Senato della Repubblica
Commissione Giustizia
Ufficio di Segreteria

Roma

Come da richiesta del 19 luglio 2005, si trasmettono, in allegato, le schede aggiornate al mese di luglio 2005, relative alla popolazione detenuta ristretta negli Istituti penitenziari della Regione Marche, in carico ai centri di servizio sociale per adulti del territorio nonché i dati relativi al personale di polizia penitenziaria e civile.

D'ordine del Provveditore
Il Funzionario Incaricato
dott. Maurizio Pennelli

Scheda 2

Centro di servizio sociale di

ANCONA (COMPETENZA ANCHE PESARO)

Competente per gli istituti

CASA C.C.C. di ANCONA
CASA C.C.C. di PESARO
CASA RECLUSIONE FOSKORONQUE
CASA R. di MACERATA FELTRINA (PS)

PERSONALE(*)	Organico	Effettivi
Direttore	1	1
Assistenti sociali C1 + C2	22	12
Amministrativi B3 + C4	5	3
Coadiutori B2	3	2
Ausiliari B4	2	1
Totale	33	19

*OLTRE 3 UNITA' DISTACATE PRESSO ALTRI UFFICI.

ATTIVITA'	Casi seguiti
Affidamento:	173
dalla detenzione	19
(tossicodipendenti)	5
dalla libertà	118
(tossicodipendenti)	31
Semilibertà	12
dalla detenzione	12
dalla libertà	0
Detenzione domiciliare	39
dalla detenzione	18
dalla libertà	21

} 224

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'Istituto:

Categoria	Incarico
Direttore	DISTACCO PRAP 2 GIORNI SETT
ASSISTENTE SOCIALE	DISTACCO PRAP 2 GIORNI SETT

Scheda 2

Centro di servizio sociale di MACERATA

Competente per gli istituti
C.C. ASCOLI PICENO
C.C. CAMERINO
C.R. FERMO

DATI AL 31.07.2005

PERSONALE (*)		
	Organico	Effettivi
Direttore	1	1
Assistenti sociali	16	8+1 distaccata dal CSSA di ANCONA
Amministrativi	7	1
Coadiutori	1	/
Ausiliari	1	/
Totale	26	10+1

ATTIVITA'	
	Casi seguiti
Affidamento:	
dalla detenzione	26
di cui tossicodipendenti	6
dalla libertà	139
di cui tossicodipendenti	41

Semilibertà	
dalla detenzione	4
dalla libertà	/

Detenzione domiciliare	
dalla detenzione	25
dalla libertà	32

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'istituto:

Categoria	Incarico
Direttore	Responsabile progetto formativo CORAM per direttori e capi area presso Provveditorato Regionale Amm.ne Penitenziaria ANCONA



IL DIRETTORE

(dr.ssa. Marianna Cerbo)

Scheda 1

Istituto penitenziario di ANCONA

PERSONALE (*)

Ispettori	19	10
Sovrintendenti	19	11
Agenti Assistenti	163	147
Agenti Ausiliari	201	4
		173

N.B. - N. 22 unità assegnate in attesa dell'apertura del nuovo Istituto di Barcaglione

Direttore	1	1
Funzionari	8	4
Amministrativi	15	7
di cui:		
Educatori	2	0
Infermieri	3	1
Coadiutori	2	0
Ausiliari	0	0
	24	12

N.B. - n. 1 unità in part-time con 2 accessi settimanali

N.B. - n. 2 unità partecipano corso riqualificazione per Profilo professionale di Direttore + n. 1 unità assegnata temporaneamente in attesa dell'apertura de nuovo Istituto di Barcaglione.

TOTALE	225	185
---------------	------------	------------

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'Istituto:

Categoria	Incarico

Scheda 1.1

Istituto penitenziario di ANCONA

POPOLAZIONE DETENUTA**Capienza prevista**

	n. effettivo	donne	uomini
Definitivi	129	0	129
Attesa 1° giudizio	126	0	126
Appellanti	33	0	33
Ricorrenti	19	0	19
Semiliberi	6	0	6

di cui:

Tossicodipendenti	66	0	66
Detenuti U.E.	179	0	179
Detenuti extra U.E.	134	0	134

TOTALE	313	0	313
---------------	------------	----------	------------

Scheda 1

Istituto penitenziario di Ascoli Piceno**PERSONALE (*)**

Polizia	Organico	Effettivi
V. Commissari		2
Ispettori	19	13
Sovrintendenti	19	25
Assistenti	144	132
Agenti		
	182	172

Civili	Organico	Effettivi
Direttore	1	1
Funzionari	1	1
Amministrativi	10	8
di cui: Educatori	4	1
Infermieri	3	1
Coadiutori	1	1
Ausiliari	1	1
TECNICI CAPO RADIOL		2
TOTALE	21	16

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'Istituto:

Categoria	Incarico
N.1 Coll. B2	distacco CSSA Macerata
N.1 V. Commissario	distacco C;C; Ancena
N.1 Ispettore	Distacco G.R. Fossombrone
N.1 Sovrintendente	distacco C.C. Camerino
N.2 Sovrintendenti	missione varie sedi GOM
N.3 Assistenti	missione varie sedi GOM
N.8 Agenti/Assist.	Distaccati varie sedi Istituti

Scheda 1.1

Istituto penitenziario di ASCOLI PICENO

POPOLAZIONE DETENUTA

Capienza prevista	SEZ. 41 BIS N. 45	SEZ. GIUD. N. 71 SEZ. SEMIL.N. 13
-------------------	-------------------	--------------------------------------

	n. effettivo	donne	uomini
Definitivi	71	=====	71
Attesa di 1 ^a giudizio	39	=====	39
Appellanti	8		8
Ricorrenti	3		3
Semiliberi	5		5

di cui n.1 art. 21

di cui:

Tossicodipendenti	26	=====	26
Detenuti U.E.	1	=====	1
Detenuti extra U.E.	24	=====	24
Totale	126	=====	126

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

Istituto Penitenziario di CAMERINO

Dati riferiti al 31.07.2005

PERSONALE(*)

POLIZIA PENITENZIARIA	MASCHILE		FEMMINILE	
	ORGANICO	EFFETTIVI	ORGANICO	EFFETTIVI
ISPETTORI	2	1	1	
VICE ISPETTORI				1
SOVRINTENDENTI	2		1	
VICE SOVRINTENDENTI		4		
ASSISTENTI CAPO	18	16	12	
ASSISTENTI		2		5
AGENTI SCELTI		2		3
AGENTI				1
TOTALI	22	25	14	10

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRETTORE C2	1	
CONTABILE C2	1	
FUNZIONARI C1	1	
AMMINISTRATIVI di cui:		
EDUCATORI C1	1	
COLLABORATORE B3	1	1
CONTABILE B3		2
INFERMIERI B2	2	
COLLABORATORI B2	1	2
AUSILIARI B1	2	1
TOTALE	10	6

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'Istituto:

Categoria	Incarico

Istituto penitenziario di  CASA CIRCONDARIALE CAMERINO

POPOLAZIONE DETENUTA

Capienza prevista	41 (31 U - 10 D)
-------------------	------------------

	n. effettivo	donne	uomini
Definitivi	15	3	12
Attesa di 1 ^a giudizio	22	6	16
Appellanti	5	/	5
Ricorrenti	4	/	4
Semiliberi	/	/	/

di cui:

Tossicodipendenti	10	1	9
Detenuti U.E.	1	/	1
Detenuti extra U.E.	30	6	24

Totale	46	9	37
---------------	-----------	----------	-----------

Scheda 1

Istituto penitenziario di **DIREZIONE CASA RECLUSIONE
FERMO****PERSONALE (*)**

Polizia	Organico	Effettivi
Ispettori	4	1
Sovrintendenti	4	5
Assistenti	41	29
Agenti	7	11
	49	46

Civili	Organico	Effettivi
Direttore	1	0
Funzionari	2	1
Amministrativi	8	5
di cui: Educatori	2	1 (C3)
Infermieri	2	1 (B3)
Coadiutori	2	0
Ausiliari	7	0

TOTALE	11	6
---------------	-----------	----------

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'Istituto:

Categoria	Incarico
Polizia Penitenziaria	3 Unità impiegate al Nucleo T.P.
"	1 V. Sov.te distaccato PRAP Ancona
"	1 V. Sov.te Missione G.O.M.
"	1 Ass.te Missione G.O.M.
"	1 Ass.te distaccato C.C. Bologna


IL DIRETTORE IN MISSIONE
 (Dr. Maurizio PENNELLI)

Scheda 1.1

Istituto penitenziario di

DIREZIONE CASA RECLUSIONE
FERMO

POPOLAZIONE DETENUTA

Capienza prevista

64

	n. effettivo	donne	uomini
Definitivi	59		59
Attesa di 1 ^a giudizio			
Appellanti			
Ricorrenti			
Semiliberi			

di cui:

Tossicodipendenti	27		27
Detenuti U.E.	20		20
Detenuti extra U.E.	07		07
Totale	54		54



IL DIRETTORE IN MISSIONE

(Dr. Maurizio PENNELLI)

Scheda 1

DIREZIONE CASA RECLUSIONE
FOSSOMBRONE

Istituto penitenziario di _____

PERSONALE (*)

Polizia	Organico	Effettivi
Ispettori	7	9
Sovrintendenti	20	18
Assistenti	107	105
Agenti / Ag. aus.	1+3	4
	138	136

Civili	Organico	Effettivi
Direttore	1	1
Funzionari	2	2
Amministrativi	/	/
di cui: Educatori	2	2
Infermieri	/	/
Conduttori Collaboratori	10	9
Ausiliari	/	/
	15	14

TOTALE	153	150
--------	-----	-----

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'Istituto:

Categoria	Incarico



IL DIRETTORE
Dr. P. ...

Scheda 1.1

Istituto penitenziario di FOSSOMBRONE -PR-

POPOLAZIONE DETENUTA

Capienza prevista 170

	n. effettivo	donne	uomini
Definitivi	163	0	163
Attesa di 1 ^a giudizio	4	0	4
Appellanti	0	0	0
Ricorrenti	1	0	1
Semiliberi	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	47	0	47
Detenuti U.E.	1	0	1
Detenuti extra U.E.	35	0	35
Totale	168	0	168



IL DIRETTORE
(Dr. P. Giacco)

Schoda 1

DIREZIONE CASA CIRCONDARIALE
NUOVO COMPLESSO
PESARO

Istituto penitenziario di

PERSONALE (*)

Polizia	Organico	Effettivi
Commissari		1
Ispettori	16	16
Sovrintendenti	16	17
Assistenti	} 137	103
Agenti		8
Agenti ausiliari		5
TOT.	169	150
Civili	Organico	Effettivi
Direttore	1	1
Funzionari	-	-
Amministrativi	27	28
di cui: Educatori	7	4
Infermieri	2	-
Coadiutori	1	1
Ausiliari	2	2
TOT.	30	31
TOTALE	199	181

di cui n. 9 custodi
C.M. MACERATA FELTRINA

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'Istituto:

Categoria	Incarico

Scheda 1.1

DIREZIONE CASA CIRCONDARIALE
- NUOVO COMPLESSO -
PESARO

Istituto penitenziario di _____

POPOLAZIONE DETENUTA

Capienza prevista 254

	n. effettivo	donne	uomini
Definitivi	128	7	121
Attesa di 1 ^a giudizio	69	7	62
Appellanti	21	3	18
Ricorrenti	25	0	25
Semiliberi	6	0	6

di cui:

Tossicodipendenti	46	2	44
Detenuti U.E.	29	2	27
Detenuti extra U.E.	17	0	17
Totale	249	17	232

di cui u. S
di cui dipendente J

Scheda 1

CASA MANDAMENTALE
61029 MACERATA FELTRIA
(PESARO)

Istituto penitenziario di

PERSONALE (*)

Polizia	Organico	Effettivi
Ispettori		
Sovrintendenti		
Assistenti		
Agenti		

Civili	Organico	Effettivi
Direttore		
Funzionari		
Amministrativi	10	9
di cui: Educatori		
infermieri		
Coadiutori		
Ausiliari		

TOTALE		
---------------	--	--

(*) Specificare incarichi ulteriori al di fuori dell'Istituto:

Categoria	Incarico

Scheda 1.1

CASA MANDAMENTALE
61023 MACERATA FELTRIA
(PESARO)

Istituto penitenziario di

POPOLAZIONE DETENUTA

Capienza prevista

31

	n. effettivo	donne	uomini
Definitivi	10		10
Attesa di 1 ^a giudizio			
Appellanti			
Ricorrenti			
Semiliberi			

di cui:

Tossicodipendenti			
Detenuti U.E.			
Detenuti extra U.E.	2		2

Totale	10		10
--------	----	--	----

Relazione sul sopralluogo effettuato da una delegazione della Commissione giustizia in Emilia-Romagna in merito alla situazione della realtà penitenziaria di tale regione

Prima parte (15, 16 e 17 dicembre 2005)

La Delegazione che ha effettuato il sopralluogo è stata guidata dal Presidente della Commissione, senatore Antonino Caruso ed era composta, oltre che dal medesimo, dal vice presidente della Commissione, senatore Leonzio Borea e dai senatori Vittorio Guasti (che ha visitato gli istituti di Modena – Saliceta San Giuliano – Bologna e Parma), Albertina Soliani (che ha preso parte ai sopralluoghi in programma per i giorni 15 e 16 dicembre), Luciano Guerzoni – che ha visitato gli istituti di Modena e Saliceta San Giuliano – e Antonio Vicini – che ha partecipato alla visita dell'istituto di Parma.

Il programma dei lavori comprendeva le visite delle case circondariali di Modena, Bologna, Piacenza, Reggio Emilia, della casa lavoro di Saliceta San Giuliano, della casa circondariale e di reclusione di Parma, dell'ospedale psichiatrico giudiziario di Reggio Emilia e della casa di reclusione di Castelfranco Emilia.

La Delegazione ha incontrato come di consueto funzionari e personale dell'amministrazione penitenziaria, agenti di polizia penitenziaria, assistenti sociali, educatori, rappresentanti delle associazioni di volontariato e delle cooperative sociali, imprenditori, esponenti della comunità religiosa locale, nonché altri operatori che a vario titolo svolgono attività in favore della realtà penitenziaria del territorio interessato.

Un prospetto riepilogativo dei dati concernenti la popolazione detenuta, l'organico del personale civile e di quello di polizia penitenziaria relativamente a tutti gli istituti penitenziari, nonché tutto il restante materiale consegnato alla delegazione parlamentare nel corso dei sopralluoghi è posto a disposizione dei componenti della Commissione.

Nel pomeriggio del 15 dicembre la delegazione parlamentare, composta dai senatori Borea, Soliani e Guerzoni si è recata in visita alla casa circondariale di Modena ricevuta al suo arrivo dal provveditore regionale, dottor Cesari, nonché dal direttore dell'istituto il dottor Madonna. Nel corso del breve incontro di saluto che ha preceduto il giro all'interno dell'istituto, il provveditore ha rappresentato brevemente la situazione concernente la popolazione detenuta nella Regione, consegnando alla delegazione un prospetto riepilogativo dal quale si evidenzia come le situazioni di maggiore criticità sotto il profilo della presenza di detenuti sono costituite dalle realtà di Bologna, in cui si registra una presenza di circa millequarantasei detenuti, a fronte di una capienza tollerabile di settecentosessantasei unità, e Modena ove si registra una presenza di quattrocentoquarantasette ristretti a fronte delle quattrocentoquattro unità di presenza tollerabile.

Il provveditore ha quindi rappresentato che si registra una significativa carenza di personale, in particolare della polizia penitenziaria che co-

stituisce un dato costante riscontrabile presso tutti gli istituti della Regione con percentuali di carenza che oscillano dal 15 al 40 per cento. Il direttore della casa circondariale di Modena «S. Anna» ha evidenziato che, delle quattrocentoquarantasette unità, ben centosessantuno sono i detenuti tossicodipendenti e duecentodiciassette quelli di provenienza dai paesi extracomunitari. Il direttore, dopo aver stigmatizzato la situazione di costante sovraffollamento in cui versa l'istituto di Modena, ha evidenziato, tra le criticità, la problematica della carenza di organico, in particolare della polizia penitenziaria femminile che costringe la direzione ad impiegare in più circostanze personale maschile per la vigilanza della sezione e per piantonamenti in luoghi esterni di cura. La casa circondariale di Modena, operativa dal 1992, è articolata in sei sezioni, di cui quattro per detenuti comuni, una sezione protetti ed una sezione alta sicurezza. È stata quindi rappresentata la insufficienza dei fondi assegnati, in particolare su alcuni capitoli di spesa, che ha impedito di realizzare molti tra i numerosi interventi necessari. Ad esempio l'impianto anti-intrusione e antiscavalciamento non risulta funzionante, così come alcuni *monitor* e telecamere posti in sala regia. Si tratta di una situazione che incide negativamente sulla sicurezza, posto che l'attuale organico non consente l'impiego di personale di servizio di vigilanza armato sul muro di cinta. La carenza di fondi ha inoltre impedito di realizzare altre iniziative come, ad esempio, l'allestimento di un laboratorio da destinare al servizio del progetto «apicoltura».

Quanto alla situazione dell'area sanitaria è assicurata una copertura di guardia medica nell'arco delle 24 ore e sono presenti tutte le specialistiche, assicurate attraverso l'opera di professionisti convenzionati. In particolare è stato segnalato che, a seguito della recente ristrutturazione del locale adibito a laboratorio radiologico, a partire dal prossimo mese di gennaio 2006, l'istituto si avvarrà anche del servizio radiologico con i conseguenti benefici per il nucleo traduzioni, venendo meno la necessità di accompagnare i detenuti all'esterno. Quanto alla situazione dei farmaci, grazie alla convenzione esistente con la Regione, tutta la spesa relativa è a carico della ASL. Quanto alle attività trattamentali, si svolgono corsi di alfabetizzazione, in particolare destinati ai detenuti extracomunitari, corsi di scuola elementare, media e superiore. È inoltre attivo un corso professionale triennale. La Regione finanzia un corso per elettricista e un corso per saldatore. Altra iniziativa è costituita dal progetto «agricola», finanziato con risorse europee. L'istituto modenese si avvale dell'opera di tre educatori ed il cappellano, don Paolo Malavasi, dà assistenza religiosa ai ristretti del carcere modenese. È stata quindi segnalata la presenza di volontariato, sia di ispirazione cattolica, sia di matrice laica, in particolare prestano la loro opera le associazioni: «Porte aperte al carcere» e «Gruppo carcere città» che forniscono assistenza religiosa ma anche assistenza materiale. Sono inoltre ammessi ministri di culto di altre fedi, in particolare dei testimoni di Geova, anche se mancano luoghi di culto all'interno del carcere diversi da quello cattolico.

Ha quindi preso parte all'incontro la dottoressa Patrizia Tarozzi, direttore dell'ufficio dell'esecuzione penale esterna di Modena, la quale

ha riferito brevemente dell'attività dell'ufficio, che ha competenza sulla provincia di Modena, consegnando alla delegazione una scheda rappresentativa delle risorse e dell'attività svolta. L'ufficio UEPE si avvale dell'opera di nove assistenti sociali e nel periodo che va dal 1° gennaio 2005 al 1° agosto ha espletato interventi per centoquarantasette persone, corrispondenti al numero degli internati – ristretti in licenza o irreperibili – per i quali le direzioni delle due case di lavoro che si trovano nel territorio della provincia di Modena hanno richiesto interventi di partecipazione all'attività di osservazione. Dei centoquarantasette internati in carico, tredici persone, pari all'8,8 per cento, hanno ottenuto la revoca della misura di sicurezza, dato che assume rilevanza se correlato all'anno in cui la misura è stata applicata (in un caso risale al 1990, in due casi al 1999, in tre casi al 2003, in sette casi al 2004). Delle unità in carico cinquantuno persone pari al 35 per cento del totale, presentano problemi di tossicodipendenza, dodici di alcool dipendenza, due problemi di interesse psichiatrico e dodici risultano appartenere alla delinquenza organizzata. La direttrice ha quindi rappresentato, riferendosi all'esperienza svolta nell'ambito dell'applicazione della legge cosiddetta «indultino», che molto poche sono state le revoche. Non sono emerse criticità quanto ai tempi di produzione delle relazioni che sono richieste con circa due o tre mesi di anticipo rispetto alle udienze, ritenute sufficienti alla loro predisposizione. Adeguata appare la dotazione di mezzi anche se mancano *computer* portatili. Le assistenti sociali possono utilizzare due autovetture in *leasing* per lo svolgimento dei servizi esterni e ricevono assistenza da tre agenti della polizia penitenziaria che le accompagnano nell'ambito dei sopralluoghi sul territorio. Al riguardo non si registrano episodi di violenza o comunque minacce o altre iniziative sotto il profilo della sicurezza sul lavoro. È stato quindi rappresentato il problema costituito dalla diversa provenienza regionale degli internati che suggerirebbe una diversa articolazione territoriale con la creazione di sezioni a livello regionale che sarebbero auspicabili per un più efficace svolgimento del lavoro.

Rispondendo ad una domanda specifica del senatore Borea, il direttore ha quindi rappresentato che è sospesa in istituto la distribuzione del vino anche perché si sono determinati problemi legati al consumo, in particolare per i detenuti extracomunitari. Si registrano casi di autolesionismo e un suicidio che risale al 28 gennaio del 2005. I detenuti che non svolgono attività trattamentale rimangono chiusi in cella per ben venti ore.

Si è quindi svolto un breve incontro con alcuni operatori ed esponenti delle associazioni di volontariato. In particolare la signora Paola Cigarini del gruppo volontari «Carcere città» ha esposto brevemente le principali attività svolte con il sostegno dei volontari del suo gruppo, segnalando in particolare le attività teatrali e ricreative che si avvalgono del finanziamento della locale cassa di risparmio e che sono svolte in collaborazione con l'*equipe* trattamentale. È stata quindi rappresentata l'attività svolta in favore della biblioteca che, dopo l'iniziale avviamento a cura dei volontari, è ora curata dal Comune di Modena ed infine è stata evidenziata la grande disponibilità del personale tutto in servizio presso l'istituto grazie

al quale è possibile lo svolgimento di attività di aiuto in favore dei ristretti.

La signora Annamaria Dallari, rappresentante dell'associazione di volontariato «Porte aperte al carcere», ha riferito brevemente delle principali attività svolte dalla Caritas diocesana che offre generi di prima necessità e dà sostegno morale ed accompagnamento ai ristretti. In risposta ad una domanda della senatrice Soliani la signora Dallari ha sottolineato come il rapporto tra carcere e città costituisce più un obiettivo da perseguire che una realtà, limitandosi la cittadinanza ad offrire semplici contributi senza però manifestare un effettivo coinvolgimento. Particolare attenzione quindi è riservata alle iniziative che mirano a favorire il reinserimento dei detenuti con l'obiettivo di evitare le recidive. In tale direzione è stato segnalato il progetto «così lontani così vicini» che mirano a sensibilizzare la cittadinanza nella direzione sopra indicata.

Si è quindi svolto un giro all'interno dell'istituto nel corso del quale la delegazione ha avuto modo di visitare alcune celle, la cucina, l'area sanitaria, nonché i locali destinati ad attività trattamentali. Non sono state riscontrate particolari criticità.

La Delegazione si è quindi recata in visita alla casa di lavoro di Saliceta San Giuliano, ricevuta al suo arrivo dalla direttrice, la dottoressa Federica Dallari. Si è quindi svolto un giro all'interno dell'istituto.

La casa di lavoro si estende su una superficie di 10.000 metri quadri circa. La casa detentiva occupa un solo piano con dodici celle costituite da grandi camere che possono ospitare in media sei persone. Si tratta di una struttura di non recente costruzione che si presenta nel complesso accettabile. La direttrice ha evidenziato la necessità di intervenire sull'impianto di riscaldamento – risalente al 1950 – che richiede significativi interventi ed è soggetto a continue rotture. Nel corso del sopralluogo la delegazione ha visitato il locale tipografia che, in conseguenza del trasferimento del tipografo addetto al servizio, è da circa un anno non utilizzato. Gli internati, dunque, sono impiegati al momento esclusivamente in lavori domestici. Il reparto detentivo richiede alcuni interventi di manutenzione straordinaria, in particolare il reparto docce, andrebbe rinnovato presentando problemi alle tubazioni che limitano la funzionalità delle docce esistenti mentre i servizi igienici sono costituiti da «turche». Quanto al personale addetto sono assegnati alla struttura trentanove agenti rispetto ad un organico di quarantasei unità di personale amministrativo tra cui un educatore ed un infermiere rispetto ad un organico previsto di cinquantaquattro unità. Gli internati presenti al momento della visita erano ottantatré rispetto ad una capienza prevista di sessantotto unità, di cui trenta tossicodipendenti. La direttrice ha evidenziato che, oltre alla carenza significativa costituita dall'assenza di un tipografo che è stato distaccato dal mese di settembre 2005 presso la casa circondariale di Bologna, altra criticità riguarda l'area educativa in quanto l'educatore addetto alla struttura è dal mese di luglio in malattia e, essendo ormai prossimo al pensionamento, si può ipotizzare che non rientri più in servizio. Quanto al restante personale esso appare adeguato a far fronte alle esigenze della struttura. Nel

caso del personale di polizia penitenziaria si registra la situazione per la quale essendo gran parte del personale di provenienza di altre regioni, in particolare meridionali, molto spesso si registrano casi di malattie e richieste di distacco spesso ottenute. Una situazione questa che si ritiene potrebbe essere affrontata offrendo al personale alloggi adeguati che permettano loro di insediarsi stabilmente sul territorio.

Nel corso del breve incontro che si è svolto al termine della visita della casa lavoro don Giovanni Montanaro, cappellano, ha riferito brevemente della sua esperienza evidenziando il buon numero di internati che sono stati reinseriti e per i quali quindi è stata possibile la revoca della misura di sicurezza. È stato quindi evidenziato che la struttura si avvale di un edificio non adatto per la detenzione, in quanto fuori dalla cinta muraria, che era destinato ad alloggio per il personale e che è stato oggetto di interventi di consolidamento ma che richiede ulteriori fondi per poter essere utilizzato al servizio della struttura. In proposito la direzione ha prospettato la possibilità di un completamento della stessa per poter essere impiegata come sede di uffici ed alloggi per gli agenti, con conseguente spostamento degli uffici che sono al momento ubicati nella struttura di cui fa parte il reparto detentivo. La casa lavoro di Saliceta San Giuliano è una struttura che, per ubicazione e per caratteristiche, ben si presterebbe ad essere convertita ad altri impieghi, eventualmente attraverso il ricorso ad istituti come le permutate, qualora non si proceda prontamente a rimettere in funzione la tipografia esistente eventualmente assegnandovi un tipografo o ponendo in essere accordi con eventuali cooperative miranti a ripristinare la funzionalità dell'impianto in conformità alla sua destinazione.

Il giorno successivo la delegazione si è recata in visita alla casa circondariale di Bologna. L'istituto, aperto nel 1986, è ubicato nella immediata periferia della città nei pressi della zona Fiera. La delegazione – nell'occasione composta dai senatori: Borea, Soliani e Guasti – con la presenza del provveditore regionale, dottor Cesari, è stata ricevuta presso l'ufficio del direttore, la dottoressa Manuela Cerasani. La direttrice ha rappresentato che l'istituto ospitava al momento della visita millecinquantasette detenuti rispetto ad una capienza tollerabile di settecentottanta unità ed una capienza regolamentare di quattrocentocinquanta. Di questi trecentotré sono i detenuti tossicodipendenti dei quali. Circa il 60 per cento è di origine extracomunitaria, in particolare proveniente dall'Albania, dall'ex Jugoslavia, dal Nord Africa e dal Sud America.

Quanto al personale della polizia penitenziaria si è registrata la presenza di cinquecentouno unità compreso il personale femminile ed il nucleo traduzioni e piantonamenti (quattrocentoquarantaquattro maschile e cinquantasette femminile). Il personale di polizia penitenziaria in uscita verso altre sedi corrisponde a centodue unità, di cui ottantadue distaccati, quattro in missione e sedici per corsi. Il personale amministrativo è costituito da quarantanove unità su settantuno della pianta organica tra cui si

segnala la presenza di sei educatori (su otto dell'organico) e quattro infermieri.

La direttrice ha evidenziato la rilevante carenza di organico in tutti i ruoli e profili professionali, in particolare riferendosi alla situazione dell'organico della polizia penitenziaria, le difficoltà sono acute dai numerosi provvedimenti di distacco che interessano il personale e che rendono estremamente difficile l'organizzazione del lavoro.

Tra gli esempi addotti significativa è la situazione del locale nucleo traduzione e piantonamenti nel quale, a fronte delle novanta unità previste, operano sessantotto unità con un carico di lavoro difficilmente sostenibile. Esprime quindi preoccupazione anche per la situazione del personale del comparto ministeri. L'area contabile si avvale in particolare dell'opera di tre contabili assunti con contratto a tempo determinato; la qual cosa pone problemi legati alla non certezza di poter disporre in modo stabile e continuativo di tali risorse in un settore delicato dell'attività amministrativa. Carente è inoltre la presenza di personale appartenente alle qualifiche dei collaboratori amministrativi alla quale si cerca di sopperire adibendo il personale di polizia penitenziaria ai relativi compiti con tutte le evidenti implicazioni. In via ulteriore risulta insufficiente il personale infermieristico con difficoltà conseguenti nel garantire il relativo servizio.

Quanto alla popolazione detenuta si registra un incremento degli ingressi dalla libertà a seguito di misure cautelari. La forte presenza di detenuti extracomunitari e l'incremento delle presenze determina alcune problematiche di gestione tra cui l'impossibilità di garantire una effettiva separazione tra detenuti di origini e culture diverse, la difficoltà di garantire la sicurezza anche alla luce della insufficienza del personale della polizia penitenziaria addetto alla struttura.

Quanto alle condizioni delle strutture l'istituto – si fa notare – richiede una costante opera di manutenzione che è realizzata con difficoltà stante le scarse risorse finanziarie disponibili che riescono soltanto a far fronte agli interventi ordinari, ma non coprono quelli di manutenzione straordinaria che risultano non ulteriormente differibili. Tra le problematiche che sono state segnalate le infiltrazioni d'acqua e la necessità di adeguare l'impianto elettrico.

Quanto alle attività trattamentali – che si avvalgono anche dell'apporto di operatori volontari – sono state realizzate numerose attività e corsi scolastici e professionali tra i quali si segnalano quelli di addetto alla preparazione dei pasti, addetto alla manutenzione del verde ed addetti alla tipografia ed all'informatica. Al riguardo il senatore Borea ha segnalato l'opportunità costituita dalla possibilità di dar luogo a corsi attraverso *internet* che costituiscono esperienza già attive presso altri istituti e che vedono la interazione del detenuto con il corso cui lo stesso accede attraverso *password* nel rispetto delle esigenze di sicurezza. È stato segnalato che il CEFAL organizza corsi per i detenuti che, nel loro insieme, coinvolgono circa 400 ristretti tra cui si segnalano il corso di cameriere di sala con rilascio di apposito attestato. In proposito è stato rappresentato che la carenza del personale di polizia non ha impedito, grazie allo sforzo

notevole degli operatori, di procedere allo svolgimento dei corsi suddetti. La presenza delle numerose attività riduce di molto la presenza dei detenuti in cella anche se chi non svolge attività resta in cella per 20 ore su 24. Problema emergente è costituito dalle possibilità di occupazione offerta sia all'interno che all'esterno dell'istituto. Oltre ai cosiddetti lavori domestici, unica attività possibile è quella di una tipografia gestita da un consorzio di cooperative. In ogni caso, rispetto alla popolazione detenuta, sono soltanto ottanta circa i detenuti che lavorano e sono impiegati in media tre ore. Il numero limitato di persone che lavorano è una conseguenza dei problemi di *budget* esistenti. Quanto alla assistenza sanitaria il personale medico in servizio è così costituito: un dirigente sanitario, tre medici incaricati, otto medici di guardia, due infermieri professionali, tre infermieri ministeriali, un tecnico di radiologia.

La ASL, a seguito dell'accordo sottoscritto tra la Regione e l'amministrazione penitenziaria, fornisce i farmaci necessari. L'istituto è di recente sede di un reparto d'osservazione psichiatrica che può ospitare fino a quattro detenuti. Al riguardo è stata segnalata l'assenza di concertazione ed integrazione con i servizi sanitari esterni che, ad avviso della direttrice, hanno assunto una posizione di chiusura nei confronti della realizzazione della sezione psichiatrica.

Il Vice Comandante della polizia penitenziaria Nicola Ciarlito ha rappresentato che il turno di servizio è articolato su 4 quadranti ma che ogni mese maturano mediamente dalle 7.000 alle 8.000 ore di straordinario. Non sono stati segnalati arretrati nel pagamento degli straordinari. È stato inoltre rappresentato che, nonostante l'insufficienza del personale addetto, la disponibilità del medesimo ha comunque consentito di poter assicurare lo svolgimento dei corsi di formazione e delle attività trattamentali.

I detenuti possono puntare sull'assistenza spirituale del cappellano ma, anche per i ristretti di altre fedi, della guida di ministri di culto di altre religioni, in particolare testimoni di Geova e culto evangelico. È stato inoltre rappresentato che la gestione della cucina permette per i detenuti di religione musulmana di poter osservare il Ramadan. Significativa è inoltre la presenza del volontariato, in particolare operano volontari di due associazioni: l'AVOC ed il Centro Pogeschi. Si è quindi svolta una visita dell'istituto nel corso della quale la delegazione, come di consueto, si è soffermata nell'area sanitaria, nella cucina ed ha visitato alcuni reparti intrattenendosi con taluni detenuti. Nel corso della visita non sono state riscontrate particolari criticità, oltre quanto sopra rappresentato, anche se in alcuni casi gli spazi esterni alle strutture visitate si presentavano non in buono stato per la presenza di rifiuti di varia natura (come bottiglie di plastica ed altri oggetti) che non sono stati rinvenuti in occasione di sopralluoghi presso altre strutture. Al termine della visita si è quindi svolto un incontro con alcuni operatori intervenuti. Il cappellano padre Renzo ha brevemente riferito della sua attività pastorale in favore dei ristretti segnalando l'assenza di una cappella che è in corso di costruzione. In risposta

ad una specifica domanda ha quindi riferito che non si sono registrate conversioni alla fede cattolica di detenuti di altre fedi.

Il dottor Armando Rea, direttore dell'area pedagogica ha parlato brevemente dell'attività didattica svolta presso l'istituto bolognese segnalando l'attivazione di sette corsi di scuola media che interessano praticamente tutti i reparti e di sei classi di scuola superiore.

Dopo un breve intervento della dottoressa Cristina Tollardo, il dottor Giuseppe Tiboldi, presidente dell'associazione AVOC ha richiamato l'attenzione sull'importanza di offrire ai numerosi stranieri detenuti presso il carcere bolognese i quali molto spesso, non avendo famigliari, necessitano di beni di prima necessità. Al riguardo i volontari dell'associazione si preoccupano di dare una concreta risposta a tale esigenza ed in via ulteriore curano i rapporti con le famiglie dei detenuti e svolgono attività di accompagnamento all'esterno dei medesimi nell'ottica di prevenzione delle recidive e di recupero dei detenuti.

La signora Daniela Farini, nella sua qualità di coordinatrice dello sportello infolavoro finanziato dalla Provincia di Bologna, ha parlato dell'attività di orientamento all'impiego e delle borse lavoro che sono riconosciute ai ristretti e che hanno interessato più di venti detenuti.

Il signor Rubini del Centro Cefal, coordinatore di corsi professionali da oltre diciotto anni, ha parlato dell'attività formativa che ogni anno interessa circa cinquanta detenuti. L'obiettivo del centro è quello di dare competenze professionali ma anche relazionali; aspetto questo al quale viene riservata particolare attenzione per via della particolare condizione in cui vivono i detenuti che certo non curano tale componente che invece assume un rilievo molto significativo nei normali rapporti non soltanto lavorativi. È stata quindi segnalata l'esperienza di una cooperativa sociale di ristorazione che opera nella zona fiera e che si propone specificatamente di assumere persone che hanno fatto il corso per poi garantire loro una esperienza lavorativa che in molti casi si è poi tradotta in ulteriori rapporti lavorativi presso altre aziende. In particolare è stata segnalata la felice esperienza di un detenuto che ora è capocuoco di un'importante mensa aziendale della zona.

La signora Fatima, mediatrice socioculturale, ha riferito brevemente dello sportello informativo dedicato agli stranieri attivo dal 1994. In risposta ad una domanda della senatrice Soliani è stato rappresentato che la maggioranza dei detenuti è favorevole e chiede di poter partecipare a corsi di formazione.

La professoressa Filomena Polio ha parlato brevemente dei corsi di alfabetizzazione e di scuola attivi segnalando che, in conseguenza del taglio di risorse finanziarie, è possibile assicurare molto meno corsi di quelli che sarebbero necessari rispetto alla domanda formativa.

Il professor Salvatore Merchionne ha espresso l'esigenza di un miglior coordinamento tra la scuola e l'istituzione carceraria segnalando l'esigenza che ogni anno venga convocata un'apposita commissione didattica per poter svolgere detta attività.

Il professor Rubini ha quindi segnalato la convenzione con l'Università di Bologna che consente a dieci ristretti di poter svolgere corsi universitari.

Aderendo ad una richiesta la delegazione ha quindi incontrato il rappresentante sindacale della CGIL, agente Leonardo Gaetani, il quale ha consegnato alla delegazione una breve nota nella quale, dopo esposizione di dati riguardanti il personale amministrativo e della polizia penitenziaria – dati peraltro non del tutto coincidenti con quelli offerti dalla direzione – ha evidenziato le carenze del personale addetto al carcere bolognese in particolare a causa dei numerosi distacchi del personale in altri istituti o in conseguenza dell'applicazione della legge n.104 del 1992.

Sono state poi evidenziate le difficoltà che derivano dal fatto che il personale è costretto costantemente a prestare lavoro straordinario in conseguenza delle evidenziate carenze del personale, sottolineando ancora una volta l'eccessivo numero di personale distaccato in altri istituti penitenziari (circa novanta) e l'insensibilità dell'amministrazione nonostante la rappresentazione delle problematiche e delle condizioni di sovraffollamento in cui versa l'istituto.

È quindi intervenuto il dirigente sanitario il quale ha evidenziato come l'organico sia lo stesso dal 1992 ad oggi anche se si è passati da circa quattrocentocinquanta detenuti ai quasi mille presenti mediamente al momento. Pur assicurando un servizio di buon livello, le condizioni di sovraffollamento dell'istituto – che vedono in molti casi nelle celle di circa 12 metri quadri compreso il bagno ospitare tre detenuti – certamente influiscono sulla condizione sanitaria con tutte le evidenti problematiche che la situazione di promiscuità determina.

Nel pomeriggio la Delegazione si è recata in visita presso la casa circondariale di Piacenza. Nell'occasione la delegazione era composta dal presidente Antonino Caruso e della senatrice Soliani.

Ricevuta al suo arrivo dal direttore, dottoressa Caterina Zurlo, si è svolto un incontro con gli operatori che ha preceduto la visita dell'istituto. La casa circondariale di Piacenza ospitava al momento della visita trecentoquattordici detenuti (di cui duecentonovantotto uomini e sedici donne). Degli uomini, centoventitre sono i tossicodipendenti e centocinquantasei i detenuti provenienti dai paesi non UE. La sezione femminile, attiva presso l'istituto, ospitava al momento della visita sedici ristrette delle quali sette tossicodipendenti e undici extracomunitarie. A fronte della complessiva popolazione detenuta pari a trecentoquattordici unità, si contrappone una capienza regolamentare di centosettantotto unità. La popolazione presente rientra quindi nei limiti di quella cosiddetta tollerabile. I detenuti sono ospitati in celle di circa dieci metri quadrati a due posti letto. Il carcere consta di centosessantatre camere detentive distribuite in sette reparti di cui uno con tredici camere destinato a sezione femminile. La direttrice ha rappresentato l'insufficienza del personale della polizia penitenziaria in relazione alle esigenze e richieste. Carenti risultano inoltre le risorse finanziarie che hanno tra l'altro impedito alcuni interventi di manutenzione o comunque relativi alla sicurezza come ad esempio il com-

pletamento del sistema di videosorveglianza interno all'istituto e l'installazione di un sistema di videosorveglianza sul muro di cinta. L'insufficienza delle risorse economiche impedisce, ad avviso della direzione, lo svolgimento di molti interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture nonché un adeguamento alle norme in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro. L'area sanitaria si avvale della presenza di un sanitario incaricato, di cinque medici SIAS, due infermieri di ruolo e cinque infermieri convenzionati tramite ASL. Sono assicurate prestazioni specialistiche afferenti alle branche di odontoiatria, chirurgia, oculistica, dermatologia, ginecologia, ortopedia e psichiatria. L'area sanitaria si avvale di ben cinque ambulatori. La direzione ha quindi rappresentato la situazione di grande difficoltà nella quale opera l'area trattamentale in cui sono addetti due educatori a fronte delle sei unità previste in pianta organica. Si tratta di una situazione che ha indubbi riflessi sulla qualità dell'attività istruttoria richiesta per la magistratura di sorveglianza. Ne deriva una forte riduzione dei tempi disponibili per lo svolgimento di colloqui tra operatori e detenuti. Altre criticità riguardano insufficienza del personale dell'area contabile e più in generale la scarsità delle risorse finanziarie.

Quanto al personale del comparto ministeri a fronte di un organico di ventisei unità sono addetti all'istituto sedici operatori. Il personale della polizia penitenziaria è costituito invece da centosessanta agente a fronte di una previsione di centosettantanove unità in pianta organica.

Si è quindi svolto, prima della visita dell'istituto, un incontro con gli operatori e i volontari che svolgono la loro attività in favore della realtà penitenziaria di Piacenza.

Il dottor Leonardo Mazzoli, assessore ai servizi sociali del comune di Piacenza, nonché presidente del comitato locale dell'esecuzione penale, prende la parola per rappresentare che il comitato suddetto ha il compito di favorire iniziative dirette a sensibilizzare il territorio nei confronti della realtà penitenziaria locale anche grazie la partecipazione ad esso del comune e della provincia nonché degli altri soggetti che a vario titolo interagiscono con il carcere come ad esempio le associazioni di volontariato. Dopo aver sottolineato l'ottimo rapporto con la direzione, il dottor Mazzoli ha quindi rappresentato che l'obiettivo perseguito dal comune è principalmente quello di favorire il reinserimento dei detenuti anche attraverso iniziative di attenzione e di sensibilizzazione del territorio nonché attraverso borse lavoro finanziate da un progetto regionale. Sottolinea comunque le difficoltà esistenti dovute sia al fatto che le realtà produttive locali hanno scarso interesse ad investire energie e risorse nei confronti dei detenuti sia all'insufficienza delle risorse finanziarie pubbliche da destinare a progetti mirati. Lo sforzo dell'ente territoriale è diretto a stimolare in territorio ricco che però è sordo alle problematiche penitenziarie ed a tal fine si investe per far conoscere il carcere e le sue problematiche alla città. Al tal fine segnala la quarta edizione del concorso letterario che ha visto il contributo di detenuti e che si pone nella direzione indicata.

Il presidente Antonino Caruso, dopo aver ricordato le finalità del sopralluogo – che si sostanziano nel dare particolare attenzione a tutti i sog-

getti che operano in favore della realtà penitenziaria, ma anche creare sensibilità all'interno del Parlamento nei confronti dei problemi penitenziari – ha sottolineato l'importanza delle idee e dell'opera di sensibilizzazione che l'ente territoriale e gli altri operatori potrebbero svolgere. A suo avviso il messaggio da dare è che sostenere iniziative dirette a favorire il reinserimento dei detenuti non costituisce tanto un'azione di carità o un'opera meritoria, ma soprattutto un'attività utile alla società in quanto attraverso il reinserimento effettivo degli *ex* detenuti si evitano le recidive. Vi sono indubbiamente soggetti autori di reati rispetto ai quali l'obiettivo in esame risulta difficilmente perseguibile per le caratteristiche della personalità criminale, ma è pur vero che per la maggioranza dei soggetti che delinquono un'azione di recupero promossa concretamente dalla società può portare al raggiungimento dell'obiettivo perseguito.

Il signor Pietro Bertolazzi della cooperativa Futura ha sottolineato l'importanza del lavoro per i detenuti, evidenziando come attraverso l'attività svolta dalla cooperativa, che ha un ramo della sua azienda all'interno del carcere, sia stato possibile offrire occasione di lavoro ad almeno quaranta persone variamente detenuti ed *ex* detenuti. È stata quindi sottolineata l'importanza anche della qualità del lavoro da offrire in quanto è utile che i ristretti svolgano attività con soddisfazione perché altrimenti ben difficilmente si potrà favorire il loro pieno recupero. Ha quindi rappresentato l'importanza delle commesse da parte degli Enti pubblici che potrebbero essere maggiormente rivolte a dare soluzione alle problematiche in esame offrendo opportunità di lavoro ai detenuti ed *ex* detenuti.

È stato poi brevemente illustrata l'attività che dalla cooperativa è svolta all'interno del carcere che si sostanzia nella archiviazione elettronica dei dati delle ricette mediche con conseguente annullamento. Altra attività svolta si sostanzia nella acquisizione con strumenti ottici di documenti per l'archivio di Stato attraverso una fotocamera digitale.

Il signor Massimo Magnaschi della Caritas di Piacenza ha riferito brevemente dell'attività svolta dai volontari della Caritas che mira a dare una risposta ai bisogni primari dei detenuti attraverso forniture di generi di prima necessità. Particolare attenzione è riservata allo sviluppo della componente relazionale ed in via ulteriore è svolta attività di accompagnamento all'esterno anche nell'ottica di prevenzione delle recidive. In proposito è stato rappresentato che un grande problema è costituito dalla scarsa disponibilità di alloggi che, insieme alle opportunità di lavoro, costituiscono le principali difficoltà da superare al fine di consentire al detenuto di poter accedere ad un misura alternativa alla detenzione. Dopo aver sottolineato l'attività significativa che è svolta dal volontariato in generale, ricordando che presso l'istituto operano i volontari della Conferenza San Vincenzo, del Comitato Papa Giovanni XXIII e dell'Associazione CEI sulla ricerca, ha riferito brevemente sulle attività svolte dalla Caritas e sulla importanza di creare una struttura a rete tra tutti i soggetti interessati.

La signora Rossella Voltattorni, capo area trattamentale, ha sottolineato l'insufficienza degli spazi per lo svolgimento di attività trattamentali

evidenziando l'opportunità di aumentare il numero degli educatori addetti, essendo i due in servizio non sufficienti anche in considerazione dell'elevato numero di detenuti condannati a pene definitive (circa centosessanta). Tale situazione ha riflesso sullo svolgimento dei colloqui che non sono certo sufficienti ad avere una compiuta rappresentazione della situazione del detenuto. Ha quindi riferito brevemente delle attività formative segnalando sia l'attivazione di due classi di scuola media, sia il corso di manutenzione aree verdi segnalando l'erogazione ai frequentanti di borse di studio. Ha concluso il suo intervento sottolineando il contributo offerto dai volontari.

Si è quindi svolta una visita dell'istituto nel corso della quale in particolare la delegazione si è soffermata nei locali nei quali si svolgono attività lavorative visitando sia la falegnameria sia il locale nel quale si procede all'attività di acquisizione dati ed annullamento delle ricette mediche. Nel corso del giro, il vicesovrintendente Bruno Inzitari ha in particolare rappresentato l'insufficienza del personale della polizia penitenziaria adetto alla struttura, non tanto rispetto alla pianta organica (centosettantanove unità) quanto in relazione alle reali esigenze proprie della struttura che richiederebbero un organico previsto di almeno duecento agenti. Si tratterebbe dunque di un errore nella progettazione della pianta organica che è ulteriormente aggravato dalla circostanza dei numerosi agenti che svolgono altrove la loro attività in conseguenza di distacchi o per effetto dell'applicazione della legge n. 104 del 1992.

Anche il vice commissario Fernando Picini, comandante del reparto, ha sottolineato l'insufficienza del personale effettivamente in servizio per via dei distacchi e delle frequenti malattie condividendo la considerazione riferita al difetto nella progettazione della pianta organica. In considerazione di ciò l'orario di servizio è articolato su tre quadranti in molti settori. È stato quindi rappresentato che circa quaranta agenti utilizzano stabilmente la caserma di cui il carcere è dotato ed ha concluso il suo intervento evidenziando l'insufficienza del numero delle agenti del corpo femminile della Polizia penitenziaria che talora determina, sia pure come estrema *ratio*, la necessità di integrare agenti uomini.

Il dottor Gandolfi, medico incaricato, ha rappresentato brevemente la situazione sanitaria dell'istituto nel quale è assicurato un servizio di guardia medica che copre l'arco delle 24 ore. È stata altresì segnalata la esistenza di casi di autolesionismo ed un suicidio a gennaio del 2005 di un detenuto extracomunitario. Non si sono verificati casi di tubercolosi e quanto alla situazione dei farmaci si registra la somministrazione per lo più di antidolorifici e tranquillanti.

A conclusione della visita che ha interessato anche alcune sezioni e le più significative aree dell'istituto, non sono emerse problematiche ulteriori oltre quelle rappresentate. In particolare la Delegazione ha visitato il laboratorio falegnameria e l'area destinata allo svolgimento dell'attività di acquisizione dati ed annullamento di ricette mediche, con l'occasione intrattenendosi con alcuni detenuti addetti al servizio.

Nel complesso la popolazione detenuta a Piacenza risulta essere nei limiti della capienza tollerabile dell'istituto.

La Delegazione si è quindi recata a Reggio Emilia, per la visita della locale casa circondariale e dell'ospedale psichiatrico giudiziario, ricevuta, al suo arrivo, dai direttori della casa circondariale: il dottor Gianluca Candiano e la dottoressa Valeria Calevro, direttore dell'O.P.G.. Prima della visita delle strutture si è svolto un incontro presso la direzione della casa circondariale. Dopo una breve introduzione del presidente Antonino Caruso, che ha richiamato l'attenzione sulle finalità del sopralluogo, la dottoressa Calevro ha rappresentato la situazione dell'ospedale psichiatrico. La popolazione detenuta è costituita da duecentotrentaquattro detenuti rispetto ad una capienza prevista di centoventi unità. Fra i pazienti risultano presenti quattro ricoverati appartenenti al circuito «alta sicurezza» e undici ricoverati del circuito «protetti». Dei detenuti, cinquantatré sono i tossicodipendenti e trentuno quelli di provenienza da paesi extracomunitari. L'O.P.G. ospita centottantasei definitivi di cui sedici *ex* articolo 148, quindici minorati, centoquarantadue prosciolti e tredici definitivi in osservazione psichiatrica. La dottoressa Calevro ha sottolineato come l'O.P.G. di Reggio Emilia costituisca l'ospedale psichiatrico che ha un bacino d'utenza su tutta l'area del nord Italia e che quindi si caratterizza sia per la vastità del territorio di competenza, sia per il numero e la varietà delle patologie previste, ricordando che a Reggio Emilia sono presenti esclusivamente uomini mentre la sezione femminile è a Castiglione.

Ha quindi sottolineato la situazione a suo avviso critica del personale addetto alla struttura in particolare quello della Polizia penitenziaria. Rispetto ad un organico di centoventuno unità sono presenti centocinque agenti; tra questi tre soltanto sono gli ispettori rispetto ad un organico previsto di sette. Altra criticità è costituita dal numero significativo del personale distaccato presso altri istituti. Tali circostanze si riflettono anche nell'organizzazione dei turni di servizio con disagi significativi. È stato quindi sottolineato come la struttura, attualmente destinata ad O.P.G., originariamente era stata concepita come carcere ordinario e tale aspetto ha riflessi significativi nella gestione delle diverse tipologie di ristretti. Come osserva anche il comandante del reparto, Ispettore Vito Bonfiglio, non sono previste apposite sezioni per la gestione di alcune tipologie come, ad esempio, i ricoverati appartenenti al circuito «alta sicurezza» e quelli del circuito «protetti», settori di estrema delicatezza.

Il problema è affrontato emanando apposite disposizioni di servizio per la gestione di tali ristretti ai quali sono destinati numerosi agenti. Quanto alla situazione del personale civile sono effettivamente in servizio ventitré unità rispetto ad un organico di trentanove. Tra questi si segnala la presenza di dieci infermieri di ruolo rispetto ad un organico di quindici, integrati dall'impiego di trenta infermieri a parcella. Il turno di servizio è regolamentato in modo da assicurare nel complesso ventiquattro ore di presenza infermieristica giornaliera; la qual cosa permette di avere disponibili due infermieri la mattina, uno il pomeriggio e mezza unità la notte. Gli educatori effettivamente in servizio sono tre rispetto ad un organico di

quattro, mentre vi è uno psicologo di ruolo. L'O.P.G. si articola su cinque reparti denominati Andromeda, Centauro, Pegaso, Fenice ed Antares, ciascuno dei quali ospita in media quaranta persone. È stato evidenziato che l'impossibilità di utilizzare letti a castello, per via delle condizioni dei pazienti ristretti, rende gli spazi disponibili molto ridotti ed è questa una ulteriore conseguenza del fatto che la struttura era nata come istituto penitenziario e non già come O.P.G..

Il servizio medico di base è curato da tre medici incaricati. La media mensile delle visite mediche da essi eseguita è di circa quattrocento, con centotrenta visite procapite svolte. Sulla base di convenzioni o attraverso le strutture dell'ospedale sono attive le seguenti specialistiche: dermatologia, odontostomatologia, radiologia ed infettivologia. Presso l'Istituto opera il Sert di Reggio Emilia che svolge la sua attività nei confronti dei ristretti tossicodipendenti (al momento ventisei unità), i quali in particolare sono seguiti da due psicologi che sono disponibili sulla base di una convenzione con la ASL per complessive 40 ore mensili. La media di traduzioni per visite specialistiche in ospedale è di circa dieci uscite al mese.

È assicurato inoltre un servizio di guardia medica per una copertura nell'arco delle 24 ore. L'assistenza psichiatrica è assicurata anche attraverso la prestazione professionale di otto psichiatri esterni che coadiuvano quello di ruolo. Nel complesso ogni ricoverato riceve mensilmente circa un'ora e trenta di assistenza psichiatrica. La dottoressa Panebianco Angela, responsabile dell'area sanitaria, ha segnalato la criticità di tale dato che è assolutamente insufficiente rispetto alle necessità di assistenza psichiatrica e che è una conseguenza della insufficienza dei fondi.

È stato altresì segnalato che, per quanto attiene alle condizioni igienico-sanitarie, risulta inevitabile in considerazione dell'assenza di specifico personale adibire alla pulizia dei reparti, delle stanze e degli spazi comuni i ricoverati, che in considerazione delle loro patologie sono solo in parte idonei allo svolgimento del compito.

Sulla base di un accordo con la Regione è assicurato il finanziamento della spesa farmaceutica per le categorie di farmaci di più largo consumo e di maggiore specificità terapeutica, come gli antipsicotici atipici e gli antiretrovirali.

La spesa riferibile alla struttura per la gestione del servizio farmaceutico è intorno ai trecentomilamila euro. Lo stanziamento a carico della struttura penitenziaria in proposito per l'anno 2005 è stato di cinquantunomila euro.

Nell'Istituto è presente un reparto per lo svolgimento di attività trattamentali, il cui svolgimento risente significativamente del grande contributo e della collaborazione degli agenti della Polizia Penitenziaria. Tra le attività realizzate nel corso dell'anno si segnalano corsi di scuola elementare, media e media superiore. È stata quindi richiamata l'attenzione sui corsi, denominati «Mestieri di ieri per lavorare domani», di manutenzione delle aree verdi, nonché di riparazione delle biciclette. I predetti corsi, sono stati frequentati da diciassette pazienti nel complesso. In particolare il Comune di Reggio Emilia ha concesso una rotatoria della viabilità cit-

tadino per la creazione e manutenzione del verde. L'attività svolta – si fa notare – ha avuto buoni risultati testimoniati dalla prosecuzione dell'esperienza che interessa sette ricoverati che per tre volte a settimana escono con le loro biciclette per lo svolgimento dell'attività. Una cooperativa ha avuto dal Comune in gestione il servizio noleggio di biciclette che si svolge con l'opera di tre internati e due condannati ospitati dalla struttura.

La direttrice dell'O.P.G. ha sottolineato l'importanza di poter avere commissioni finanziate da parte degli enti territoriali permettendo in tal modo di poter continuare con le attività trattamentali che oltre ad essere di giovamento per i pazienti addetti aiutano a costruire il difficile rapporto con il territorio.

Altra attività segnalata è il laboratorio teatrale, nell'ambito del quale è stato realizzato uno spettacolo rappresentato più volte a scolaresche e a rappresentanti degli enti locali.

Particolare attenzione, attraverso apposito programma, è altresì riservata alla prevenzione dei suicidi e al miglioramento della qualità della vita. Nessun suicidio o tentato suicidio si è registrato di recente.

La direttrice, dottoressa Calevro, ha sottolineato come tra i principali problemi vi è quello di stimolare i pazienti detenuti ad uscire dalle loro stanze ed a tal fine si sta cercando di lasciare i pazienti il più possibile liberi e di dare loro stimoli che permettano di ottenere la predetta finalità. In tale direzione sono stati attivati un punto caffè, una stanza barberia, nonché arredi ed altri strumenti.

È stato evidenziato nella relazione del dottor Vacirca Giuseppe, responsabile dell'area educativa, la necessità di adeguamento dell'organico degli educatori, la cui insufficienza è particolarmente avvertita nell'Istituto, in considerazione delle tipologie di utenti ristretti che sono internati o condannati per vizio totale o parziale di mente. Le criticità più gravi riguardano la sfera socio-assistenziale e quella sanitaria. È stata sottolineata l'importanza di costruire una rete terapeutica sociosanitaria-assistenziale all'esterno che garantisca continuità di cure e pronto intervento che è condizione necessaria affinché possa venir meno la misura di sicurezza detentiva che altrimenti si perpetua *sine die*. A differenza della pena per il condannato, l'internato O.P.G. continua infatti a permanere nell'Istituto fino alla risoluzione comprovata della sua pericolosità sociale.

È quindi intervenuta la dottoressa Pedroni, assessore per diritti della cittadinanza e pari opportunità del Comune di Reggio Emilia, ha riferito che iniziative svolte che testimoniano, l'attenzione che il Comune rivolge alle problematiche dei ricoverati dell'Istituto. L'obiettivo perseguito è quello di migliorare le condizioni di vita all'interno ma anche preparare i ristretti al rientro nella società civile. È stata quindi sottolineata l'importanza che non vi sia soltanto un approccio sanitario ma che sia posta particolare attenzione sugli aspetti sociali ed è in tale ultima direzione che si incentra l'intervento del Comune.

Il Comune di Reggio Emilia, con finanziamento della regione Emilia Romagna, dal maggio 2000, ha attivato una serie di attività ed iniziative che hanno interessato il reparto Antares dell'O.P.G., avviando in collabo-

razione con la direzione e la ASL un progetto sperimentale finalizzato alla riabilitazione dei pazienti. Tra gli obiettivi del progetto quello di rendere la vita del reparto il più vicino ad un contesto comunitario piuttosto che carcerario.

È stato quindi consegnato alla delegazione una relazione illustrativa del progetto con il resoconto delle attività svolte nel periodo 2003-2005 nonché indicazione dettagliata del programma delle attività, nel periodo settembre 2005-agosto 2006.

È stata sottolineata l'estrema importanza di progetti finalizzati, come quello in esame, che permettono di creare quelle condizioni socio-ambientali che consentono, con altre, la revoca delle misure di sicurezza disposte. Si tratta di progetti che però risentono per l'attivazione e prosecuzione della precarietà degli stanziamenti disposti e più in generale delle risorse disponibili. Solo di recente è stato possibile infatti, attraverso il reperimento delle risorse finanziarie, assicurare la prosecuzione del progetto Antares per l'anno 2006, ma sussistono ancora incertezze sulle somme effettivamente disponibili per esso.

Tra le altre attività si segnala quella svolta da un mediatore culturale di lingua araba che opera in Comune e che è posto a disposizione della struttura per le sue esigenze.

Particolare attenzione è quindi riservata all'attività di accompagnamento dei pazienti all'esterno ed a tal fine si attuano, in collaborazione con l'Istituto, sperimentazioni finalizzate attraverso approcci gradualmente al reinserimento anche attraverso la disponibilità di un appartamento nel quale alcuni ristretti, sussistendone le condizioni sono condotti per brevi periodi con indicato obiettivo.

Significativo poi è anche il contributo dato da alcune cooperative di tipo B, come la cooperativa «L'ovile» e quella «Prima o poi» che contribuiscono alla professionalizzazione di alcuni ristretti favorendone non soltanto il reinserimento sociale ma anche quello lavorativo.

È stato evidenziato inoltre l'importanza di favorire il rapporto con le altre Regioni per attivare forme di cooperazione finalizzate a creare le condizioni ambientali per favorire il reinserimento dei pazienti che, in caso contrario, sono costretti in molti casi a permanere nell'Istituto non potendo fruire della revoca delle misure.

Rispondendo ad una domanda del presidente Caruso che invitava la direzione a indicare suggerimenti su possibili interventi di riforma degli ospedali psichiatrici giudiziari, la dottoressa Calevro ha ricordato che in quattro anni è stato possibile dar luogo a venti dimissioni di pazienti ristretti, sottolineando che se tutti gli operatori lavorano sinergicamente e con qualità è possibile ottenere risultati. Il vero problema è costituito dalla insufficienza delle risorse e dalla inadeguatezza della struttura. Occorre non dimenticare che si tratta di soggetti malati rispetto ai quali è necessario contemperare le esigenze della sicurezza con quelle trattamentali e sanitarie che andrebbero valorizzate con interventi maggiormente attenti a questi ultimi profili.

All'incontro hanno partecipato il dottor Valente, prefetto vicario, il dottor Viappiani, dirigente ASL Reggio Emilia, la dottoressa Gildoni, referente del Sert e il dottor Bosi, responsabile del Sert Reggio Emilia, il dottor Chierici, Assessore scuola ed università della Provincia di Reggio Emilia, la dottoressa Lucrezia Chierici, direttore dell'Ente Formazione Centro Studi Lavoro «La cremeria», il signor Simone Sassi, referente dell'Ente Formazione ENAIP Reggio Emilia, il signor Matteo Iori, presidente della Comunità terapeutica Papa Giovanni XXIII, la dottoressa Davoli, dirigente dell'Assessorato Diritti cittadinanza e pari opportunità del Comune, il dottor Minterva, docente dell'Università di Modena – Reggio Emilia e la dottoressa Tedeschi referente del polo universitario di Reggio Emilia.

È quindi intervenuto il dottor Gianluca Candiano direttore della Casa circondariale cittadina, il quale ha riferito brevemente alcuni dati e notizie relative alla struttura da lui diretta. La casa circondariale di Reggio Emilia, ospitava al momento della visita duecentottantatre detenuti, di cui ventidue donne, rispetto ad una capienza regolamentare di centosessantuno unità. Di questi centoventinove detenuti (undici donne e centodieciotto uomini) sono provenienti da paesi extracomunitari, mentre i tossicodipendenti sono nel complesso sessantasei unità.

Il Direttore ha riferito che in prevalenza gli stranieri ristretti presso l'Istituto sono per lo più albanesi o provenienti dalle aree dell'Africa settentrionale (Marocco e Tunisia). L'Istituto è articolato in quattro reparti che ospitano mediamente cinquanta detenuti e come circuiti attivi non è presente una sezione Alta Sicurezza, mentre numerosi sono i detenuti condannati a pena definitiva (centoquarantasei su duecentottantatré) tra cui numerosi stranieri, in numero sempre crescente, con pene anche molto lunghe; aspetto questo che ha riflessi evidenti sull'efficacia dell'attività trattamentale risentendo di una varietà di problematiche prima tra tutte quella della lingua e dei differenti approcci culturali. L'Istituto presenta centoquaranta celle della superficie di circa 11 mq., sono presenti otto aule scolastiche, tre aule informatiche, una biblioteca, un teatro, un campo sportivo, sei cortili, due aree verdi ed una palestra per i detenuti. Quanto al personale addetto sono in servizio presso la struttura centoventitré agenti, rispetto ad un organico di centoquarantacinque unità, mentre il personale amministrativo è costituito da undici addetti, rispetto ad un organico di ventisette. Tra questi due sono gli educatori sui tre previsti nell'organico e nessun infermiere di ruolo. Il direttore ha richiamato l'attenzione della delegazione sulla recentissima firma dell'atto di convenzione tra l'Università di Modena e Reggio Emilia e l'amministrazione penitenziaria che ha istituito la prima ed unica esperienza di università on-line esistente in Italia in ambito penitenziario. A breve dovrebbe partire il corso di formazione a distanza finalizzato al conseguimento della laurea in scienze della comunicazione e che dovrebbe interessare undici detenuti. In proposito, è stata rappresentata l'esigenza di un incremento dei fondi, nonché dell'organico di educatori, per seguire le attività trattamentali avviate e proposte.

Altra criticità è costituita dalla grave carenza di personale addetto all'area contabile-amministrativa.

Quanto alle attività trattamentali per l'anno 2005 sono stati attivati corsi professionali o di addestramento nelle seguenti aree: ortoflorovivaista, operatore di base di cucina, elettricista, edile, restauratore di mobili, pittura, informatica, musica. Il direttore ha quindi sottolineato l'importanza che siano offerte occasioni di lavoro e di formazione seria, segnalando l'esistenza di borse lavoro.

È quindi intervenuta la dottoressa Lumè, che si è soffermata brevemente sulle problematiche dell'area sanitaria e dei tossicodipendenti in particolare, evidenziando le difficoltà e gli approfondimenti eseguiti per effettuare le diagnosi di tossicodipendenza che sono importanti in quanto è necessario evitare comportamenti fraudolenti finalizzati all'ottenimento di un regime carcerario di maggiore favore.

Particolare attenzione è riservata anche alla prevenzione della TBC anche in conseguenza dell'incremento del numero di detenuti provenienti dai paesi dell'Est. In proposito si è registrato nel 2005 un caso di TBC al quale è seguito un'attività di profilassi che ha riguardato tutto il personale con esiti negativi.

Altre problematiche riguardano i casi di epatite ed i problemi di autolesionismo.

Meritevole – si fa notare – è il sostegno offerto dalla Caritas che, ad esempio assicura le protesi dentarie.

Presso la casa circondariale è attiva una copertura di guardia medica nell'arco delle 24 ore e sono assicurate prestazioni specialistiche come cardiologia, infettivologia, odontoiatria, dermatologia e psichiatria. Si registrano cinque casi di HIV, quaranta situazioni di epatite B e C, alcuni casi di autolesionismo ed un suicidio nel mese di gennaio 2005.

L'entità del disagio psicologico all'interno della struttura è molto forte anche per la presenza di molti detenuti extracomunitari che manifestano diversamente la loro reazione alla costrizione della libertà personale; aspetto questo che rende molto difficile il lavoro della Polizia Penitenziaria e degli altri operatori.

È stato quindi segnalato che presso l'Istituto è attivo uno sportello informativo con l'obiettivo di rendere più accessibile all'immigrato detenuto la conoscenza dell'ordinamento penitenziario, offrendo al tempo stesso loro opportunità scolastiche, formative, di avviamento al lavoro e ricreative. Lo sportello oltre che offrire aiuto anche nella fase di ingresso e di permanenza si propone di dare indicazioni utili in occasione del fine pena indirizzando verso quei servizi presenti sul territorio. In proposito è stato consegnato alla delegazione un contributo recante riflessioni, commenti e prospettive sull'esperienza dello sportello informativo predetto a cura di Linda Contini e Manila Ferrari.

È stato altresì consegnato alla delegazione un video girato all'interno dell'Istituto che dà conto di tutti i laboratori attivi all'interno del carcere.

La dottoressa Maria Concetta Gambera, responsabile dell'area educativa, ha riferito brevemente dell'attività svolta dagli educatori auspicando,

in relazione ai numerosi compiti ed alle problematiche esistenti, un aumento dell'organico di due unità di educatori ed un collaboratore amministrativo. Ha quindi consegnato alla Delegazione una relazione illustrativa del progetto pedagogico della casa circondariale, recante anche valutazione dei risultati conseguiti nel 2004. Ha quindi sottolineato che grazie all'ottimo rapporto con la polizia penitenziaria ed alla attività svolta con particolare attenzione allo svolgimento dei colloqui, sono fortemente diminuiti i casi di autolesionismo. In tale direzione particolarmente significativa è l'attività delle associazioni e della Caritas, in particolare, che si preoccupano di dare una risposta a bisogni primari, in molti casi, fornendo generi di prima necessità a persone che molto spesso non hanno le risorse economiche necessarie o comunque riferimenti all'esterno.

Quanto ai rapporti con la Magistratura di sorveglianza, è stato rappresentato che è assicurato il rispetto delle richieste consentendo lo svolgimento delle udienze nei termini di quanto programmato.

Il comandante della polizia penitenziaria ha quindi evidenziato le carenze di personale che ha riflessi sulla gestione di alcuni servizi, riuscendosi in molti casi ad assicurare soltanto il minimo necessario, riferendo inoltre che l'orario di servizio è articolato variamente su tre o quattro quadranti la qual cosa determina il ricorso allo straordinario. A contribuire alla situazione di emergenza vi è anche la circostanza del numero elevato di agenti distaccati presso altre strutture (ventotto unità).

Al termine dell'incontro si è svolto un breve giro all'interno dei due istituti che sono contigui. In particolare la delegazione ha visitato i locali e le dotazioni informatiche che consentiranno a breve lo svolgimento dei corsi *on line*, constatando la qualità della realizzazione. Nell'occasione la delegazione si è anche soffermata con alcuni operatori che hanno effettuato delle dimostrazioni sulle modalità con cui il corso verrà realizzato e sulla particolare attenzione che è stata riservata ai profili della sicurezza. È stato quindi visitato un reparto dell'O.P.G. e nell'occasione la delegazione si è intrattenuta con alcuni pazienti ristretti. Nel corso della visita si è constatata l'attenzione che la direzione ed il personale tutto pone nei confronti dei pazienti ristretti, in particolare attraverso la predisposizione di strumenti ed un ambiente che offrono occasioni di stimolo per gli ospiti in linea con quanto rappresentato nel corso dell'incontro.

Al termine della visita è stato consegnato alla delegazione materiale illustrativo e altri documenti che sono posti all'attenzione della Commissione.

Il giorno successivo, la delegazione si è recata in visita alla Casa di reclusione di Castelfranco Emilia, ricevuta al suo arrivo dal direttore, il dottor D'Anselmo. L'istituto – ospitato all'interno di un bastione risalente al 1500 – è stato trasformato di recente in casa di reclusione a custodia attenuata per detenuti tossicodipendenti, con annessa sezione di casa lavoro.

Al momento della visita, l'istituto ospitava quarantaquattro internati, di cui trentuno tossicodipendenti e sei extracomunitari, rispetto ad una capienza regolamentari di settantotto unità. Gli agenti addetti alla casa di re-

clusione sono trentanove rispetto ad un organico di cinquantanove agenti. Il personale amministrativo è costituito da sei unità rispetto ad un organico di ventidue. È presente un educatore dei tre previsti in organico.

Si è svolta una visita del reparto detentivo che consta di ventotto celle, di 13,5 mq cadauno. Significativi sono gli spazi comuni, quali due Sali ricreative di 35 mq, due sale stenditori di 10 mq, due barberie, due cucine, due sale refettorio di 45 mq, una palestra ed una chiesa. Vi sono sette aule di circa 60 mq e sette ambulatori oltre ad una cella per degenza. La struttura si avvale anche di un capannone di 500 mq già adibito a falegnameria, che necessita di un intervento di recupero e che, a regime, potrebbe dare lavoro a circa venticinque ristretti ed un capannone destinato a lavanderia della superficie di 284 mq, che, con adeguati interventi, potrebbe servire anche altri istituti. Vi è poi un fondo agricolo coltivato.

Nel corso della visita sono emerse le grandi potenzialità e la bontà della struttura, particolarmente idonea allo svolgimento di numerose attività in conformità alla sua destinazione. Nel corso del giro sono state rappresentate le carenze dell'organico sia degli agenti che del personale amministrativo, in particolare è stata evidenziata l'esigenza che siano assegnati alla struttura almeno dieci agenti specializzati avuto riguardo alla destinazione della struttura. È stata sottolineata l'insufficienza delle dotazioni di sicurezza, indicando una serie di interventi strutturali a tale fine anche in considerazione che a regime l'istituto dovrebbe ospitare circa centoquaranta tossicodipendenti; aspetto questo che assume rilievo – si fa notare – ove si consideri che da circolari ministeriali si rileva che le evasioni da custodie attenuate hanno significativa incidenza anche in presenza di un fine pena breve.

La dottoressa Maria Concetta Corradini, responsabile dell'area sanitaria, ha segnalato l'assenza di casi di autolesionismo sottolineando lo stretto legame che, a suo avviso, è da ritenersi esistente con il consumo del vino; non sembra un caso che tale felice circostanza si accompagni al divieto di distribuzione del vino voluto dalla direzione.

La dottoressa Bonicelli, psichiatra, ha sottolineato i buoni risultati che derivano dalla possibilità di offrire in modo significativo, così come avviene presso la struttura, assistenza psicologica ai ristretti.

Il comandante di reparto, ispettore capo Giuseppe Segretario, nella breve nota consegnata alla delegazione, ha sottolineato l'opportunità che sia rivisto l'organico previsto dal D.M. 8 febbraio 2001, ma che nel frattempo siano assegnati almeno dieci unità di personale di Polizia Penitenziaria, tenuto conto che dall'inizio di gennaio inizieranno i corsi formativi riservati al personale di Polizia Penitenziaria per la custodia attenuata. È altresì opportuno prevedere un ricambio generazionale del personale in servizio, con l'obiettivo di far permanere in istituto solo quel personale effettivamente motivato e adatto al progetto indicato.

Se da un lato si ritiene auspicabile un incremento dei detenuti tossicodipendenti in modo da poter far partire la struttura, si ritiene opportuno che non siano più assegnati soggetti che devono scontare la misura di si-

curezza detentiva della casa di lavoro, in considerazione del fatto che le ricordate tipologie di ristretti sono tra loro contrastanti ed inoltre una convivenza così prossima tra le due categorie di ristretti che verrebbero ospitati nello stesso stabile ma in piani diversi, rende estremamente difficile far rispettare il divieto di incontro a norma della vigente disciplina.

La Delegazione si è quindi recata a Parma per la visita dei locali istituti penitenziari, ricevuta al suo arrivo dal direttore, dottor Silvio Di Gregorio e dal comandante della polizia penitenziaria Augusto Zaccariello. Nell'occasione la Delegazione era composta dal presidente Antonino Caruso e dai senatori Guasti e Vicini.

Nel corso del breve incontro introduttivo con il direttore e il comandante della Polizia Penitenziaria, sono state offerte alla delegazione alcune informazioni sulla situazione degli istituti penali di Parma.

Ubicati nella periferia della città, gli istituti penali occupano circa 200.000 mq, di cui 53.000 mq coperti. La struttura è operativa dal 1992 e, grazie a continue opere di manutenzione ed aggiornamento degli impianti, si presenta in discrete condizioni, anche se risente sempre più della insufficienza delle risorse finanziarie.

L'area detentiva si articola in tre edifici principali con ventitré sezioni detentive che possono ospitare quattrocentotrentasei detenuti (capienza regolamentare). Sono presenti una sezione per minorati fisici, un centro diagnostico terapeutico ed una sezione per disabili. Gli istituti penitenziari di Parma si caratterizzano per ospitare una casa di reclusione ed una casa circondariale ed i seguenti circuiti penitenziari: detenuti comuni, alta sicurezza elevato indice di vigilanza, sottoposti al 41-*bis*, detenuti zeta (famigliari di collaboratori), disabili, ricoverati in centro diagnostico terapeutico, minorati fisici ammessi al lavoro esterno *ex* articolo 21 dell'ordinamento penitenziario e detenuti semiliberi. Al momento della visita erano presenti seicentoquarantotto detenuti di cui centosettantacinque tossicodipendenti e duecentosettantasei extracomunitari. La popolazione detenuta è altresì così suddivisa: trecentoquarantuno detenuti ospitati nella casa di reclusione, quarantasette detenuti nella casa di reclusione per minorati fisici, duecentonovantadue detenuti dislocati nella sei sezioni della casa circondariale, quattordici detenuti ristretti nel centro diagnostico terapeutico. È stato rappresentato dalla direzione che le tipologie di ristretti non consentono, nel determinare la capienza tollerabile, di operare una semplice operazione di raddoppio della capienza regolamentare e di tale circostanza è necessario tenere conto per valutare la condizione di affollamento dell'istituto.

A fronte di un organico previsto di quattrocentosettantanove agenti, gli agenti effettivamente in servizio sono trecentotrentuno mentre l'organico amministrato corrisponde a trecentonovantasette unità (sessantasei sono infatti gli agenti fuori sede), il nucleo traduzioni e piantonamenti invece è composto da trentanove unità. Il sistema delle videoconferenze, attivo presso gli istituti, ha indubbiamente ridotto notevolmente – fa notare il direttore – il carico di lavoro del nucleo traduzioni e piantonamenti ma la continua assegnazione a questa sede di detenuti per cure, l'esiguità dei

fondi per la spesa sanitaria e la presenza di una popolazione detenuta particolarmente assistita da medici di fiducia di spicco hanno aumentato a dismisura il carico di lavoro di tale settore. Infatti le visite presso il locale ospedale, come pure i piantonamenti costituiscono il buon 50 per cento del carico di lavoro del Nucleo.

Quanto al personale amministrativo sono in servizio ventisei unità rispetto ad un organico di quarantasei. Di esso due sono gli educatori presenti rispetto ai nove della pianta organica.

Quanto alle attività proposte sono attivi corsi di scuola media (due corsi di centocinquanta ore, corsi di alfabetizzazione per stranieri, un corso di scuola media superiore per geometri, un corso di scuola media per ragionieri, un corso professionale per operatore sanitario di base, un corso professionale per operatore di legatoria, un corso professionale per operatore del verde, un corso di laboratorio teatrale, un corso di scrittura creativa, uno sportello di mediazione culturale, uno sportello di consulenza legale. È stato segnalato inoltre che una ditta svolge al suo interno attività di smaltimento rifiuti informatici e vi sono inoltre altre attività coordinate dal responsabile dell'area pedagogica che si avvalgono anche della collaborazione del volontariato.

Nel corso del breve incontro di saluto è stata sottolineata l'importanza che siano effettuati al più presto alcuni interventi di manutenzione straordinaria, come, ad esempio, il rifacimento di alcuni tetti per impedire alle infiltrazioni d'acqua di rendere inagibili i locali sottostanti, ma anche procedere con più impulso nella direzione dell'automazione dei cancelli per favorire un più razionale impiego del non numeroso personale disponibile. In tale direzione è stato evidenziato come tutti gli impianti di videosorveglianza sono al momento funzionanti e come all'attuale risultato si è giunti attraverso una serie di interventi che, nonostante la non risulante consegna dell'istituto (1992), si sono resi subito necessari per via della non eccelsa qualità delle realizzazioni e dei materiali impiegati.

Il presidente Antonino Caruso, dopo aver ricordato le difficoltà incontrate nel dare attuazione ai nuovi strumenti di intervento quali il leasing, individuati per dare impulso alle realizzazioni in materia di edilizia penitenziaria, ha sottolineato l'importanza di individuare nuovi strumenti normativi – come potrebbe essere una sorta di legge obiettivo per la situazione penitenziaria – che consentano di intervenire in modo rapido ed efficace, rimuovendo gli ostacoli burocratici e normativi in quadro di garanzie e di assunzione di responsabilità.

La Delegazione si è quindi recata alla Certosa, che ospita la Scuola di formazione e aggiornamento della polizia penitenziaria nella quale si è svolto un incontro con i volontari, gli amministratori ed operatori locali e il personale addetto i quali svolgono la loro attività in favore degli istituti penitenziari di Parma. Dopo una breve introduzione del presidente Caruso che ha brevemente illustrato le finalità della visita, è intervenuta la dottoressa Maria Teresa Guarnieri, assessore alle politiche sociali del comune, che ha preliminarmente richiamato l'attenzione sullo stretto rapporto di collaborazione esistente con la provincia e l'Ufficio dell'esecu-

zione penale esterna di Parma per favorire la sensibilizzazione della cittadinanza nei confronti della realtà penitenziaria parmense. Tra le iniziative attivate, anche grazie ad un finanziamento regionale, ha segnalato l'esistenza di uno sportello informativo per gli immigrati e la pubblicazione del Regolamento penitenziario in più lingue con una guida sulle diverse opportunità normative di uscita dal carcere. Ha richiamato quindi l'attenzione sul problema costituito dalla insufficienza degli educatori in relazione alle numerose attività che invece si potrebbero attivare per favorire percorsi di recupero. Ha quindi sottolineato la grande collaborazione offerta dal personale in servizio ed in particolare dagli agenti della Polizia penitenziaria. Altro problema affrontato, sia pure con difficoltà, è quello di seguire gli *ex* detenuti una volta che si è conclusa la loro permanenza negli istituti. A tal fine si sta lavorando per la creazione di una rete interistituzionale che, anche grazie all'opera dei volontari, potrebbe dare un grande contributo nella direzione indicata.

È quindi intervenuto il presidente Caruso, il quale ha evidenziato la meritoria attività del corpo della polizia penitenziaria che ha indubbi crediti nei confronti dello Stato per la dedizione ed il sacrificio con il quale svolge il proprio servizio in condizioni non certo agevoli. Assumono però un carattere paradossale le continue richieste di maggior organico che si registrano in occasione dei sopralluoghi quando invece il reale problema non è tanto quello della insufficienza degli agenti in servizio nel suo insieme quanto piuttosto la irrazionale distribuzione ed utilizzazione dell'organico che in alcune regioni è ipertrofico mentre in altre risulta effettivamente carente. Poiché è emerso che uno dei problemi alla base delle richieste di trasferimento è costituito dalle difficoltà nell'inserimento degli agenti nel tessuto sociale delle regioni presso cui svolgono la loro attività, richiama l'attenzione degli enti territoriali per contribuire a dare una soluzione al problema. In tal senso occorrerebbe una maggiore attenzione ai bisogni di alloggio con interventi diretti a favorire l'acquisto o la locazione di case.

L'assessore Guarnieri fa presente che il comune ha ben presente la problematica ed ha già avviato un piano di realizzazione di edilizia destinata a lavoratori non residenti.

Ha quindi la parola la dottoressa Tiziana Mozzani, assessore alle politiche sociali della provincia di Parma, la quale ha ricordato alcune iniziative della provincia nella direzione di promuovere il reinserimento dei detenuti ma anche di sensibilizzare la cittadinanza alle problematiche penitenziarie. Ha quindi segnalato tra le attività svolte l'impiego di trenta detenuti nella raccolta di rifiuti in aree cittadine con ottimi risultati. La provincia dà inoltre il suo contributo alla realizzazione di corsi tra cui sono stati segnalati quelli per arbitri, corsi *yoga*, ed iniziative sportive. Anche in tal caso la carenza degli educatori – dato ormai cronico – ha indubbi riflessi sulle possibili attività lavorative ed iniziative trattamentali, sottolineandosi come il territorio sarebbe invece in grado di offrire maggiori opportunità che però per tali ragioni non possono essere colte. Tra le iniziative in programma è stato rappresentato che in aprile vi sarà una giornata

nel corso della quale quindici detenuti ancora da individuare svolgeranno in favore del comune di Polesine una attività di raccolta di rifiuti lungo gli argini del fiume.

Il signor Piergiorgio Ziliani, volontario, ha riferito brevemente della sua opera in favore della biblioteca esistente nel penitenziario e del lavoro svolto di risistemazione del catalogo anche in collegamento con le biblioteche cittadine. Dall'esperienza svolta è emerso che l'esistenza di un catalogo ha favorito la lettura dei volumi, che riveste una notevole importanza nell'attività rieducativi dei ristretti. È stata sottolineata l'importanza centrale costituita da una adeguata presenza di agenti e di educatori, in quanto ciò ha riflessi sul numero e la qualità delle iniziative. È stato quindi evidenziato come grazie alla disponibilità di quattro appartamenti offerti dalla Caritas è possibile sperimentare percorsi di reinserimento.

È quindi intervenuto il preside del locale Istituto tecnico commerciale, che ha sezioni dell'istituto attive presso il carcere, riferendo brevemente dell'attività formativa. È in svolgimento un progetto che mira anche ad assicurare una formazione professionale con conseguimento di qualifiche e crediti formativi. Di recente è stata inaugurata una nuova aula, grazie anche all'importante contributo di un privato, che costituisce un ulteriore strumento di ausilio. Ha concluso quindi il suo intervento richiamando l'attenzione sulla notevole richiesta formativa che risente delle problematiche dell'organico già evidenziate.

Il signor Donato Palelli, rappresentante CGIL, dopo aver sottolineato l'esigenza di dare piena attuazione al precetto costituzionale che impone la rieducazione del condannato, ha stigmatizzato la situazione di sovraffollamento che costituisce un dato incontestabile e che anche il conseguenza della varietà della popolazione detenuta e dell'insufficienza del personale addetto vanifica l'attuazione del precetto costituzionale. Grave è la carenza di agenti, segnalando l'assenza di almeno centocinquanta unità, con riflessi significativi sulla sicurezza e sulla possibilità di assicurare il servizio traduzioni. Ne deriva la maturazione di straordinari e la difficoltà di fruire di ferie e riposi. Si tratta dunque di una serie di problematiche sulle quali è necessaria maggiore attenzione, in quanto toccano diritti che non possono essere disattesi.

Il signor Gianfrancesco Falzoi, assistente volontario, esprime perplessità sulla efficacia del contributo di conoscenza che può essere dato alla delegazione, sottolineando l'estrema carenza delle risorse e delle dotazioni di personale e di mezzi.

La signora Mirella Grossi, volontaria, ha sottolineato l'importanza di continuare negli sforzi finalizzati a far conoscere all'esterno le problematiche dei ristretti, evidenziando inoltre l'importanza di migliorare i rapporti con la Polizia penitenziaria, che non sempre è disponibile nei confronti dei volontari, che sono guardati talora con molto sospetto. A suo avviso assume importanza notevole offrire lavoro ai detenuti, in quanto ciò risponde a una loro pressante richiesta. È importante poi che le persone siano anche seguite al termine del periodo di detenzione, perché l'esperienza insegna che rimanendo soli si torna a delinquere. Grazie a tale

attenzione è stato possibile in alcuni casi, almeno dieci, dar luogo a un reale cambiamento, realizzando una effettiva rieducazione dei condannati.

Il professor Ermenegildo Nardon ha riferito brevemente della sua esperienza, che risale ormai ad alcuni anni, di docenza all'interno del penitenziario nell'ambito del corso per geometri, nel quale si cerca di stimolare i ristretti con iniziative tra cui la riprogettazione del loro ambiente. Anche in tal caso sono stati evidenziati i riflessi negativi della carenza del personale, in particolare gli educatori.

Il signor Donnino Rastelli, catechista, dopo aver richiamato l'attenzione sulla sua attività di volontariato, che svolge da circa quattro anni, ha sottolineato l'importanza di offrire occasioni di lavoro ed inoltre, riferendosi al reparto CDT, ha evidenziato le difficili condizioni nelle quali versano i ristretti affetti da patologie gravi, come ad esempio i paraplegici.

Il signor Roberto Cavalieri ha sottolineato l'importanza di individuare degli spazi, all'interno della struttura, da destinare a laboratori per lo svolgimento di attività lavorative. Ha quindi riferito delle borse-lavoro che hanno permesso nel 2005 di offrire opportunità occupazionali a ventisei ristretti (ventisei anche nel 2004 a fronte delle sei, sette borse-lavoro del 1999). Anche in tal caso è stata stigmatizzata l'estrema criticità derivante del numero assolutamente inadeguato degli educatori addetti alla struttura con riflessi notevoli su tutte le attività trattamentali.

Il cappellano, padre Celso, ha riferito brevemente della sua attività pastorale all'interno del penitenziario, evidenziando l'importanza dell'ascolto dei detenuti, svolto anche grazie alla meritoria opera di volontari. Particolare attenzione è dedicata anche ai ristretti di altre fedi, sempre più numerosi in considerazione delle caratteristiche della popolazione detenuta. L'assistenza spirituale è prestata loro da ministri di culto di altri credi religiosi che hanno accesso all'interno (come, ad esempio, i testimoni di Geova particolarmente numerosi ed attivi) fatta eccezione per i musulmani che, nonostante le richieste di ascolto, non ricevono dall'esterno alcuna assistenza. È questa una conseguenza – si fa notare – del diverso modo di considerare le persone che hanno commesso delitti, i quali sono banditi dalla comunità e quindi non ricevono alcun conforto religioso. È stata infine richiamata l'attenzione sulla gravissima piaga costituita dai ristretti ammalati presenti in gran numero nel penitenziario parmense.

È quindi intervenuto l'agente Marco Martucci, rappresentante della CGIL Emilia Romagna il quale ha manifestato la preoccupazione degli agenti per le condizioni nelle quali operano, ricordando che gli stessi sono chiamati in prima battuta a far fronte ad una varietà di difficili situazioni aggravate dall'elevato numero di detenuti come, ad esempio, atti di autolesionismo, aggressioni tra detenuti ma anche ascolto ed assistenza psicologica. Dopo aver ricordato come molti passi avanti sono stati fatti nella direzione di una maggiore professionalità e specializzazione – rappresentando la sua condizione di figlio di un agente di custodia – ha sottolineato l'importanza del lavoro in quanto lo svolgimento di attività migliora notevolmente il clima all'interno del penitenziario, favorendo in tal

modo l'attività degli agenti. A suo avviso non risponde al vero la circostanza che i detenuti preferiscono sempre stare in compagnia all'interno delle celle in quanto, dalla sua esperienza, risulta che i detenuti che lavorano privilegiano stare da soli in cella. Un grave problema è infatti costituito dall'ozio che favorisce molto spesso situazioni critiche che gli agenti sono chiamati a risolvere talora riportandone danni personali. La situazione di sovraffollamento e le difficoltà di offrire opportunità di lavoro, oltre alla varietà della popolazione detenuta, rendono difficile lo svolgimento del lavoro, auspicando l'adozione di iniziative che migliorino il clima all'interno degli istituti come condizione affinché gli agenti possano svolgere un lavoro che sia di aiuto per i detenuti e di soddisfazione per gli agenti stessi.

La signora Rosanna Zinnani del Centro territoriale permanente ha riferito brevemente dei corsi attivati presso gli istituti penitenziari di Parma lamentando l'insufficienza degli spazi e la carenza del personale educativo; aspetti questi che hanno indubbi riflessi sull'attività didattica.

La signora Luciana Gardoni, volontaria, ha riferito brevemente della casa di accoglienza che consente di ospitare detenuti in permesso premio ed ha posto l'accento sulla urgente necessità di nuovi educatori. È stata sottolineata la necessità di continuare nell'opera di sensibilizzazione della cittadinanza parmense che comunque si è dimostrata recettiva alle istanze e problematiche della realtà penitenziaria cittadina.

È quindi intervenuta la suora Marie Therese Kressbuch che ha richiamato l'attenzione sulla difficile condizione degli stranieri detenuti che molte volte sono destinatari di provvedimenti di espulsione a fine pena che finiscono per accrescere la lontananza con le loro famiglie, spesso residenti in altri paesi europei.

La delegazione al termine dell'incontro, dopo una breve visita della Certosa, ha incontrato presso la direzione il provveditore e gli operatori dell'istituto. Il dottor Merendino, medico, ha esposto il problema della esistenza di molti detenuti con un quadro clinico caratterizzato da gravi patologie rispetto alle quali occorrerebbe un incremento del personale medico essendo quello in servizio insufficiente e chiamato inoltre a svolgere la sua attività in condizioni di estremo disagio. La situazione è aggravata dalla presenza del centro clinico che ha determinato una particolare allocazione dei detenuti presso gli istituti parmensi nel senso che molti sono assegnati a Parma per il fatto di potersi avvalere del centro clinico che però non è in grado di far fronte a tutte le domande che provengono dalla popolazione detenuta.

È stata sottolineata l'esigenza di dotare la struttura di almeno un medico di ruolo, in particolare specialista in cardiologia.

È presente un reparto detentivo presso la locale struttura ospedaliera che è stato da poco riaperto e che si auspica possa alleviare al disagio esistente aggravato dalle diverse tipologie di ristretti presso gli istituti penali di Parma, caratterizzati dalla presenza di diversi circuiti.

La dottoressa Marchesini, educatore, ha sottolineato come la situazione di affollamento costringa a lavorare sull'emergenza consentendo

di evadere le richieste provenienti dal Tribunale di sorveglianza ma talora non riuscendo ad assicurare approfondimenti adeguati.

Altra conseguenza è quella di poter svolgere pochissimi colloqui. È stata rappresentata l'esigenza che alla struttura siano assegnati almeno nove educatori come alla luce delle esigenze peculiari degli istituti penitenziari.

Il comandante ha posto l'accento sul problema del *turn over* continuo che interessa il personale della polizia penitenziaria e che è una conseguenza, in buona parte, delle difficoltà di reperire alloggi a costi accettabili.

Sarebbero auspicabili in proposito interventi volti a favorire l'accesso all'edilizia popolare.

Il responsabile dell'area contabile ha rappresentato le difficoltà finanziarie che non consentono di effettuare quei necessari interventi di manutenzione straordinaria che la scarsa qualità dei materiali implicati per realizzare la struttura continuamente richiedono. Ciò nondimeno, grazie allo sforzo e alla disponibilità di tutti gli operatori, avvalendosi di personale interno, è stato possibile effettuare alcuni interventi urgenti come il rifacimento dei tetti.

A conclusione dell'incontro il presidente Antonino Caruso ha rappresentato la necessità di un diverso approccio, più incisivo, nei confronti delle problematiche dell'edilizia penitenziaria, anche attraverso l'adozione di nuovi strumenti normativi che consentano di realizzare interventi senza risentire di lungaggini burocratiche, duplicazioni di competenze e vincoli non realmente rispondenti al pubblico interesse sia pure in un'ottica di responsabilità.

Seconda parte (13 gennaio)

Il 13 gennaio 2006 una delegazione guidata dal presidente Antonino Caruso e composta dai senatori Borea Soliani Bonfietti si è recata nuovamente a Bologna per completare il programma dei lavori incontrando il presidente del Tribunale di sorveglianza di Bologna, dottor Costa, ed alcuni operatori degli uffici dell'esecuzione penale esterna della Regione presso la sede dell'UEPE di Bologna.

Il dottor Costa ha sottolineato, anche in una breve nota consegnata alla delegazione, come la regione presenti una singolare concentrazione di tutti i servizi della sorveglianza su quattordici istituti (Piacenza, Parma (due), Modena (tre), Reggio (due), Bologna, Rimini (due), Forlì, Ravenna, Ferrara) con caratteristiche marcate: dalla sottoposizione dei detenuti a regime di articolo 41-*bis* O.P. (PR), alla detenzione dei collaboratori di giustizia (FE), dalla casa di lavoro (MO), all'O.P.G. (RE), al centro clinico (PR), dalla custodia attenuata alle grandi comunità terapeutiche per tossicodipendenti (RN).

Dopo aver osservato che gli istituti risentono dei problemi derivanti dalle condizioni generali del carcere, il presidente Costa ha segnalato la

criticità di Parma, la cui direzione – peraltro molto efficace – deve tenere insieme la rigidità del 41-*bis* e la flessibilità della minorazione fisica e quella di Ferrara con sessanta detenuti il cui fine pena è 2030 solo per cumulo giuridico.

È stata al riguardo sottolineata l'opportunità di dotare tali istituti di personale adeguato alle esigenze peculiari degli stessi anche al fine di prevenire casi drammatici come quello che ha interessato un detenuto con fine pena nel 2007 che, fruendo di un permesso, ha ucciso tre persone. Riesce difficile pensare che dopo un periodo di osservazione lungo sette anni nessuno degli operatori si era accorto della pericolosità del soggetto. Si tratta di una situazione da cui ha avuto luogo un'ispezione, conclusasi con nessun addebito per l'ufficio, ma che è un esempio emblematico di ciò che può accadere non ponendo nella dovuta considerazione le delicate situazioni che si presentano all'attenzione del Tribunale.

Gli uffici dell'esecuzione penale esterna della Regione sono ubicati nelle stesse sedi degli uffici di sorveglianza, e precisamente a Bologna, Modena e Reggio Emilia. È stato quindi rappresentato che il Tribunale soffre di una scopertura del 20 per cento del personale amministrativo che può ritenersi ormai cronica, ed è aggravata dal fatto che il carico di lavoro si è decuplicato negli ultimi anni.

Si tratta di una scopertura di organico molto significativa sia alla luce dei carichi di lavoro sia della varietà delle situazioni da gestire con dati che collocano la sorveglianza di Bologna soltanto dopo quella di Roma e Napoli.

Il presidente Costa, con l'occasione, ha quindi espresso perplessità sui parametri utilizzati dal Ministero nella progettazione delle piante organiche, vista l'inadeguatezza delle stesse alla luce dell'esperienza applicativa. È stata evidenziata l'ottima collaborazione esistente con l'amministrazione penitenziaria, sottolineando da un lato la disponibilità dei magistrati a tenere udienze presso il carcere bolognese con i conseguenti benefici per il servizio delle traduzioni e dall'altro la possibilità di poter disporre di una unità di personale dell'amministrazione penitenziaria come addetto alla matricola, a parziale ristoro della situazione di carenza del personale in servizio.

In considerazione di quanto precede è stato inoltre rappresentato che si riesce a far fronte in tempo reale (tre, quattro mesi) alle istanze dei condannati detenuti a scapito di quelle relative ai liberi, la cui pendenza tende ad aumentare. In questo caso tra la sospensione dell'esecuzione disposta dalla Procura e la decisione del Tribunale possono passare anni, con doppio nocimento della sicurezza e del recupero sociale, poiché i condannati per pene in concreto fino a quattro anni restano senza controllo e senza sostegno.

È stato evidenziato che gli uffici dell'esecuzione penale esterna sono in grado di produrre le relazioni in tempo utile per consentire lo svolgimento delle udienze fissate (di norma intercorrono tre mesi tra l'istanza e l'udienza), anche se non sempre le stesse possono dirsi soddisfacenti.

Altra criticità riguarda la situazione dei condannati che beneficiano della sospensione condizionale della pena – che sono talora autori anche di reati molto significativi – in relazione ai quali manca quasi del tutto o rivestono un carattere episodico i relativi controlli. Ove si consideri che in tutta Italia in tale condizione versano circa centomila persone, su tale situazione sarebbe opportuna – si fa notare – una riflessione del legislatore nell'interesse sia delle esigenze di sicurezza della generalità dei cittadini sia di assistenza degli stessi interessati che, lasciati a se stessi, possono tornare a delinquere.

Per i condannati liberi l'esecuzione delle pene in forma alternativa al carcere è la regola; però la casualità degli accertamenti delle eventuali violazioni – si fa notare – rende poco credibile l'affidamento come pena, sia per la gente sia per gli stessi affidati.

L'esecuzione delle pene pecuniarie, dopo l'affidamento al concessionario (1998), comporta minor lavoro per i giudici addetti alla conversione. Pur non conoscendone le ragioni (dovute forse alla maggiore efficienza degli esattori privati o alla sosta presso gli uffici finanziari prevista prima della nuova modifica), si registra un calo dell'80 per cento. Delle pratiche che pervengono per la conversione, circa il 15 per cento si conclude con il pagamento; sul resto, tolta una quota dirottata per competenza a causa dei cumuli, interviene la conversione in misura sostitutiva. È stato evidenziato come rimanga tuttavia un problema di fondo: per la Corte costituzionale la conversione in pena sostitutiva si giustifica solo a seguito del rifiuto del condannato dell'offerta di lavoro sostitutivo, in base ai principi dell'uguaglianza dell'articolo 3 e della colpevolezza dell'articolo 27. In realtà nella regione Emilia Romagna, così come peraltro in altre, non sono stati sottoscritti protocolli per l'attuazione dell'offerta di lavoro. Si tratta di aspetto che il presidente Costa sottolinea alla luce del fatto che da ogni parte si sente proporre la pena pecuniaria come alternativa a quella detentiva.

Quanto alle dotazioni informatiche, il presidente Costa ha riferito che tutti i servizi sono stati informatizzati anche grazie ad una convenzione con una società esterna con grande giovamento per lo snellimento del lavoro e l'istruttoria ed a parziale contrappeso della grave carenza di personale. È stato segnalato che l'ufficio potrà a breve avvalersi di nuove dotazioni informatiche necessarie a consentire la sperimentazione di un nuovo sistema – il GIES – che dovrebbe consentire il superamento dell'archiviazione su carta, evidenziando come la sorveglianza bolognese sia stata prescelta in ambito nazionale.

Il presidente Costa ha quindi posto l'accento sulla necessità di personale amministrativo ed in proposito una soluzione ai notevoli carichi di lavoro sarebbe potuta essere quella del cosiddetto ufficio del giudice. Al fine di agevolare la trattazione dei fascicoli, oltre ad un ampio ricorso all'informatica, è stato privilegiato come metodo organizzativo quello di far sì che tutti gli affari riguardanti la stessa persona siano tendenzialmente trattati dal medesimo giudice e ciò al fine di evitare appesantimenti per richieste di informazioni, essendo il soggetto ad un certo punto ben conosciuto dal magistrato assegnatario.

È stata quindi rappresentata l'esigenza di fare un maggior sforzo da parte di tutti i soggetti interessati – in particolare le procure – nella direzione di favorire il trattamento informatizzato dei dati, rispetto alla quale si registrano resistenze che però non sono giustificate dai benefici notevoli che si possono ricavare. È sufficiente pensare al vantaggio che deriva dal poter disporre attraverso una rapida ricerca informatica di tutte le più significative vicende processuali (imputazioni, provvedimenti, etc.) della persona di cui il giudice è chiamato di volta in volta ad occuparsi.

In risposta ad una domanda del senatore Borea il presidente Costa ha quindi evidenziato come il cosiddetto indultino abbia funzionato in modo limitato e quanto alle revoche è difficile offrire un dato attendibile visto che le stesse risentono dell'insufficienza di controlli; comunque il dato offerto è quello di un 2 per cento circa di revoche.

È stata quindi sottolineata l'importanza del volontariato per il recupero del condannato la cui azione ad avviso del presidente Costa è particolarmente incisiva in quanto suscita di norma nel ristretto una profonda crisi ed una riflessione che ha conseguenze positive sull'attività trattamentale. Al riguardo molto attivo è l'associazionismo di ispirazione cattolica ma anche gli enti locali manifestano sensibilità alla realtà penitenziaria. Il dottor Costa ha quindi evidenziato l'importanza dei permessi che giudica uno strumento tra i più significativi del trattamento. Quanto invece alle pene pecuniarie, l'esperienza applicativa suggerisce un intervento che vada o nella direzione di una reale applicazione delle stesse o altrimenti in una riconsiderazione dello strumento. In proposito vi sono situazioni nelle quali l'esecuzione della pena finisce per essere più onerosa allo Stato del ricavo che ne deriverebbe anche se alcuni risultati positivi, peraltro non univoci, si sono prodotti in conseguenza dell'affidamento della riscossione ad un concessionario. Ha quindi giudicato positiva l'esperienza delle comunità terapeutiche per tossicodipendenti, riferendo di un aumento però dei casi di trattamento ambulatoriale da parte dei Ser.t che ha ben altra incisività. In proposito il presidente Costa ha sottolineato l'importanza che si effettui una attenta valutazione ed una verifica approfondita delle richieste e dei presupposti di accesso ai diversi trattamenti anche perché l'efficacia dei due interventi è ben diversa e l'ingresso in comunità costituisce per esperienza uno strumento realmente efficace nei casi di vera dipendenza dalle sostanze stupefacenti.

Il presidente Caruso ha quindi sottolineato l'importanza di svolgere una approfondita riflessione per verificare se non sussistano le condizioni per dar vita a comunità terapeutiche parzialmente aperte come risposta efficace a tutta una serie di situazioni che non trovano adeguato trattamento attraverso gli strumenti esistenti.

A conclusione dell'incontro il presidente Costa ha richiamato l'attenzione sulla situazione degli adempimenti connessi al gratuito patrocinio manifestando perplessità sul sistema dell'autocertificazione qualora in relazione allo stesso non vengano effettuati con sistematicità controlli che si ritiene necessari derivandone altrimenti l'ammissione nella quasi totalità dei casi, pur non ricorrendone realmente i presupposti. In proposito,

dopo aver pure con le proteste della Camera penale, costituisce prassi dell'ufficio quella di chiedere le verifiche delle autocertificazioni effettuando il pagamento degli onorari legali soltanto a seguito delle risposte positive dell'amministrazione finanziaria.

Nel pomeriggio la delegazione si è recata presso la sede dell'ufficio dell'esecuzione penale esterna di Bologna per un incontro con gli operatori del U.E.P.E. della regione Emilia Romagna al quale hanno partecipato, tra gli altri il provveditore regionale, dottor Cesari, il dirigente, dottoressa Maria Grazia Cinquetti e il direttore dell'U.E.P.E. di Bologna, dottoressa Patrizia Tarozzi, il direttore dell'U.E.P.E. di Modena e la dottoressa Rosaria Furlotti, direttore dell'U.E.P.E. di Reggio Emilia.

Dopo una breve introduzione del presidente Antonino Caruso che ha ricordato le finalità dei sopralluoghi conoscitivi della realtà penitenziaria nazionale, la dottoressa Cinquetti ha riferito brevemente sulla situazione dell'ufficio di Bologna. È stato rappresentato che l'U.E.P.E. bolognese ha competenza territoriale sulle quattro province di Bologna, Rimini, Forlì e Ferrara, evidenziando come Rimini diventerà nel gennaio 2006 sede di servizio. Dal 2004 è inoltre operativa la sede di servizio di Ravenna. In generale è stata sottolineata la grave carenza di personale addetto in rapporto ai carichi di lavoro. Rispetto ad un personale assegnato di quarantotto unità (di cui trentacinque presenti in servizio alla data del 31 dicembre 2005), si registra un organico previsto di sessantanove addetti. In proposito i casi seguiti dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2005 sono complessivamente duemilatrecentoventisei, di cui milleseicentoquarantasei affidamenti, centoquarantadue semilibertà e cinquecentotrentotto detenzioni domiciliari. I casi pendenti al 31 dicembre 2005 erano millequaranta complessivamente.

La sede di Ravenna presenta invece quattro unità di personale, in servizio al 31 dicembre 2005, a fronte delle otto unità della pianta organica. La sede di Ravenna nel 2005 ha trattato nel complesso trecentoquarantuno casi, di cui duecentotrentaquattro affidamenti, venti semilibertà e ottanta-sette detenzioni domiciliari. I casi pendenti al 31 dicembre scorso erano, nel complesso, centosettantuno. Con riferimento ai dati che riguarderanno, in termini di affari assegnati e personale addetto, la sede di Rimini di prossima apertura, rispondendo ad una richiesta di chiarimenti del presidente Antonino Caruso, sono state manifestate perplessità sui criteri in base ai quali si addivene alla individuazione della pianta organica che non tengono conto del carico di lavoro effettivamente gravante ma soltanto degli affari evasi che sono riferibili all'area interessata di competenza della nuova sede. In altri termini – è stato fatto notare – poiché il lavoro degli U.E.P.E. è scandito dalle priorità, considerato che il personale addetto non è in grado di far fronte a tutti gli affari assegnati in modo ordinario, ne deriva che una progettazione della pianta organica, basata soltanto sugli affari trattati, non tiene invece conto del più ampio carico di lavoro che è rappresentato dall'insieme delle assegnazioni.

Sulla questione sono intervenuti brevemente l'assistente sociale Gianluigi Ugolini, la dottoressa Cinquetti ed il provveditore il quale, dopo aver

evidenziato come la carenza di organico sia stimabile nell'ordine del trenta per cento, ha espresso disappunto per il numero significativo di personale in distacco che costituisce un dato inspiegabile alla luce della ricordata carenza. Quanto ai criteri sulla cui base è progettata la pianta organica, il provveditore ha rappresentato la difficoltà di individuare parametri rigorosi sottolineando come, a suo avviso, una risposta al fenomeno dei distacchi e dei trasferimenti possa risiedere in una riforma che permetta di bandire concorsi a livello regionale. Altro problema è costituito dall'applicazione molto spesso non corretta di istituti previsti dalla legge, in particolare la n. 104 del 1992 che, se da un lato esprime principi di civiltà irrinunciabili, dall'altro è utilizzata talora in modo non conforme alle finalità da parte di taluni operatori con abusi che sarebbe necessario sanzionare.

La dottoressa Furlotti, in particolare, ha sottolineato la competenza e la motivazione del personale, sia pure chiamato a lavorare in un contesto difficile anche per la scarsità di risorse finanziarie e di dotazioni. È stato sottolineato come l'incremento dei carichi di lavoro negli ultimi anni impedisca un'attività di programmazione per cui si è costretti a lavorare sempre sull'emergenza.

È stato quindi evidenziato, in particolare, dall'assistente sociale Anna Giangaspero che il criterio di riparto del lavoro tra gli operatori del centro non avviene sulla base di specializzazioni per tipi di provvedimento, fatto salvo un riparto di competenze per aree fra gli assistenti sociali.

È quindi intervenuta la dottoressa Maria Fracchilla che ha parlato brevemente della sua attività di coordinatore, da circa un anno, della zona di Ferrara, riferendo in particolare come il contesto locale, anche istituzionale, non appaia molto sensibile alle problematiche della realtà penitenziaria. In tale contesto inoltre si fa fatica a favorire i reinserimenti post detentivi anche perché non vi è un numero di cooperative adeguate disponibili ad offrire opportunità lavorative.

Dopo aver rappresentato che l'ENAIIP organizza corsi professionali, che peraltro non sembrano offrire grandi sbocchi, è stata rappresentata l'esigenza di poter disporre di autisti in considerazione delle distanze esistenti e della vastità del territorio di competenza.

La dottoressa Cinquetti ha sottolineato quindi l'importanza di poter aprire delle sedi locali in quanto questo aiuta non soltanto lo svolgimento del lavoro ed una migliore trattazione dei casi ma favorisce anche le relazioni con il territorio e la conoscenza dell'attività svolta dall'U.E.P.E nella direzione di dare maggiore sicurezza alla comunità interessata.

Il provveditore, dottor Cesari, ha sottolineato come, a tale esigenza ed opportunità, si contrappongono le scarse risorse finanziarie che hanno determinato la soppressione di alcuni uffici ed una razionalizzazione di quelli esistenti. Ha quindi sottolineato le difficoltà per reperire sedi adeguate a costi accettabili e tale circostanza gli appare di difficile comprensione ove si consideri che vi è nella Regione tutto un patrimonio immobiliare di edilizia militare che è posto sul mercato rispetto al quale non vi è stata alcuna possibilità per l'amministrazione penitenziaria di poterne

acquisire la disponibilità. Ad esempio a Parma non è possibile aprire una sede della esecuzione penale esterna in quanto non si riesce a reperire un locale ad un costo sostenibile. Più in generale evidenzia gli elevati oneri per affitti dei quali l'amministrazione penitenziaria si fa carico e che invece potrebbero costituire quote di ammortamento di un finanziamento per l'acquisto di nuove sedi. Auspica quindi che la delegazione possa farsi promotrice di eventuali iniziative a tal fine, in particolare con riferimento alla possibilità di utilizzo di beni del demanio militare.

Il presidente Antonino Caruso ha riferito dell'attenzione che il Governo ha posto al problema del miglioramento dell'edilizia destinata all'amministrazione penitenziaria, ricordando sia le principali iniziative assunte, sia le difficoltà incontrate come, ad esempio, con riferimento alla attuazione dei nuovi strumenti giuridici, quali il *leasing*, individuati dal legislatore per favorire nuove realizzazioni. Ha quindi preannunciato l'adozione di opportune iniziative per favorire la reperibilità di alloggi demaniali nella direzione indicata dal provveditore. Ha quindi sottolineato l'importanza che, attraverso opportuni interventi normativi, siano individuate forme alternative alla detenzione e, in tale direzione, è possibile che gli U.E.P.E. siano chiamati a svolgere compiti nuovi e maggiori conformemente alla nuova denominazione degli uffici.

Si tratta di una conclusione che è una conseguenza necessitata dai numeri del fenomeno della delinquenza, stante anche la difficoltà estrema di creare nuove strutture detentive in conformità al fabbisogno.

Sul tema delle possibili prospettive evolutive degli U.E.P.E. si sono quindi svolti una serie di interventi da parte degli operatori presenti con richieste di chiarimento, nel corso dei quali è stata sottolineata da molti l'importanza di non disperdere il patrimonio di esperienza e competenza specifica acquisita in questi anni. In particolare la dottoressa Mandina Manfredini, assistente sociale, ha evidenziato come gli uffici, già centri servizi sociali per adulti, non hanno svolto soltanto assistenza ma anche favorito la sicurezza ed il controllo, come risulta dai dati che testimoniano della utilità ed efficacia dell'azione degli uffici.

Il presidente Antonino Caruso, in risposta alle sollecitazioni e richieste di chiarimento, ha quindi raffigurato due possibili scenari tra loro alternativi, nel presupposto di una riforma difficilmente differibile che sarà chiamata ad individuare un nuovo sistema di esecuzione delle pene in alternativa alla detenzione. Da un lato si potrebbe dar vita ad un nuovo soggetto che sarà chiamato a sovrintendere alla esecuzione delle nuove misure alternative e che si affiancherebbe agli U.E.P.E. con compiti residuali di carattere socio-assistenziale. Di contro si potrebbe invece riconsiderare la funzione degli attuali uffici che verrebbero chiamati anche a svolgere le nuove funzioni. Questa seconda alternativa costituisce una strada che potrebbe risultare utile percorrere ove vi sia la disponibilità dei soggetti interessati e che avrebbe il pregio di far leva su una struttura già esistente con una dote di esperienza significativa. Andrebbe inoltre valorizzato il ruolo, anche favorendone la visibilità all'esterno, della polizia penitenziaria.

ria che, a suo avviso, dovrebbe essere chiamata a svolgere sia attività di custodia, sia trattamentali.

La dottoressa Furlotti, dopo aver ricordato i principali interventi del legislatore che hanno interessato le competenze degli uffici, ha richiamato l'attenzione sull'importanza di affiancare agli assistenti sociali nuove professionalità proprio in relazione alla complessità dei compiti da svolgere in modo da poter offrire istruttorie approfondite e complete. Ha quindi evidenziato la necessità di favorire rapporti di collaborazione con tutti i soggetti interessati come, ad esempio, gli enti locali, per migliorare l'azione amministrativa ritenendo questa la vera sfida del futuro. È stata quindi sottolineata la necessità che, nella elaborazione delle riforme, si tengano anche in considerazione le proposte ed il contributo di esperienza degli operatori degli uffici dell'esecuzione penale esterna.

È quindi intervenuto l'assistente sociale Gianluigi Ugolini che, dopo aver ricordato la sua esperienza come operatore da oltre venticinque anni, ha posto l'attenzione sul carattere di servizio sociale che, a suo avviso, è specifico dei compiti svolti dall'ufficio. Quanto all'alternativa prospettata ha manifestato la sua preferenza per una valorizzazione del ruolo e dei compiti degli U.E.P.E. piuttosto che la soluzione di dar vita ad una nuova struttura.

La dottoressa Cinquetti ha quindi evidenziato, sempre nell'ottica delle possibili riforme, l'importanza di intervenire per ridurre il tempo che oggi si determina tra emanazione della condanna ed esecuzione della pena.

La senatrice Bonfietti ha sottolineato l'importanza di iniziative che favoriscono il dialogo con gli operatori e la conoscenza delle problematiche evidenziando il cambiamento e l'evoluzione culturale e professionale degli operatori ed anche della polizia penitenziaria che è matura per svolgere anche altri compiti.

La dottoressa Furlotti ha quindi fornito alla delegazione alcuni dati concernenti l'U.E.P.E. di Reggio Emilia da cui si evince la significativa carenza di personale. In particolare gli assistenti sociali in servizio sono diciannove rispetto ai trentatré previsti in organico. Altra criticità riguarda il personale di supporto che, a fronte di un organico di quindici unità, vede in servizio due addetti mentre tre ulteriori unità sono da tempo distaccate presso altri uffici. Si tratta di una situazione, si fa notare, che ha forti ripercussioni a livello organizzativo ed è causa di notevoli difficoltà sul piano gestionale. In particolare è stata rappresentata la sofferenza dell'area contabile che è curata direttamente dalla stessa con la collaborazione di un'assistente di polizia penitenziaria distaccata.

È stato quindi rappresentato che l'U.E.P.E. di Reggio Emilia dalle statistiche del 2004 è risultato a livello nazionale l'ufficio con il maggior carico di casi assegnati. Quanto ai casi trattati, al 31 novembre 2005, sono stati esaminati settecentonove affidamenti, sessantuno semilibertà e centosessantadue detenzioni domiciliari.

La dottoressa Patrizia Tarozzi ha quindi fornito alla delegazione alcune schede rappresentative delle attività dell'ufficio di esecuzione penale esterna di Modena.

In particolare nel periodo gennaio 2005 – luglio 2005 sono stati espletati interventi per centoquarantasette persone pari al numero degli internati ristretti in licenza o irreperibile per i quali le direzioni delle due case di lavoro che si trovano nel territorio della provincia di Modena hanno richiesto interventi di partecipazione all'attività di osservazione.

Al termine dell'incontro la delegazione ha visitato la sede dell'U.E.P.E. che, pur potendo disporre di una superficie di circa quattrocento metri quadri non appare sufficiente alle esigenze, in particolar modo per quanto riguarda la mancanza di un'area riservata all'attesa degli utenti.

* * *



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna

Viale Vicini 20

40100 Bologna BO

☎ 051/6498611

Fax 051/558923

RACCOMANDATA

Prot. n. 33650/S.G.

del 28 LUG. 2005

AL SENATO DELLA REPUBBLICA
2^a Commissione permanente (Giustizia)

ROMA

Oggetto: Trasmissione dati
Provveditorato Regionale dell'Amm.ne Penitenziaria Regione E. Romagna

In riferimento alla richiesta del 19 luglio 2005, si trasmettono le schede debitamente compilate.

Cordiali saluti.

Il Provveditore Regionale
Dr. Nello CESARI

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'N. Cesari', written over the typed name.

SCHEDA 1

PERSONALE CIVILE

BOLOGNA - Centro di Servizio Sociale per Adulti - Personale Civile

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI		
DIRIGENTE SERVIZIO SOCIALE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
ASSISTENTE SOCIALE	2	3
<i>totali parziali</i>	2	3
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
ASSISTENTE SOCIALE	5	17
<i>totali parziali</i>	5	17
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
CONTABILE	1	0
ASSISTENTE SOCIALE	11	17
PSICOLOGO	1	0
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	14	17
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	1	2
COLLABORATORE	1	2
<i>totali parziali</i>	2	4
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	4	2
<i>totali parziali</i>	4	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"		
AUSILIARIO:	1	1
telefonista op. radio	1	1
<i>totali parziali</i>	1	1
TOTALE PARZIALE PREVISTO C.S.S.A. BOLOGNA		
TOTALE PARZIALE PRESENTE	29	44
TOTALE GENERALE PRESENTE		47

Personale presente ma non previsto
n. 1 Contabile C3
N. 1 Educatore C3
n. 1 collaboratore B1

BOLOGNA - Centro di Servizio Sociale per Adulti - Personale Civile

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	21	38
Amministrativi	6	7
Educatori	0	1
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	1

Totale	29	47
--------	----	----

Categoria	Incarico
Manca il Dirigente - Direttore Ass. Soc. C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri centri di Servizio sociale

FERRARA - Centro di Servizio del C.S.S.A. di Bologna - Personale Civile

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
ASSISTENTE SOCIALE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
ASSISTENTE SOCIALE	4	0
<i>totali parziali</i>	4	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
ASSISTENTE SOCIALE	6	0
<i>totali parziali</i>	6	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	2	0
<i>totali parziali</i>	2	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"		
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"		
AUSILIARIO:	1	0
	Addetto serv.ant. -antic.	1
<i>totali parziali</i>	1	0
TOTALE GENERALE PREVISTO S.D.S. FERRARA	16	0
TOTALE GENERALE PRESENTE		

Previso dalla Dotazione Organica (P.C.D. 11.03.2004 - Supplemento Straordinario n. 1 al Bollettino Ufficiale n. 20), ma non ancora operativo

FERRARA - Centro di Servizio del C.S.S.A. di Bologna - Personale Civile

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	10	0
Amministrativi	4	0
di cui : Educatori	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0
Totale	16	0

Categoria	Incarico

FORLÌ - Sede di Servizio del C.S.S.A. di Reggio Emilia

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		ORGANICO	EFFETTIVI
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"			
ASSISTENTE SOCIALE		3	0
<i>totali parziali</i>		3	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"			
ASSISTENTE SOCIALE		5	0
<i>totali parziali</i>		5	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"			
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"			
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"			
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"			
AUSILIARIO:		1	0
	Addetto serv. ant. - antic.	1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
TOTALE GENERALE PREVISTO S.D.S. FORLÌ		12	0
TOTALE GENERALE PRESENTE			

Previso dalla Dotazione Organica (P.C.D. 11.03.2004 - Supplemento Straordinario n. 1 al Bollettino Ufficiale n. 20), ma non ancora operativo

FORLI' - Sede di Servizio del C.S.S.A. di Reggio Emilia

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	0	0
Funzionari	8	0
Amministrativi	3	0
di cui : Educatori	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0

Totale	12	0
--------	----	---

Categoria	Incarico
-----------	----------

MODENA - Centro di Servizio Sociale per Adulti

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
ASSISTENTE SOCIALE	1	1
<i>totali parziali</i>	1	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
ASSISTENTE SOCIALE	4	6
<i>totali parziali</i>	4	6
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
CONTABILE	1	0
ASSISTENTE SOCIALE	6	6
<i>totali parziali</i>	7	6
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	1	0
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	2	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	2	0
<i>totali parziali</i>	2	0
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"		
AUSILIARIO:	1	
Addetto ser. Aus.-antic.	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
TOTALE GENERALE PREVISTO C.S.S.A. MODENA	17	13
TOTALE GENERALE PRESENTE C.S.S.A. MODENA		

MODENA - Centro di Servizio Sociale per Adulti

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	1
Funzionari	11	12
Amministrativi	4	0
di cui : Educatori	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0

Totale	17	13
--------	----	----

Categoria	Incarico
Direttore Ass. Soc. C.3	con incarico di reggenza in servizio di missione dal C.S.S.A di Bologna

PARMA - Centro di Servizio del C.S.S.A. di Reggio Emilia

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
ASSISTENTE SOCIALE	1	
<i>totali parziali</i>	1	
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
ASSISTENTE SOCIALE	5	
<i>totali parziali</i>	5	
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
ASSISTENTE SOCIALE	8	
<i>totali parziali</i>	8	
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
COLLABORATORE	1	
<i>totali parziali</i>	1	
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	4	
<i>totali parziali</i>	4	
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"		
COLLABORATORE	1	
<i>totali parziali</i>	1	
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"		
AUSILIARIO:	1	
	Addetto serv. ant. -antic.	1
<i>totali parziali</i>	1	
TOTALE GENERALE PREVISTO S.D.S. PARMA	21	
TOTALE GENERALE PRESENTE S.D.S. PARMA		0

Previso dalla Dotazione Organica (P.C.D. 11.03.2004 - Supplemento Straordinario n. 1 al Bollettino Ufficiale n. 20), ma non ancora operativo

PARMA - Centro di Servizio del C.S.S.A. di Reggio Emilia

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	13	0
Amministrativi	6	0
di cui : Educatori	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0

Totale	21	0
--------	----	---

Categoria	Incarico
-----------	----------

REGGIO EMILIA - Centro di Servizio Sociale per Adulti

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI		
DIRIGENTE SERVIZIO SOCIALE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
ASSISTENTE SOCIALE	1	1
<i>totali parziali</i>	1	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
ASSISTENTE SOCIALE	4	13
<i>totali parziali</i>	4	13
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
CONTABILE	1	0
ASSISTENTE SOCIALE	6	10
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	8	10
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	1	0
COLLABORATORE	1	1
<i>totali parziali</i>	2	1
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	1	1
AUSILIARIO:		
centralinista op. r. spec.	1	1
<i>totali parziali</i>	2	2
TOTALE GENERALE PREVISTO C.S.S.A. REGGIO EMILIA		18
TOTALE GENERALE PRESENTE C.S.S.A. REGGIO EMILIA		27

REGGIO EMILIA - Centro di Servizio Sociale per Adulti

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	13	24
Amministrativi	3	3
di cui : Educatori	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0

Totale	18	27
--------	----	----

Categoria	Incarico
Manca il Dirigente - Direttore	incarico di missione c/o

RAVENNA - Centro di Servizio del C.S.S.A. di Bologna		ORGANICO	EFFETTIVI
DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE			
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"			
ASSISTENTE SOCIALE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"			
ASSISTENTE SOCIALE		2	1
<i>totali parziali</i>		2	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"			
ASSISTENTE SOCIALE		3	2
<i>totali parziali</i>		3	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"			
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"			
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
TOTALE GENERALE PREVISTO S.D.S. RAVENNA		8	
TOTALE GENERALE PRESENTE S.D.S. RAVENNA			3
presente un collaboratore B3 distaccato da altra sede e non previsto in organico			
			4

RAVENNA - Centro di Servizio del C.S.S.A. di Bologna

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	5	3
Amministrativi	2	1
di cui : Educatori	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	0	0

Totale	8	4
--------	---	---

Categoria	Incarico
Direttore Ass. Soc. C2	reggente, in distacco dalla Tutto il personale presente è

PIACENZA - Centro di Servizio del C.S.S.A. di Reggio Emilia		ORGANICO	EFFETTIVI
DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE			
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"			
ASSISTENTE SOCIALE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"			
ASSISTENTE SOCIALE		3	0
<i>totali parziali</i>		3	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"			
ASSISTENTE SOCIALE		4	0
<i>totali parziali</i>		4	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"			
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"			
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
TOTALE GENERALE PREVISTO S.D.S. PIACENZA		10	0
TOTALE GENERALE PRESENTE S.D.S. PIACENZA			
Previso dalla Dotazione Organica (P.C.D. 11.03.2004 - Supplemento Straordinario n. 1 al Bollettino Ufficiale n. 20), ma non ancora operativo			

PIACENZA - Centro di Servizio del C.S.S.A. di Reggio Emilia

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	7	0
Amministrativi	2	0
di cui : Educatori	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	0	0

Totale	10	0
--------	----	---

Categoria	Incarico

RIMINI - Sede di Servizio Sociale di Bologna

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
ASSISTENTE SOCIALE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
ASSISTENTE SOCIALE	3	0
<i>totali parziali</i>	3	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
ASSISTENTE SOCIALE	5	0
<i>totali parziali</i>	5	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"		
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"		
AUSILIARI:		
adetto serv. Aus-ant.	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
TOTALE GENERALE PREVISSO S.D.S. RIMINI		
TOTALE GENERALE PRESENTE S.D.S. RIMINI	13	0

Previso dalla Dotazione Organica (P.C.D. 11.03.2004 - Supplemento Straordinario n. 1 al Bollettino Ufficiale n. 20), ma non ancora operativo

RIMINI - Sede di Servizio Sociale di Bologna

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	8	0
Amministrativi	3	0
di cui : Educatori	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0

Totale	13	0
--------	----	---

Categoria	Incarico
-----------	----------

BOLOGNA - Casa Circondariale

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI			
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"			
DIRETTORE		1	2
CONTABILE		1	1
EDUCATORE		1	1
<i>totali parziali</i>		3	4
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"			
DIRETTORE		1	1
CONTABILE		2	0
EDUCATORE		2	5
<i>totali parziali</i>		5	6
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"			
DIRETTORE		3	0
CONTABILE		2	3
EDUCATORE		8	1
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		14	4
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"			
CONTABILE		3	1
COLLABORATORE		4	1
ESPERTO INFORMATICO:		3	3
di cui			
TECNICO:		4	
di cui			
Capo Sala		2	3
Ass. Tecnico Agrario		1	0
Tecnico Capo Radiol.		1	1
<i>totali parziali</i>		14	9
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"			
COLLABORATORE		5	5
TECNICO:		7	
di cui			
Inferm. Professionale		2	1
Apparecchiatore Elettronico		1	1
Tipografo Impress. Spec.		1	0

	Litografo Specializzato	1		0
	Tecnico Agrario Spec.	1		0
	Tipografo Compositore	1		0
totali parziali			12	7

AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"

COLLABORATORE			2	1
TECNICO:			1	
di cui	Pittore	1		0
AUSILIARIO:			1	
	Telef. Telescr. Op. Radio	1		0
totali parziali			4	1

TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. BOLOGNA	53
TOTALE GENERALE PARZIALE C.C. BOLOGNA	31
TOTALE GENERALE PRESENTE C.C. BOLOGNA	34

n. 2 Addetto alle attrezzature e pulizia A2 non previsto
 N. 1 Ausiliario A1

BOLOGNA - Casa Circondariale

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	11	7
Amministrativi	27	18
Educatori	11	7
Infermieri	2	1
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	1

Totale	53	34
--------	----	----

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti
Direttore C2	impegnato in incarico di missione per gg. 02 a

CASTELFRANCO EMILIA - Casa Reclusione

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI			
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"			
DIRETTORE	E' presente un Direttore C3	1	1
CONTABILE		1	1
EDUCATORE		1	1
<i>totali parziali</i>		3	3
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"			
CONTABILE		1	0
EDUCATORE		2	0
TECNICO:			
	Collaboratore Agrario	1	0
<i>totali parziali</i>		4	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"			
CONTABILE		1	1
COLLABORATORE		2	0
TECNICO:		2	
	Capo Sala	2	0
	Ass. Tec. Agrotecnico	1	0
<i>totali parziali</i>		5	1
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"			
COLLABORATORE		3	0
TECNICO:		3	
	Inferm. Professionale	1	0
	Falegname Special.	1	0
	Tecnico agrario spec.	1	1
<i>totali parziali</i>		6	1
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"			
COLLABORATORE		1	0
TECNICO:		1	
	Tecnico Agrario	1	0
<i>totali parziali</i>		2	0

AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"		
AUSILIARIO:		1
	Addetto alle lavorazioni	1
<i>totali parziali</i>		1
TOTALE GENERALE PREVISTO C.L. CASTELFRANCO EMILIA		
TOTALE GENERALE PRESENTE C.L. CASTELFRANCO EMILIA		
		22
		6

CASTELFRANCO EMILIA - Casa Reclusione

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	4	2
Amministrativi	12	2
Educatori	3	1
Infermieri	1	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	1

Totale	22	6
--------	----	---

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C3	Impegnato in Overcommitment Penitenziari. Componente consiglio regionale di disciplina per il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria. Referente per il contanzioso regionale.

FERRARA - Casa Circondariale - Personale Civile

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE DEL PERSONALE		ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI			
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"			
DIRETTORE		1	1
CONTABILE		1	0
EDUCATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		3	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"			
DIRETTORE		2	0
CONTABILE		2	1
EDUCATORE		2	2
<i>totali parziali</i>		6	3
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"			
DIRETTORE		2	0
CONTABILE		1	1
EDUCATORE		6	1
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		10	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"			
CONTABILE		2	1
COLLABORATORE		3	1
<i>totali parziali</i>		5	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"			
COLLABORATORE		4	1
TECNICO:		2	
	Inferm. Professionale	2	0
<i>totali parziali</i>		6	1
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"			
COLLABORATORE		2	0
<i>totali parziali</i>		2	0
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"			
AUSILIARIO:		1	
	Addetto alle lavorazioni	1	1
<i>totali parziali</i>		1	1
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. FERRARA		34	
TOTALE GENERALE PRESENTE C.C. FERRARA			10
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. FERRARA			11

N. 1 Telefonista telescrivente non previsto

FERRARA - Casa Circondariale - Personale Civile

CIVILI	ORGANICI	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	10	3
Amministratori	13	3
Educatori	9	3
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	1

Totale	34	10
--------	----	----

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti Penitenziari. Presidente Supplente del Consiglio regionale di disciplina per il personale appartenente Corpo di Polizia Penitenziaria

FORLÌ - Casa Circondariale

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI		
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
DIRETTORE	1	1
CONTABILE	1	0
EDUCATORE	1	2
<i>totali parziali</i>	3	3
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
CONTABILE	1	2
EDUCATORE	1	1
<i>totali parziali</i>	2	3
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
CONTABILE	1	0
EDUCATORE	2	0
<i>totali parziali</i>	3	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	1	0
COLLABORATORE	2	2
TECNICO:		
Capo Sala	1	1
Ass.te Tecnico Edile	1	1
<i>totali parziali</i>	5	4
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	3	4
TECNICO:		
Muratore Specializzato	1	0
AUSILIARIO:		
Telescr. Centr. Op. Radio	1	1

<i>totali parziali</i>			5	5
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"				
COLLABORATORE			1	0
<i>totali parziali</i>			1	0
TOTALE GENERALE PRESENTE C.C. FORLI'				
			20	
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. FORLI'				
				15

FORLÌ - Casa Circondariale

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	4	3
Amministrativi	11	9
Educatori	4	3
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	0	0

Totale	20	15
--------	----	----

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti Penitenziari.

MODENA - Casa Circondariale

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI		
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
DIRETTORE	1	1
CONTABILE	1	0
EDUCATORE	1	1
<i>totali parziali</i>	3	2
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
DIRETTORE	1	0
CONTABILE	2	1
EDUCATORE	2	2
<i>totali parziali</i>	5	3
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
DIRETTORE	2	0
CONTABILE	1	1
EDUCATORE	5	0
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	9	1
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	2	1
COLLABORATORE	3	1
ESPERTO INFORMATICO:	3	2
TECNICO:	1	0
<i>totali parziali</i>	9	4
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	4	5
TECNICO:	1	1
<i>totali parziali</i>	5	6

AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"		
COLLABORATORE	2	1
<i>totali parziali</i>	2	1
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. MODENA		34
TOTALE GENERALE PRESENTE C.C. MODENA		17

MODENA - Casa Circondariale

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	9	3
Amministrativi	15	10
Educatori	8	3
Infermieri	1	1
Coadiutori	0	0
Ausiliari	0	0

Totale	34	17
---------------	-----------	-----------

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti Penitenziari.

PARMA - Istituti Penitenziari

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI		
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
DIRETTORE	1	1
MEDICO	1	0
CONTABILE	1	0
EDUCATORE	1	1
<i>totali parziali</i>	4	2
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
DIRETTORE	1	1
CONTABILE	2	3
EDUCATORE	2	0
<i>totali parziali</i>	5	4
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
DIRETTORE	2	0
CONTABILE	2	1
EDUCATORE	6	2
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	11	3
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	2	1
COLLABORATORE	3	3
ESPERTO INFORMATICO:	3	1
TECNICO:	2	0
Capo Sala	1	1
Tecnico Capo Radiol.	1	1
<i>totali parziali</i>	10	6
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	5	3
TECNICO:	6	3
Inferm. Professionale	4	3
App. Elettronico Spec.	1	1
Tecnico Radiol. Medica	1	0

AUSILIARIO:				
	Telescr. Centr. Op. Radio	1		1
<i>totali parziali</i>			11	8
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"				
COLLABORATORE			2	0
<i>totali parziali</i>			2	0
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"				
AUSILIARIO:			1	
	Addetto alle lavoraz.	1		1
<i>totali parziali</i>			1	1
TOTALE GENERALE PREVISTO II.PP. PARMA			45	
TOTALE GENERALE PRESENTE II.PP. PARMA				24

PARMA - Istituti Penitenziari

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	11	6
Amministrativi	19	11
Educatori	9	3
Infermieri	4	3
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	1

Totale	45	24
--------	----	----

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti Penitenziari. Direttore anche della Scuola Polizia Penitenziaria di Parma

PIACENZA - Casa Circondariale

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI		
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
DIRETTORE	1	1
CONTABILE	1	0
EDUCATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	3	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
DIRETTORE	1	1
CONTABILE	1	1
EDUCATORE	2	2
<i>totali parziali</i>	4	4
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
DIRETTORE	1	0
CONTABILE	1	2
EDUCATORE	3	0
<i>totali parziali</i>	5	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	1	0
COLLABORATORE	3	2
TECNICO:	2	2
Capo Sala	2	2
<i>totali parziali</i>	6	4
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	3	7
TECNICO:	2	0
Inferm. Professionale	2	0
<i>totali parziali</i>	5	7

AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"			
COLLABORATORE		1	1
TECNICO:		1	
	Idraulico	1	0
<i>totali parziali</i>		2	1
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. PIACENZA		26	19
TOTALE PARZIALE PRESENTE C.C. PIACENZA			20
TOTALE GENERALE PRESENTE C.C. PIACENZA			

Personale presente ma non previsto
n. 1 Elettricista specializzato B3

PIACENZA - Casa Circondariale

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0

Funzionari	6	5
Amministrativi	11	13
Educatori	6	2
Infermieri	2	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	0	0

Totale	26	20
--------	----	----

Manca Dirigente, Direttore C3 Direttore C2	Categoria	Incarico
		impegnato in eventuali sostituzioni di altri
		incarico di missione presso gli Istituti Penali

RAVENNA - Casa Circondariale

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI		
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
DIRETTORE	0	1
EDUCATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
DIRETTORE	1	1
CONTABILE	1	1
EDUCATORE	1	1
<i>totali parziali</i>	3	3
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
CONTABILE	1	1
EDUCATORE	2	0
<i>totali parziali</i>	3	1
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	1	2
COLLABORATORE	2	1
<i>totali parziali</i>	3	3
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	3	1
TECNICO:	2	0
Inferm. Professionale	2	0
AUSILIARIO:	1	1
Telescr. Centr. Op. Radio	1	1
<i>totali parziali</i>	6	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"		
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. RAVENNA	18	10
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. RAVENNA		

RAVENNA - Casa Circondariale

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	3	4
Amministrativi	8	5
Educatori	4	1
Infermieri	2	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	0	0

Totale	18	10
--------	----	----

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti Penitenziari, Presidente Consiglio Regionale di disciplina per il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria - Regione Emilia Romagna

REGGIO EMILIA - Casa Circondariale

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI			
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"			
DIRETTORE		1	0
CONTABILE		1	0
EDUCATORE		1	1
<i>totali parziali</i>		3	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"			
DIRETTORE		1	1
CONTABILE		1	2
EDUCATORE		2	1
<i>totali parziali</i>		4	4
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"			
DIRETTORE		1	0
CONTABILE		1	0
EDUCATORE		3	0
<i>totali parziali</i>		5	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"			
CONTABILE		1	1
COLLABORATORE		3	0
ESPERTO INFORMATICO:		3	1
<i>totali parziali</i>		7	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"			
COLLABORATORE		3	2
TECNICO:		2	
Inferm. Professionale		2	
AUSILIARIO:		1	0
Telescr. Centr. Op. Radio		1	1

totali parziali		6	3
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"			
COLLABORATORE		1	1
totali parziali		1	1
TOTALE GENERALE PRESENTE C.C. REGGIO EMILIA			
		27	
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. REGGIO EMILIA			
			11

REGGIO EMILIA - Casa Circondariale

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	6	3
Amministrativi	10	6
Educatori	7	2
Infermieri	2	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0
Totale	27	11

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C2	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti Penitenziari. Incarichi attinenti il Contenzioso regionale
Contabile B3	in servizio di missione presso il C.S.S.A. Reggio Emilia

REGGIO EMILIA - Ospedale Psichiatrico Giudiziario

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI			
DIRIGENTE SANITARIO		1	1
<i>totali parziali</i>		1	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"			
DIRETTORE		1	2
MEDICO		1	0
CONTABILE		1	1
EDUCATORE		1	1
<i>totali parziali</i>		4	4
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"			
MEDICO		1	0
CONTABILE		1	0
EDUCATORE		1	2
<i>totali parziali</i>		3	2
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"			
MEDICO		2	0
CONTABILE		1	1
EDUCATORE		2	0
PSICOLOGO		1	1
<i>totali parziali</i>		6	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"			
CONTABILE		1	1
COLLABORATORE		2	0
TECNICO:		3	
	Capo Sala		1
	Tec. Capo Radiol.		1
<i>totali parziali</i>		6	3
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"			
COLLABORATORE		3	0
TECNICO:		16	
	Inferm. Professionale		9
	Tec. Radiol. Medica		0

AUSILIARIO:			1	
	Telescr. Centr. Op. Radio	1		1
<i>totali parziali</i>			20	10
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"				
COLLABORATORE			1	0
<i>totali parziali</i>			1	0
TOTALE GENERALE PREVISTO O.P.G. REGGIO EMILIA			41	
TOTALE PARZIALE PRESENTE O.P.G. REGGIO EMILIA				22
TOTALE GENERALE PRESENTE O.P.G. REGGIO EMILIA				22

Personale presente ma non previsto
n. 1 psicologo C2

REGGIO EMILIA - Ospedale Psichiatrico Giudiziario

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	1
Funzionari	9	5
Amministrativi	11	3
Educatori	4	3
Infermieri	15	9
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	1

Totale	41	22
--------	----	----

	Incario

RIMINI - Casa Circondariale

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
DIRIGENTI		
DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
DIRETTORE	1	1
CONTABILE	1	0
EDUCATORE	1	1
<i>totali parziali</i>	3	2
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
DIRETTORE	1	1
CONTABILE	1	2
EDUCATORE	2	2
<i>totali parziali</i>	4	5
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
DIRETTORE	1	0
CONTABILE	1	0
EDUCATORE	3	0
<i>totali parziali</i>	5	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	1	1
COLLABORATORE	3	1
<i>totali parziali</i>	4	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	3	0
AUSILIARIO:	1	1
	Telescr. Centr. Op. Radio	1
<i>totali parziali</i>	4	1

AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"			
COLLABORATORE		1	0
<i>totali parziali</i>		1	0
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"			
AUSILIARIO:		1	
	Addetto alle Lavoraz.	1	1
<i>totali parziali</i>		1	1
TOTALE GENERALE PREVISTO C.C. RIMINI		23	
TOTALE GENERALE PRESENTE C.C. RIMINI			11

RIMINI - Casa Circondariale

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	6	4
Amministrativi	9	3
Educatori	6	3
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	1
Totale	23	11

Categoria	Incarico
Manca Dirigente, Direttore C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti Penitenziari della regione Emilia Romagna e non.

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	EFFETTIVI
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C3"		
DIRETTORE	1	1
<i>totali parziali</i>	1	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C2"		
CONTABILE	1	1
EDUCATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	2	1
AREA FUNZIONALE "C" Posizione Economica "C1"		
CONTABILE	1	0
EDUCATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	2	0
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B3"		
CONTABILE	1	0
COLLABORATORE	1	0
TECNICO:	1	
	Capo Sala	1
<i>totali parziali</i>	3	1
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B2"		
COLLABORATORE	2	1
TECNICO:	4	
	Infermiere Profess.	1
		1
	Tipografo Spec.	1
	Litografo Spec.	1
<i>totali parziali</i>	6	2
AREA FUNZIONALE "B" Posizione Economica "B1"		
COLLABORATORE	1	0
<i>totali parziali</i>	1	0
AREA FUNZIONALE "A" Posizione Economica "A1"		
AUSILIARIO:	1	

	Adetto alle Lavoraz.	1		0
<i>totali parziali</i>			1	0
TOTALE GENERALE PREVISTO C.L. SALICETA SAN GIULIANO				
TOTALE PARZIALE PRESENTE C.L. SALICETA SAN GIULIANO				
TOTALE GENERALE PRESENTE C.L. SALICETA SAN GIULIANO				

16

5
6

personale presente ma non previsto
n. 1 educatore C3

SALICETA S.G. - Casa di Lavoro

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	1
Funzionari	2	1
Amministrativi	9	3
Educatori	2	1
Infermieri	1	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0

Totale	16	6
--------	----	---

Categoria	Incarico
Direttore C3	impegnato in eventuali sostituzioni di altri Istituti Penitenziari della regione Emilia Romagna e non.

SCHEDA 1

PERSONALE POLIZIA PENITENZIARIA

Scheda 1.1

PERSONALE DI POLIZIA PEMITENZIARIA

BOLOGNA - Casa Circondariale		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	47	28
Sovrintendenti	40	22
Ag./Assistenti	480	466
Totale	567	516

MODENA - Casa Circondariale		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	18	9
Sovrintendenti	22	9
Ag./Assistenti	186	166
Totale	226	184

CASTELFRANCO EMILIA - Casa Reclusione		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	7	7
Sovrintendenti	6	2
Ag./Assistenti	46	41
Totale	59	50

Scheda 1.1

PERSONALE DI POLIZIA PEMITENZIARIA

RIMINI - Casa Circondariale		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	17	8
Sovrintendenti	18	9
Ag./Assistenti	113	122
Totale	148	139

FORLÌ - Casa Circondariale		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	11	9
Sovrintendenti	10	9
Ag./Assistenti	104	103
Totale	125	121

RAVENNA - Casa Circondariale		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	8	6
Sovrintendenti	10	3
Ag./Assistenti	55	57
Totale	73	66

Scheda 1.1

PERSONALE DI POLIZIA PEDITENZIARIA

SALICETA S.G. - Casa di Lavoro		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	5	3
Sovrintendenti	6	4
Ag./Assistenti	37	39
Totale	48	46

REGGIO EMILIA - Casa Circondariale		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	12	10
Sovrintendenti	13	11
Ag./Assistenti	119	121
Totale	144	142

REGGIO EMILIA - Ospedale Psichiatrico Giudiziario		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	8	3
Sovrintendenti	10	5
Ag./Assistenti	103	92
Totale	121	100

Scheda 1.1

PERSONALE DI POLIZIA PENITENZIARIA

FERRARA - Casa Circondariale		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	26	15
Sovrintendenti	27	11
Ag./Assistenti	179	176
Totale	232	202

PARMA - Istituti Penitenziari		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	54	26
Sovrintendenti	49	14
Ag./Assistenti	376	358
Totale	479	398

PIACENZA - Casa Circondariale		
POLIZIA	ORGANICO	EFFETTIVI
Ispettori	18	12
Sovrintendenti	19	11
Ag./Assistenti	142	154
Totale	179	177

SCHEDA 1.1

POPOLAZIONE DETENUTA

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Bologna

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 481

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	383	33	350
Attesa di 1° giudizio	321	34	287
Appellanti	210	1	209
Ricorrenti	48	5	43
Semiliberi	43	2	41
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	273	14	259
Detenuti U.E.	382	28	354
Detenuti extra U.E.	623	47	576
Totale	1005	75	930

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Castelfranco

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 162

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	5	0	5
Attesa di 1° giudizio	0	0	0
Appellanti	0	0	0
Ricorrenti	0	0	0
Semiliberi	0	0	0
Internati	55	0	55

di cui:

Tossicodipendenti	30	0	30
Detenuti U.E.	55	0	55
Detenuti extra U.E.	5	0	5
Totale	60	0	60

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Ferrara

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 228

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	228	0	228
Attesa di 1° giudizio	76	0	76
Appellanti	29	0	29
Ricorrenti	23	0	23
Semiliberi	10	0	10
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	107	0	107
Detenuti U.E.	231	0	231
Detenuti extra U.E.	135	0	135
Totale	366	0	366

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Forlì

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 135

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	76	12	64
Attesa di 1° giudizio	68	12	56
Appellanti	15	2	13
Ricorrenti	15	3	12
Semiliberi	6	0	6
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	62	6	56
Detenuti U.E.	111	8	103
Detenuti extra U.E.	69	21	48
Totale	180	29	151

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Modena

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 222

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	162	20	142
Attesa di 1° giudizio	147	9	138
Appellanti	26	3	23
Ricorrenti	40	4	36
Semiliberi	23	0	23
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	153	10	143
Detenuti U.E.	213	11	202
Detenuti extra U.E.	185	25	160
Totale	398	36	362

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Modena Saliceta S.G

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista **68**

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	0	0	0
Attesa di 1° giudizio	0	0	0
Appellanti	0	0	0
Ricorrenti	0	0	0
Semiliberi	0	0	0
Internati	78	0	78

di cui:

Tossicodipendenti	29	0	29
Detenuti U.E.	70	0	70
Detenuti extra U.E.	8	0	8
Totale	78	0	78

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Parma

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 356

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	484	0	484
Attesa di 1° giudizio	52	0	52
Appellanti	25	0	25
Ricorrenti	47	0	47
Semiliberi	14	0	14
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	141	0	141
Detenuti U.E.	362	0	362
Detenuti extra U.E.	260	0	260
Totale	622	0	622

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Piacenza

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 178

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	187	8	179
Attesa di 1° giudizio	57	6	51
Appellanti	36	3	33
Ricorrenti	34	1	33
Semiliberi	8	0	8
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	127	6	121
Detenuti U.E.	160	8	152
Detenuti extra U.E.	162	10	152
Totale	322	18	304

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Ravenna

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 59

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	41	0	41
Attesa di 1° giudizio	58	0	58
Appellanti	16	0	16
Ricorrenti	2	0	2
Semiliberi	9	0	9
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	44	0	44
Detenuti U.E.	72	0	72
Detenuti extra U.E.	54	0	54
Totale	126	0	126

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Reggio Emilia

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 161

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	117	11	106
Attesa di 1° giudizio	78	3	75
Appellanti	34	1	33
Ricorrenti	14	0	14
Semiliberi	11	1	10
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	56	4	52
Detenuti U.E.	133	9	124
Detenuti extra U.E.	121	7	114
Totale	254	16	238

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Reggio Emilia OPG

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 120

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	36	0	36
Attesa di 1° giudizio	3	0	3
Appellanti	2	0	2
Ricorrenti	0	0	0
Semiliberi	0	0	0
Internati	191	0	191

di cui:

Tossicodipendenti	33	0	33
Detenuti U.E.	198	0	198
Detenuti extra U.E.	34	0	34
Totale	232	0	232

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
 Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna
 Ufficio del Trattamento Intramurale
 -Settore Detenuti -

Scheda 1.1.

Istituto penitenziario di Rimini

Popolazione detenuta presente al 30.06.2005

Capienza prevista 122

	n.effettivo	donne	uomini
Definitivi	78	0	78
Attesa di 1° giudizio	56	0	56
Appellanti	19	0	19
Ricorrenti	36	0	36
Semiliberi	9	0	9
Internati	0	0	0

di cui:

Tossicodipendenti	87	0	87
Detenuti U.E.	96	0	96
Detenuti extra U.E.	102	0	102
Totale	198	0	198

SCHEDA 2

CENTRI DI SERVIZIO SOCIALE

REGGIO EMILIA - Centro di Servizio Sociale per Adulti

Competente per gli Istituti di	CR	PARMA
	CC	PIACENZA
	CC	REGGIO EMILIA
	OPG	REGGIO EMILIA

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	13	24
Amministr	3	3
di cui : Ed	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0
Totale	18	27

Categoria	Incarico
Manca il Dirigente - Direttore Ass. Soc. C3	incarico di missione c/o Scuola polizia penitenziaria Parma per gg. 3 a settimana, con rinnovi mensili

ATTIVITA'		
	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
TOTALE MISURE ALTERNATIVE	844	586
Affidamento		
dalla detenzione	84	64
(tossicodipendenti)	46	36
dalla libertà	367	255
(tossicodipendenti)	117	91
totale	614	446

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

Semilibertà		
	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
dalla detenzione	52	33
dalla libertà	0	0
tot	52	33

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

Detenzione Domiciliare		
	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
dalla detenzione	34	21
dalla libertà	144	86
tot	178	107

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

319
127

Sede di servizio di RAVENNA - Centro di Servizio Sociale per Adulti Bologna

Competente per gli Istituti di CC Ravenna

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	5	3
Amministr	2	1
di cui : Ed	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	0	0
Totale	8	4

Categoria	Incarico
Manca il Dirigente - Direttore Ass. Soc. C3	incarico di missione c/o Scuola polizia penitenziaria Parma per gg. 3 a settimana, con rinnovi mensili

ATTIVITA'		
	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
TOTALE MISURE ALTERNATIVE	258	172
Affidamento		
dalla detenzione	24	20
(tossicodipendenti)	8	5
dalla libertà	107	66
(tossicodipendenti)	45	31
totale	184	122

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
Semilibertà		
dalla detenzione	16	13
dalla libertà	0	0
tot	16	13

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
Detenzione Domiciliare		
dalla detenzione	15	12
dalla libertà	43	25
tot	58	37

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE ADULTI DI MODENA

Competente per gli Istituti di CC MODENA
 Casa di lavoro SALICETA
 CR CASTEL FRANCO EMILIA

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	1
Funzionari	11	12
Amministrativi	4	0
di cui : Ed	0	0
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	0
Totale	17	13

Categoria	Incarico
- Direttore Ass. Soc. C3	Con incarico di reggenza in servizio di missione dal CSSA DI BOLOGNA

ATTIVITA'		
	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
TOTALE MISURE ALTERNATIVE	383	265
Affidamento		
dalla detenzione	34	23
(tossicodipendenti)	12	7
dalla libertà	203	138
(tossicodipendenti)	46	37
totale	295	205

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

Semilibertà	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
dalla detenzione	22	22
dalla libertà	1	0
tot	23	22

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

Detenzione Domiciliare	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
dalla detenzione	12	9
dalla libertà	53	29
tot	65	38

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE ADULTI DI BOLOGNA

Competente per gli Istituti di	CC	BOLOGNA
	CC	RIMINI
	CC	FORLI'
	CC	FERRARA

CIVILI	ORGANICO	EFFETTIVI
Direttore	1	0
Funzionari	21	38
Amministrativi	6	7
di cui : Ed	0	1
Infermieri	0	0
Coadiutori	0	0
Ausiliari	1	1
Totale	29	47

Categoria	Incarico
Manca il Dirigente - Direttore Ass. Soc. C3	

ATTIVITA'		
	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
TOTALE MISURE ALTERNATIVE	1810	1104
Affidamento		
dalla detenzione	162	113
(tossicodipendenti)	126	78
dalla libertà	693	428
(tossicodipendenti)	327	198
totale	1308	817

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
Semilibertà		
dalla detenzione	110	64
dalla libertà	0	0
tot	110	64

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

	Casi seguiti*	soggetti in carico alla data del 30 giugno 2005
Detenzione Domiciliare		
dalla detenzione	81	46
dalla libertà	311	177
tot	392	223

*Somma dei casi alla data del 31 dicembre 2004 e di quelli pervenuti nel I° semestre 2005

Relazione sui sopralluoghi effettuati da una delegazione della commissione giustizia in Sicilia in merito alla situazione penitenziaria

Prima parte (20-23 ottobre 2004)

La Delegazione che ha effettuato il sopralluogo è stata guidata dal Presidente della Commissione, senatore Antonino Caruso e della stessa hanno fatto parte i senatori Cavallaro e Sanzarello. Durante il sopralluogo nella città di Siracusa si è aggregato alla Delegazione il senatore Luigi Caruso, nella città di Messina il senatore Ragno e nella città di Catania il senatore Ziccone.

Il sopralluogo ha avuto inizio la mattina del 21 ottobre con la visita della Casa circondariale di Siracusa.

In un incontro preliminare con la Direttrice dell'istituto sono state illustrate le caratteristiche generali del carcere sia dal punto di vista strutturale che funzionale.

Di recente istituzione, situato in località periferica rispetto dall'area urbana e in buono stato conservativo, il carcere è deputato alla custodia di detenuti dei circuiti di media e alta sicurezza e, a fronte di una capienza prevista per trecentodieci detenuti, al momento della visita erano quattrocentodieci, di cui centoundici definitivi, ottantadue tossico-alcooldipendenti e quarantatré stranieri.

La situazione logistica si presenta migliore per i reparti di alta sicurezza, mentre nelle sezioni dei detenuti comuni finisce per «scaricarsi» il surplus di detenuti nelle quali, celle idonee per cinque-sei detenuti ne ospitano fino a otto-nove.

L'istituto è dotato anche una sezione femminile, attualmente chiusa per carenza di personale della polizia penitenziaria.

A giudizio della Direttrice, questa è una struttura che fin dal suo nascere è partita con una buona organizzazione ed ha potuto contare su una discreta partecipazione e presenza dell'ente locale e del territorio in generale, oltre che su una costante attenzione del volontariato.

La scommessa più ambiziosa sulla quale la Direzione, in collaborazione con il Con.Solida.S. (Consorzio di solidarietà sociale) è particolarmente impegnata al momento, è quella relativa all'allestimento e all'avvio di un biscottificio-panificio, affidato in comodato d'uso alla stessa cooperativa sia per la formazione dei detenuti tossicodipendenti all'attività di pasticciere e fornaio che per la produzione di dolci. La Delegazione, nel corso della visita, ha potuto constatare come il laboratorio, per dimensioni e attrezzature, abbia grandi potenzialità anche produttive e quindi commerciali. L'utilizzo di alcuni prodotti dell'agricoltura biologica locale (mandorle e semola di grano duro) consente infatti di produrre un prodotto di qualità da collocare anche sul mercato nazionale. Il responsabile della cooperativa ha infatti riferito che i dolci prodotti sono commercializzati presso un gran numero di rivendite del circuito del cosiddetto Commercio equo e solidale e che la bontà del progetto sta sia nel valore etico che

muove l'attività riabilitativa ma soprattutto nelle reali opportunità di inserimento lavorativo.

L'istituto si avvale di duecentottantotto unità di polizia penitenziaria rispetto ad un organico di trecentoquindici, dei quali cinquantanove addetti al nucleo piantonamenti e traduzione. Tra distacchi, congedi e fisiologiche assenze, quotidianamente viene registrato un deficit di tale personale che si aggira sulle venti unità. Più marcata è la carenza di personale dell'area educativa, attualmente presente in numero di due, che rende particolarmente difficili se non inoperanti i pur numerosi progetti di carattere trattamentale.

Dal punto di vista dell'offerta sanitaria, sono presenti un medico incaricato provvisorio, sette medici S.I.A.S., tre infermieri di ruolo e sette con un rapporto libero professionale. Viene garantita sia la guardia medica che infermieristica nell'arco delle 24 ore e sono stipulate otto convenzioni con altrettanti professionisti specialistici (infettivologia, psichiatria, cardiologia, otorino, oculistica, dermatologia, odontoiatria e ortopedia) convenzioni messe a dura prova dalle restrizioni finanziarie che colpiscono in particolare la sanità penitenziaria.

Sono giudicati buoni i riscontri delle attività scolastiche nei due corsi per analfabeti, nei due di istruzione di primo grado e nel corso di istruzione superiore, nei quali sono impegnati complessivamente circa ottanta detenuti. Così come il corso di ortoflorovivaistica e giardinaggio, frequentato da dodici detenuti e quello di decorazione pittorica su vetro che interessa dieci detenuti, oltre al già citato corso per panettieri e pasticciere frequentato da dodici detenuti.

Dopo aver effettuato il sopralluogo in alcuni reparti dell'istituto, la Delegazione ha incontrato gli operatori e i rappresentanti del volontariato.

Il Cappellano, che ha affermato di essere un conoscitore della realtà carceraria in quanto impegnato, precedentemente alla sua nomina, come volontario presso la sezione dei detenuti per reati sessuali, ha posto l'accento sull'impegno, che occupa lui stesso e un nutrito gruppo di volontari, rivolto in pari misura alla catechesi e all'assistenza materiale dei reclusi. A tale riguardo, per i circa centocinquanta detenuti censiti come indigenti, la diocesi di Siracusa ha stanziato una discreto *budget* per l'anno in corso per sopperire a taluni bisogni primari. Non si danno presenze significative di altre fedi religiose verso le quali, ove esistenti, non si porrebbero problemi quanto al rispetto dovuto verso altre e diverse credenze.

Di seguito, un volontario della Caritas diocesana, ha sottolineato la buona intesa con gli educatori e la Direzione nonché l'azione di proselitismo svolta per coinvolgere nuovi volontari. Nei confronti di questi ultimi vengono organizzati dei veri e propri corsi di formazione tenuti da quelli che già hanno maturato una sufficiente esperienza. È ritenuto decisivo quanto avviene nei centri di ascolto interni ed esterni al carcere: si tratta di un mezzo attraverso il quale si cerca di soddisfare il bisogno di rompere l'isolamento dei detenuti e di riannodare quei rapporti familiari interrotti dalla reclusione. I volontari della Caritas, hanno quindi provveduto al riordino e alla gestione della biblioteca.

Brevemente, ma con decisione, un'assistente sociale esprime le difficoltà nelle quali si dibatte il servizio del sostegno psicologico degli internati nel quale sono impegnati solo due assistenti sociali, due psicologi con trenta ore mensili e uno psichiatra con una sola presenza settimanale, prestazioni giudicate del tutto insufficienti.

I rappresentanti delle cooperative sociali hanno riferito della prossima costituzione di una Agenzia per l'inclusione sociale che interesserà l'intero distretto siracusano e volta a sollecitare iniziative per l'inserimento lavorativo di *ex* detenuti; la nuova struttura agirà in sinergia con operatori pubblici e privati, oltrechè, naturalmente, con il terzo settore. Per una piena affermazione dei progetti, è stata sottolineata la circostanza che soprattutto dagli enti locali è lecito attendersi una maggiore sensibilizzazione, soprattutto per quanto riguarda l'affidamento degli appalti di manutenzione e di pulizia.

Il Direttore sanitario, rispondendo alle domande dei senatori, ha posto in rilievo come la presenza di un alto numero di detenuti tossicodipendenti e affetti da disagio mentale imponga una presenza costante e un'attenzione particolare verso coloro che, solo al fine di richiamare l'attenzione, fanno ricorso a comportamenti autolesionistici.

Pur non dovendosi fortunatamente rilevare casi di suicidi, ma essendo tale evento del tutto imprevedibile, una attenzione particolare è richiesta da parte dei sanitari nel saper cogliere i segnali che possono condurre a quei gesti estremi.

Sul piano preventivo, vengono effettuati screening immediati per accertare la presenza di casi di tubercolosi, si effettuano circa venti visite mediche al giorno, mentre sul versante della cura, la riduzione del budget inevitabilmente impone di limitare le prestazioni alle necessità più rilevanti. I ricoveri d'urgenza sono effettuati presso l'ospedale di Siracusa e per le prenotazioni di visite specialistiche esterne i tempi di attesa sono pari a quelli dei comuni cittadini.

È intervenuta successivamente la Direttrice del CSSA di Siracusa, competente per gli istituti di Siracusa, Augusta e Noto per porre in evidenza che, la carenza del personale da adibire all'osservazione di circa mille e duecento detenuti del distretto non impedisce agli addetti il rispetto dei tempi entro i quali vengono espletati i compiti d'istituto sia nei riguardi della magistratura di sorveglianza che della Direzione. In assenza di educatori sarebbe opportuno prevedere modalità attraverso le quali sia possibile delegare le medesime funzioni agli assistenti sociali.

Il Centro soffre di una situazione sulla quale pesa certamente la limitatezza di risorse ma anche il fatto che queste, seppure gestite in autonomia contabile, non sono neppure immediatamente spendibili in termini di cassa.

Le prospettive di inserimento degli esperti *ex* articolo 80, per il quale è stato predisposto un progetto che apre comunque qualche spiraglio per assicurare un migliore servizio. Denuncia infine l'insufficienza dei due automezzi assegnati (dei quali solo uno per gli spostamenti) che, per l'u-

sura e la loro vetustà pongono problemi per la stessa sicurezza delle persone.

Successivamente la Delegazione si è recata in visita alla Casa di reclusione di Augusta.

Le condizioni precarie dell'istituto sono state illustrate dal direttore il quale si è soffermato in particolare sulle costanti difficoltà riscontrate nel garantire la manutenzione ordinaria dello stabile, dove intere aree, comprese le celle, sono soggette ad infiltrazioni di acqua piovana e dove si registra una presenza di detenuti mai inferiore alle cinquecentocinquanta unità (al momento seicentotré).

È una delle più grandi strutture penitenziarie della Sicilia, sorta nel 1987 e si sviluppa in due reparti rispettivamente di due e tre piani fra i quali è inserita una zona polivalente nella quale sono situate una vasta sala adibita a cinema-teatro, una palestra, una biblioteca, un campo di calcio e una zona verde, di recente realizzata al fine di offrire una occasione di incontro con le famiglie e con i bambini in un ambiente per quanto possibile sereno.

È stato sottolineato con soddisfazione come alla realizzazione dell'area verde, nonché alla realizzazione di pitture murali che la rendono gradevole abbiano concorso, sotto la supervisione e la fattiva opera di un pittore in espiazione di pena, sia i detenuti che gli operatori. L'area in funzione dal 2003, risponde alla necessità di contenere il disagio che l'impatto con la struttura carceraria provoca nei figli dei detenuti nel corso dei colloqui che, nei mesi da aprile ad ottobre, avvengono all'aperto.

Le opportunità di lavoro offerte ai detenuti, che per la gran parte sono soggetti a tempi di reclusione mediamente alti, sono prevalentemente quelle di tipo domestico; le attività scolastiche, comprensive dei corsi di formazione professionale coinvolgono un discreto numero di persone mentre, per quanto riguarda quelle ricreative, sportive e culturali è stata segnalata l'intensa attività svolta da un gruppo teatrale che può avvalersi di una notevole struttura organizzativa ed artistica.

Registrano un grado di elevata difficoltà pratica quelle azioni volte al reinserimento sociale attraverso l'acquisizione di competenze professionali sia per la carenza di risorse nel settore formativo che per le cattive condizioni economiche della territorio. In tale contesto, comunque, nel carcere sono operativi i laboratori di mosaico, di ceramica (con circa quindici soggetti partecipanti) e di cornici (con due soggetti), mentre non riesce a decollare pienamente il laboratorio di falegnameria pur essendoci all'interno dell'istituto ampi capannoni nei quali sarebbe possibile impiantare un ciclo lavorativo non trascurabile.

Nell'area educativa operano quattro educatori. Alla sua palese insufficienza si sopperisce mediante una proficua collaborazione con la comunità esterna sia delle istituzioni che del volontariato concentrando gli interventi soprattutto nei confronti di coloro che si trovano in stato di disagio economico e psicologico. È stato sottolineato, a tale riguardo, il grande attivismo della Caritas diocesana.

Per quanto riguarda l'istruzione numerosi sono i corsi per ogni grado, ivi compresi quelli di preparazione agli esami universitari.

Sotto l'aspetto sanitario, la situazione è risultata analoga a quella di altri istituti quanto alla denunciata scarsità di risorse finanziarie disponibili che comportano una inevitabile riduzione di talune prestazioni, la qual cosa induce a limitare gli interventi al fine di assicurare uno standard minimo accettabile.

La particolarità dell'istituto nel quale sono ristretti detenuti con un'età superiore alla media determina una domanda sanitaria più ampia quanto alle patologie, e richiederebbe, contrariamente a quanto effettivamente accade, una dotazione finanziaria adeguata. Rilevato tutto ciò, sono comunque assicurate sia la guardia medica che infermieristica e quelle convenzioni specialistiche per corrispondere alle quali, inevitabilmente si superano i limiti di spesa autorizzati.

Nel corso dell'incontro seguito alla visita, il Sindaco di Augusta ha espresso un giudizio positivo dei rapporti esistenti tra l'ente locale e l'istituto. Ha reso noto che il giorno 30 ottobre p.v. presso il teatro comunale si esibirà la compagnia teatrale dei detenuti la qual cosa costituisce per la città un evento che in maniera significativa rende palese sia l'esistenza di un legame che l'opportunità di rafforzarlo ulteriormente. La disponibilità dell'Ente locale è piena anche per quanto attiene la tematica del reinserimento sociale dei detenuti in attuazione del Piano di zona predisposto in sinergia con altre istituzioni locali. La deindustrializzazione della zona, la crisi del petrolchimico e dell'indotto non precostituiscono certo condizioni favorevoli, ma molto si può fare.

Ha sollevato quindi problemi relativi all'approvvigionamento idrico dell'istituto che registra uno stato di sofferenza soprattutto nei mesi estivi. Dal punto di vista strettamente economico sarebbe sufficiente l'escavazione di un pozzo ad uso esclusivo del carcere ed evitare i costi per il trasporto dell'acqua con autobotti; così come deve ammettere l'assenza di un depuratore a servizio dell'istituto: per ambedue le opere il Comune non dispone delle necessarie risorse finanziarie.

L'addetta al servizio di ragioneria ha evidenziato le difficoltà gestionali derivanti dalla costante diminuzione dei fondi che sovente impone delle vere e proprie acrobazie contabili che determinano l'utilizzo delle disponibilità di alcuni capitoli per finalità non conformi al capitolo stesso e, soprattutto, ritardi nei pagamenti dei fornitori i quali, a ragione, potrebbero non essere più disponibili ad assicurare le forniture dei beni necessari alla vita del carcere.

L'educatore si è dichiarato convinto, sulla base della sua esperienza che, un istituto come quello di Augusta al di là delle sue deficienze strutturali dovrebbe essere considerato come di nuova istituzione e per questo bisognevole in termini di maggiori risorse umane e materiali di quelle assegnate ad istituti già strutturati.

Deve essere sfatata poi l'opinione diffusa che lo sforzo richiesto al personale operante in una casa di reclusione sia considerato minore rispetto a quello richiesto da un istituto mandamentale. Il problema è quello

di una più equilibrata distribuzione delle risorse che tenga finalmente conto non tanto del numero dei detenuti bensì delle caratteristiche, della tipologia del singolo istituto, parametri indispensabili per ogni decisione riguardante la loro allocazione razionale.

Il Presidente, riconosciuta condivisibile l'analisi svolta, e citando casi di esubero ingiustificato di personale in alcuni istituti a fronte di altri dove la sua carenza determina difficoltà di organizzazione dei turni di sorveglianza, considera istruttiva la lezione del caso Alitalia, per quanto riguarda il deleterio e improduttivo «braccio di ferro» che vede contrapposte l'Amministrazione e i sindacati. Quando il rischio è il fallimento e la chiusura di un'azienda, appare per lo meno improprio continuare ad invocare maggiori retribuzioni o maggiori risorse umane.

È intervenuto quindi il cappellano dell'istituto il quale ha evidenziato le caratteristiche della sua particolare missione pastorale rivolta a favore di una umanità sofferente anche dal punto di vista strettamente materiale; l'antica pratica della questua, tipica del suo ordine francescano, per la raccolta di denaro si mostra tuttora efficace e da un minimo di sollievo ai più bisognosi.

Ricorda con particolare enfasi il significato e l'ottima riuscita di una giornata organizzata presso il suo convento per dieci detenuti durante la quale un detenuto pittore ha potuto mostrare le sue opere anche agli altri intervenuti e, più in generale, è stato possibile interrompere per un giorno il peso dell'emarginazione.

Nel pomeriggio la Delegazione si è recata presso il Tribunale di sorveglianza di Catania, per incontrare il Presidente Dottor Umberto Pugliesi.

Il Tribunale ha una competenza estesa al relativo distretto di Corte d'Appello che comprende gran parte della Sicilia orientale, con due uffici di sorveglianza, quello di Catania – con giurisdizione sui circondari di Catania e Caltagirone – e quello di Siracusa, – con giurisdizione sui circondari di Siracusa e Ragusa. Vi sono ricompresi nove istituti di pena. Oltre al Presidente, tre magistrati operano presso la sede e provvedono alla istruzione e decisione di tutte le istanze di misure alternative, relative in concreto a quasi tutte le sentenze penali di condanna emesse. A tale funzione solo saltuariamente coadiuvano nelle udienze i magistrati dell'ufficio di Siracusa e quelli di Catania.

Nonostante le carenze di organico, derivanti dalla particolare situazione del distretto di Palermo che, per quanto assimilabile a quello di Catania, finisce per beneficiare della sua posizione di capoluogo, e dalla presenza nell'isola di quattro Corti d'appello richiedenti una dotazione minima per operare, il Tribunale riesce a far fronte al lavoro affluito, definendo i procedimenti per i condannati liberi in un tempo medio di sei-otto mesi, tempo ritenuto più che accettabile se riferito alle difficoltà istruttorie che si incontrano.

La legge sulla liberazione anticipata n. 277 del 2002, ha certamente prodotto una riduzione del relativo carico di lavoro, quanto alla traduzione in udienza e al gratuito patrocinio, ma sommandosi all'intervenuto provvedimento del cosiddetto «indultino» ha finito per gravare gli uffici pro-

prio in un momento in cui la precedente modifica richiedeva adattamenti ed organizzazione.

Il Presidente ha quindi sottoposto alla Delegazione alcune proposte di modifiche legislative suggerite dal suo lavoro, dalla sua esperienza.

Innanzitutto dovrebbe essere prevista l'istituzione della figura del magistrato d'appello addetto ai tribunali di sorveglianza delle grandi sedi nelle quali il Presidente del tribunale ordinario è un magistrato di Cassazione: ciò consentirebbe di migliorare l'organizzazione e la capacità di assorbimento del sistema, garantendo la presenza, anche in assenza del Presidente, di un adeguato contributo di esperienza, atto a bilanciare la frequente assegnazione di magistrati di prima nomina.

In secondo luogo sarebbero da rivedere i termini per le decisioni del Tribunale che sono, a suo avviso, del tutto irrealistici quale è quello dei 45 giorni previsti dall'articolo 656 del codice di procedura penale per le decisioni (al limite, da conservare solo per le urgenze e da fissare in 90 giorni per tutte le altre decisioni), tenendo conto delle esigenze istruttorie e della circolare della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna che assegna tre mesi per l'espletamento dell'indagine sociale a «decorrere dall'arrivo in ufficio della richiesta da parte dell'organo competente». Analogamente dovrebbero essere diversamente disposti i termini, assai brevi, di dieci giorni, fissati in materia di reclami sia per quelli relativi ai permessi ex articolo 30-*bis* O.P. che per quelli relativi alla sospensione delle normali regole di trattamento ex articolo 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario.

Più in generale, considerato che l'esecuzione della pena ha inizio solo dopo la decisione del Tribunale sulla istanza di misure alternative, è evidente che la condanna può essere eseguita in tempi ragionevoli se lo stesso Tribunale è posto in condizione di decidere con la necessaria rapidità e se all'imputato non viene concessa una ingiustificata facoltà di imporre continui rinvii della decisione. Il numero relevantissimo delle richieste di rinvio, specie da parte dei condannati liberi, comporta infatti una dilatazione dei tempi di adozione, un aggravio dei carichi di lavoro ed anche dei costi delle procedure. Pertanto sarebbe opportuno, sempre ai medesimi fini di celerità e snellimento, prevedere che le Procure abbiano cura, nella trasmissione dei fascicoli, di accertare la completezza dello stesso, per quanto riguarda anche i certificati penali e i carichi pendenti del condannato; in tal modo limitando alla sorveglianza i rimanenti compiti di acquisire le informative di polizia (che spesso per la loro sinteticità risultante dalle banche dati informatiche sono di scarso rilievo) e le relazioni di sintesi dei Centri di servizio sociale (per le quali il termine di 45 giorni risulta impossibile da rispettare, come già evidenziato).

Da ultimo, il Presidente si sofferma su talune questioni non di secondaria importanza. Innanzitutto sulla improponibilità della estensione del rito ordinario a quello della sorveglianza essendo quest'ultimo assistito da sufficienti garanzie; quindi sulla necessità di correttivi all'istituto del gratuito patrocinio che, a causa dell'assenza di criteri moderatori del compenso (che potrebbero ad esempio, consistere nella fissazione di un tariff-

fario fisso) ha prodotto incrementi di spesa a lungo insostenibili; ed infine sul depotenziamento del servizio sanitario penitenziario che, al fine di realizzare supposte economie, rischia di tradursi non solo in una minore efficienza ma anche in un maggior costo rappresentato dalle costose perizie che sarebbe necessario disporre per di più ricorrendo a professionisti non dotati della necessaria specializzazione e conoscenza ambientale.

Successivamente la Delegazione ha fatto visita alla Casa mandamentale di Giarre.

Ospita trenta detenuti portatori di problematiche legate alla tossicodipendenza ed alcool dipendenza. È inserito nel circuito degli istituti a custodia attenuata nei confronti dei quali la Direzione, fin dall'inizio, attraverso l'istruzione e la valorizzazione di capacità manuali e professionali ha inteso privilegiare l'elemento «lavoro» quale leva per il reinserimento socio-lavorativo.

Considerata la particolarità dell'utenza, l'organico della polizia penitenziaria è giudicato ottimale non tanto e non solo sulla base del rapporto numerico ma ai fini dell'espletamento delle funzioni non riferibili alla sorveglianza bensì all'insieme di attività collegate alla particolarità dell'istituto.

Sono state progettate e poste in essere attività florovivaistiche e ceramiche bene integrate anche con la vocazione e tradizione produttiva e culturale del territorio.

La Delegazione ha potuto verificare e apprezzare l'ottima organizzazione che sovrintende all'attività di produzione in serra delle piante e prendere atto degli apprezzabili risultati conseguiti sia in termini di numero di detenuti che hanno acquisito conoscenze ed abilità professionali, sia in termini di commercializzazione del prodotto. Un agronomo della cooperativa «Verdegel» in base a regolare convenzione ne cura, in stretta collaborazione con gli operatori dell'Istituto, il coordinamento.

Collaudato appare ormai il rapporto esistente con altre aziende commerciali dell'isola ma anche del continente che sulla base di specifiche convenzioni sono impegnate nell'acquisto e nella vendita. Il riflesso esterno dell'attività florovivaistica ha avuto un momento di grande rilievo nella partecipazione dell'Istituto a diverse mostre tenutesi nel territorio etneo, laddove un pubblico vasto ha potuto apprezzare oltre la qualità anche la convenienza dei prezzi.

Un altro progetto di particolare importanza è denominato «Creta» ed è rivolto alla lavorazione in creta di vasellame e decorazione di piastrelle determinando un naturale completamento dei prodotti floreali della serra e che, vista l'accoglienza favorevole ha stimolato l'elaborazione di un programma informatico che tramite una illustrazione grafica di notevole impatto comunicativo si propone una vasta divulgazione sul territorio dei manufatti, naturalmente con l'obiettivo di sollecitare nuove commesse.

Coerentemente con l'impostazione che privilegia il fattore «lavoro» sono stati illustrati altri progetti relativi ad un nuovo impianto di produzione di prodotti ortofrutticoli di tipo biologico destinati alla vendita; a tal fine vi è l'impegno degli enti locali circostanti per l'ubicazione delle

colture anche al di fuori della cinta muraria nonchè della Confagricoltura di Catania per la consulenza, assistenza e realizzazione di un progetto al quale saranno ammessi circa quindici detenuti in regime di lavoro all'esterno *ex* articolo 21 dell'ordinamento penitenziario.

Dopo la visita si è svolto il previsto incontro con gli operatori.

La direttrice del CSSA di Catania ha espresso il convincimento di una buona gestione dell'istituto che, tra fasi alterne ma con costanza, ha perseguito e raggiunto l'obiettivo di caratterizzarsi nel panorama penitenziario isolano per la capacità di porre in essere una serie di iniziative esclusivamente volte al recupero del detenuto tossicodipendente.

Da parte del Dipartimento, la cui premura è prevalentemente rivolta nei confronti degli istituti più grandi dove sono inevitabili problemi di maggiore impatto sociale, dovrebbe al contrario porsi maggiore attenzione verso strutture come questa dove, pur tra inevitabili difficoltà, si cerca di realizzare la finalità riabilitativa della pena.

Consegnando alla Delegazione i dati sull'attività svolta dal Centro, la direttrice rileva come gli operatori siano molto impegnati, oltre che sul fronte dell'osservazione dei detenuti ristretti, anche su quello delle misure alternative all'esterno del carcere che giudica più utili ed economiche. D'altra parte l'altissimo numero di condannati in misure alternative rispetto a quelli ristretti (su base nazionale circa 40 mila su 57 mila) impone una più penetrante attenzione sia in termini di risorse che di capacità professionali.

Per quanto riguarda l'area di sua competenza, sottolinea un forte interesse del Terzo settore e degli enti locali attorno a questa realtà di cui certamente la casa di Giarre costituisce un positivo esempio.

Il medico psichiatra del Sert, rilevato come nel corso degli ultimi due anni si sia ridotta pesantemente nel numero la presenza degli psicologi addetti al servizio, osserva che sono sempre più numerosi i casi di tossicodipendenti portatori di problematiche psichiatriche che non può pretendersi di risolvere all'interno degli istituti ma presuppongono una concatenazione di tipo terapeutico tra l'azione svolta all'interno e i servizi territoriali esterni.

L'importanza del fattore lavoro è sicuramente apprezzabile ma comunque le patologie mediche richiedono cure e risorse. Rileva poi, per quanto consta dalla sua esperienza, come risulti non esteso il ricorso dei condannati per reati collegati alla tossicodipendenza alle comunità terapeutiche.

I rappresentanti delle cooperative di lavoro esprimono quindi piena soddisfazione per il lavoro in corso per quanto attiene la floricoltura ponendo in rilievo sia il numero dei detenuti che hanno acquisito conoscenza e capacità tecniche spendibili sul mercato del lavoro che l'espansione in atto dell'attività. Unico rilievo mosso è quello relativo alla compatibilità degli orari d'istituto con i ritmi lavorativi.

Il Preside della locale scuola media di Giarre, sottolinea con soddisfazione la piena operatività dei corsi organizzati per il conseguimento della licenza media che si svolgono tutti i giorni (escluso il sabato) per tre ore.

È precisa volontà ampliare l'offerta formativa con un corso di informatica, per il quale occorrerebbero spazi e attrezzature al momento non disponibili e con un corso per diploma di perito agrario per il quale sono in corso contatti con il locale Istituto professionale.

Un sociologo della Azienda locale sanitaria, illustra l'attività di formazione indirizzata al personale di polizia penitenziaria ed ai detenuti sulle tematiche della prevenzione e dei rischi collegati all'uso di sostanze stupefacenti, con particolare riferimento alla sindrome AIDS. Tale attività avrà la sua conclusione con la «Settimana della salute» organizzata presso l'istituto dal Forum AIDS che si svolgerà nel prossimo mese di novembre.

In rappresentanza dell'ente locale, l'assessore ai Lavori pubblici rilevato come la popolazione viva la struttura come parte integrante del suo tessuto cittadino, senza mostrare avversità o disinteresse dà conto dell'impegno del Comune concretizzatosi di recente nello stanziamento in bilancio della cifra di 994 mila euro per le opere di ristrutturazione dell'immobile. Anche il Sindaco ribadisce la vicinanza della comunità con la Casa e l'orgoglio di essersi, il Comune di Giarre, candidato a svolgere le funzioni capo-fila di un piano di zona per la realizzazione di una serie di progetti importanti che coinvolgeranno le cooperative di Tipo B, con finanziamenti regionali.

È seguito un intervento del responsabile dell'area contabile il quale si è soffermato sulle difficoltà del suo ufficio, retto soltanto dallo stesso, con una presenza di due giorni settimanali in distacco dalla casa circondariale di Catania Piazza Lanza, e per questo bisognoso almeno di un collaboratore con il quale dividere le numerose incombenze contabili connesse oltre che all'ordinario lavoro, anche alle attività di acquisto, vendita, alle forniture connesse alle attività lavorative.

Nella giornata di venerdì 22 ottobre la Delegazione ha incontrato il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Messina, dott. Carmelo Marino.

La conversazione è stata preceduta da un giudizio generale espresso dal Presidente circa la ingenerosa e scarsa considerazione nella quale è tenuta la magistratura di sorveglianza, pur in presenza di dati quantitativi e qualitativi che ne fanno uno snodo essenziale dell'intero sistema giudiziario del paese.

L'80 per cento circa delle pene comminate sono pene brevi, fino a tre anni o quattro per i tossicodipendenti la cui esecuzione compete, per effetto della sospensione, agli uffici di sorveglianza. La legge n. 165 del 1998 (cosiddetta Simeone) e l'intera politica giudiziaria seguente (espulsione dell'immigrato irregolare condannato a pena fino a due anni, la disciplina sulla liberazione anticipata e da ultimo il cosiddetto «indultino») hanno determinato consistenti spostamenti di competenze a carico della magistratura di sorveglianza senza che ciò fosse accompagnato da un piano di sostegno per quanto riguarda organici e mezzi materiali.

Il Consiglio Superiore della Magistratura con la delibera del maggio 2001 afferma che «la magistratura di sorveglianza oltre all'originaria funzione di controllo della legalità in carcere e di garante della uniforme ap-

plicazione del principio della flessibilità della pena detentiva, assolve anche un ruolo centrale nell'ambito del sistema volto a restituire effettività all'esecuzione della pena inflitta dai giudici di cognizione».

Quanto alla flessibilità della pena, il più delle volte questa risulta essere diversa da quella inflitta dal giudice di cognizione in relazione alla varietà delle misure alternative previste dall'ordinamento in funzione della ricerca personalizzata di un percorso riabilitativo per ciascun condannato che ne faccia richiesta. A tale riguardo si discute se mantenere questo «quarto grado di giudizio» o riformare l'ordinamento che regola il sistema sanzionatorio: se cioè pervenire all'attribuzione al giudice della cognizione del potere di individuare la pena anche in funzione rieducativa mediante l'esecuzione esterna o, addirittura, alla separazione tra il giudizio di cognizione sul fatto e il giudizio sulla individuazione del tipo e specie di pena e delle modalità esecutive della sua espiazione (il cosiddetto Tribunale della pena). A suo giudizio, la prima ipotesi appare preferibile alla seconda ma, è al contempo consapevole di un inevitabile allungamento dei tempi dei processi.

Al di là del dibattito in corso, la magistratura di sorveglianza è chiamata costantemente ad evitare che il termine della sospensione della pena che intercorre prima della individuazione della pena alternativa sia troppo lungo. Sarebbe quindi auspicabile che tutto il fascicolo del pubblico ministero, relativo alle indagini preliminari e al dibattimento venisse acquisito dalla Magistratura di sorveglianza in quanto contenitori e di notizie e informazioni utili alla conoscenza della personalità dell'imputato e quindi al procedimento esecutivo. I dati trasmessi dalle procure oltre che quelli stereotipati e inattuali delle banche-dati gestite dall'autorità di polizia, risultano essere di livello insufficiente e non consentono una piena effettività della giurisdizione di sorveglianza.

Sono seguiti brevi interventi del senatore Cavallaro per il quale, il modello di processo bifasico se può essere valido negli Stati Uniti dove il giudizio di mero fatto è pronunciato da una Corte non togata, troverebbe difficoltà applicative nel nostro ordinamento e a giudizio del quale il problema più urgente è quello di ridurre il più possibile il tempo che intercorre tra la sentenza di condanna e l'esecuzione. Il presidente Marino replica citando non rari casi di tossicodipendenti condannati che rimangono in circolazione per cinque-sei anni senza espiazione della pena.

Il presidente Antonino Caruso, sulla base delle valutazioni espresse circa la personalizzazione della pena, prospetta l'ipotesi che si possa pervenire ad una pena che tenga conto dell'andamento processuale: in sostanza il giudice della pena dovrebbe essere posto nelle condizioni di valutare, ai fini della concessione delle misure alternative, anche il comportamento tenuto dall'imputato nel corso del processo. In tal modo si perverrebbe quasi ad una forma di contrattualizzazione della pena, che decongestionerebbe le carceri e produrrebbe maggiore celerità ai processi.

Il Presidente, conclusivamente, ribadita la necessità di conferire tempestività all'esecuzione della pena senza la quale si mette in serio pericolo l'intero impianto giudiziario, conferma il rispetto e la considerazione di

questo settore della giurisdizione nei confronti del quale continua a persistere un pregiudizio che lo pone in secondo ordine rispetto alle funzioni requirenti e giudicanti.

La Delegazione si è quindi recata in visita presso la Casa circondariale di Messina.

Suddiviso in un settore maschile, uno femminile e il Centro diagnostico terapeutico (CDT), al momento della visita ospita duecentoquaranta detenuti pur avendo una capienza tollerabile di quattrocentocinquanta. Questa ridotta presenza si giustifica per la temporanea chiusura del reparto «camerotti» per lavori di ristrutturazione, mentre sono in corso lavori di manutenzione negli altri reparti ed in particolare in quello denominato «cellulari» dove sono alloggiati i detenuti appartenenti al circuito dell'alta sicurezza, nel reparto femminile e nel CDT. Si tratta di lavori di manutenzione particolarmente urgenti, come ha potuto constatare la Delegazione, per l'eliminazione dell'umidità che investe le stesse celle, per il rifacimento del tetto a terrazza dal quale originano le infiltrazioni d'acqua che corrodono in maniera generalizzata le mura dell'immobile.

Pensato come casa di reclusione per detenuti comuni, nell'istituto sono ristretti per la gran parte quelli del circuito dell'alta sicurezza e, per quanto riguarda la sezione femminile (al momento sono presenti trentanove detenute), alle detenute madri con figli d'età inferiore a tre anni è riservato un piano del reparto cui è associato un asilo nido.

La Delegazione ha quindi proceduto al sopralluogo del CDT. Trattasi di una struttura di tipo ospedaliero per il ricovero, cura ed assistenza di pazienti detenuti affetti da patologie, potenziata negli ultimi anni per l'aumento costante di richieste provenienti dagli istituti dell'isola e più in generale da quelli dell'intero sud del Paese (duecentosettantuno ricoveri alla data del 21 ottobre 2004).

Rispetto ai picchi degli anni 1999 e 2000 – nei quali il numero dei ricoveri ha raggiunto le seicento unità – si è assistito ad un progressiva riduzione del numero dei ricoveri conseguente sia alla riduzione delle risorse del capitolo assistenza sanitaria sia anche per la presenza costante di pazienti cronici lungodegenti assegnati dall'autorità giudiziaria e dal Dipartimento, con ciò determinandosi un aumento del tempo medio di degenza.

La contrazione dei ricoveri va poi ascritta alla limitata operatività del complesso operatorio che pur dotato di attrezzature di tutto riguardo e di valenti chirurghi, attualmente si trova ad essere utilizzata come un semplice ambulatorio ove si effettuano solo interventi di piccola chirurgia che non necessitano di particolari cautele e di adeguata asepsi a causa dei rilievi mossi dalla competente ASL circa il rispetto dei requisiti minimi indispensabili previsti per una sala operatoria.

Il direttore del Centro, ha lamentato quindi la stasi del progetto di adeguamento alle normative che di fatto impedisce l'utilizzo pieno della struttura e vanifica le potenzialità, anche professionali di chi vi opera.

Il centro può contare sulla presenza di un Dirigente sanitario che coordina tutta l'attività sanitaria, di tre medici provvisori, un servizio

SIAS con orario progressivamente ridotto fino all'attuale monte orario di trenta ore, di quattro infermieri di ruolo, di un monte orario medio di assistenza infermieristica a parcella di settantotto ore, di due tecnici di radiologia e di due tecnici di fisioterapia.

Oltre alle misure da prendere per garantire la piena funzionalità della sala operatoria, gli addetti al servizio hanno elencato una serie di ulteriori interventi ritenuti indispensabili ed urgenti nei settori della diagnostica per immagini, della sostituzione di strumentazione obsoleta e della dotazione strumentale degli ambulatori specialistici.

L'incontro successivo con il volontariato ha visto una partecipazione particolarmente nutrita.

Una volontaria della Caritas parrocchiale ha illustrato l'attività svolta relativa in particolare all'assistenza dedicata alle detenute madri, alla gestione dell'asilo nido e alla cura dei bambini.

Un sacerdote, attivo anche presso una comunità di recupero per tossicodipendenti di Messina, solleva in particolare la questione relativa al limite dei quattro anni per la sospensione della pena detentiva. A suo avviso questo dovrebbe essere elevato almeno a sei in quanto, ove tale limite risultasse superato in forza della somma di pena solo di qualche mese, determinerebbe lo sconto della pena detentiva, anche dopo che il soggetto ha già iniziato un percorso di recupero. Pone poi in evidenza il lavoro di preparazione necessario per affrontare con consapevolezza il percorso riabilitativo dei tossicodipendenti presso le comunità di recupero e sottolinea come risulti difficile vincere le resistenze opposte dal Magistrato di sorveglianza che, per la sua provenienza dall'accusa, è più incline al rigetto delle richieste di affidamento. Sul tema dei fondi per la tossicodipendenza, reputa opportuno tenere distinte queste risorse rispetto all'indistinto «calderone» del Fondo sanitario.

La direttrice del CSSA di Messina è intervenuta sottolineando quanto incida l'estensione territoriale sull'efficacia del lavoro e affermando che debba compiere ogni sforzo perché nel riparto delle risorse ci sia una migliore proporzione tra quelle destinate al circuito penitenziario vero e proprio e quello delle misure alternative. Con circa venti assistenti sociali, il Centro segue centventinove affidamenti di cui centottrè dalla libertà e oltre sessanta casi di detenzione domiciliare: si pone quindi un problema di scarsità di risorse per la formazione e il tirocinio degli operatori che impone una forte contrazione delle attività.

La proposta di istituire una Agenzia unica alla quale demandare l'insieme delle attività che ineriscono la sicurezza, produrrebbe sicuri effetti benefici in termini di utilità sinergica sul piano della informazione e delle metodologie. È buona la collaborazione tra il Centro e le comunità terapeutiche di recupero, nonché quella con la magistratura di sorveglianza che, smaltito l'arretrato, è posta oggi nelle condizioni di decidere sulle istanze di misure alternative nell'arco di sei-otto mesi. È risultato poi molto importante l'inserimento di dieci volontari che collaborano con il centro nel sostegno delle famiglie e dei condannati in stato di detenzione domiciliare.

I numerosi volontari collegati al mondo cattolico locale, sottolineano l'importanza dell'ascolto personale dei singoli casi nonché degli effetti benefici, in termini di restituzione di speranza, della evangelizzazione. Unico rilievo mosso alla Direzione è relativo alla ristrettezza degli spazi nei quali operare.

Un rappresentante dell'UNICEF, evidenzia quindi la positività del progetto-pilota, autorizzato dal Ministero e confortato dal sostegno della Direzione, diretto alla cura e tutela dei minori figli di detenute.

L'esponente di un'Associazione culturale cittadina enuncia le linee guida che ispirano la loro azione nei confronti dei detenuti extracomunitari per quanto riguarda la mediazione linguistica e l'assistenza giudiziaria, essendo questi soggetti privi di qualsiasi sostegno familiare.

Nel pomeriggio la Delegazione si è recata presso l'Ospedale psichiatrico giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto.

Si tratta di uno dei cinque O.P.G. del sistema penitenziario presenti sul territorio nazionale che ospita, al momento della visita, centosettanta-sette detenuti (a fronte di una capienza di duecentosedici unità per la chiusura o la sottoutilizzazione di alcuni reparti per lavori di ristrutturazione) e all'interno del quale operano sessantotto unità di personale civile (comparto ministri) e centoquarantacinque di personale di polizia penitenziaria.

L'istituto è composto da otto reparti di cui due non funzionanti per completo rifacimento, cinque adibiti per internati e minorati e uno destinato ad ospitare detenuti lavoratori. La struttura è altresì dotata di un padiglione scuola e sala cine-teatro, di strutture sportive e lavorative (falegnameria e lavorazione del ferro). Data la particolare funzione dell'istituto operano al suo interno, quale personale non di ruolo tramite convenzioni od incarichi, circa settanta unità tra medici, consulenti psichiatri, infermieri, tecnici della riabilitazione e specialisti di varie branche mediche.

L'organizzazione dell'istituto di reclusione per soggetti affetti da gravi deficit psicologici (ma anche di frequenti patologie internistiche) è naturalmente strutturata tenendo conto delle occorrenze necessarie a far fronte alle condizioni di salute mentale della popolazione carceraria.

Innanzitutto taluni rilievi sono stati mossi circa la necessità di lavori di ammodernamento di alcuni padiglioni e di adeguamento degli stessi alle norme di prevenzione e protezione secondo il disposto della legge 626 del 1994, ma sostanzialmente le condizioni strutturali e funzionali degli immobili sono giudicati discreti.

La questione centrale, sulla quale invece è stato posto l'accento è la drammatica riduzione del budget sanitario attribuito all'istituto che ha seriamente compromesso, a detta della Direzione, la possibilità di erogare servizi connessi alla gestione dei malati, alla terapia, alla riabilitazione, adeguati alla vocazione ospedaliera dell'OPG. Si assiste ad un depotenziamento di quanto faticosamente si è cercato di implementare negli ultimi anni, in tema di *standards* assistenziali (mancano i farmaci, si sono dovuti disdire contratti con figure essenziali ai fini della riabilitazione, psichiatrica, particolarmente ridotto è stato il monte ore degli psicologi, non si espletano visite specialistiche all'interno e gli psichiatri non vengono pa-

gati da mesi). In maniera ormai costante si fa ricorso ai medici di guardia di turno presso la locale A.S.L. su chiamata dei paramedici o del capoposto di polizia penitenziaria dell'istituto.

Nel corso dell'incontro con i numerosissimi operatori, al quale ha preso parte anche il Provveditore regionale, dottor Faremo, il Direttore, nella sua presentazione ha descritto le caratteristiche specifiche dell'Istituto che richiedono un alto livello di professionalità in campo sia psichiatrico che internistico da parte degli addetti sia sanitari che paramedici che amministrativi e di polizia. La scelta strategica che anima l'intero apparato consiste nel promuovere ogni iniziativa utile a spostare il baricentro dell'attività dall'interno della Casa all'esterno per consentire, ove possibile, il reinserimento del detenuto nella società civile; a tal fine essenziale risulta essere l'opera altamente collaborative e fortemente motivata di un nutrito gruppo di associazioni di volontariato. Osserva quindi come, a tale scopo, la fisionomia dell'istituto stia cambiando anche grazie agli effetti del protocollo d'intesa stipulato con l'Amministrazione comunale e il dipartimento di salute mentale dell'ASL e cita ad esempio come nella giornata odierna quindici detenuti siano in gita premio e trentasette di essi usufruiscano di licenza finale.

Sottolinea poi come l'istituto sia stato individuato quale sede del forum regionale di psichiatria, non solo giudiziaria, a testimonianza del riconoscimento anche esterno della bontà della elaborazione e della pratica trattamentale adottata dall'ospedale psichiatrico.

Il Sindaco della città esprime, per quanto di competenza di un ente locale, un giudizio positivo sulle modalità gestionali dell'istituto e la convinzione che il Protocollo citato possa offrire un prezioso contributo per una migliore integrazione tra la comunità locale e l'istituto (che, ad onor del vero, è tradizionalmente percepito come parte del vissuto cittadino). Non si può quindi trascurare il fatto che, nella difficile situazione occupazionale della zona, la struttura offre comunque opportunità di lavoro per un discreto numero di persone. Deve concordare con i rilievi svolti circa la situazione sanitaria che costituisce un problema immediato di estrema gravità.

Successivamente il Coordinatore dell'area sanitaria, rilevato come normalmente alle patologie psichiatriche siano associate patologie generali che danno luogo a costi molto alti per la diagnostica, la terapia e per i costi del personale, lamenta come negli ultimi anni si sia costantemente ridotto il flusso di risorse, tanto da determinare una drastica riduzione del numero e della qualità delle prestazioni. A fronte di una dichiarata disponibilità degli enti regionali – disponibilità che riguarda però il futuro e non il presente – al momento non risulta che il bilancio la Regione Sicilia preveda poste di compartecipazione alla spesa sanitaria penitenziaria tanto da costringere l'Amministrazione a provvedere con i propri limitati fondi, al pagamento delle prestazioni diagnostiche e chirurgiche effettuate presso le strutture della A.S.L. I tentativi compiuti in ambito regionale per individuare, all'interno del Fondo sanitario regionale, una quota riservata,

sono finora andati a vuoto per le resistenze opposte anche dai responsabili del bilancio regionale.

La richiesta avanzata riguarda l'inderogabile maggiore attenzione che deve essere riservata alla problematiche sanitarie, atteso inoltre che la possibilità di poter disporre di strumenti farmacologici determina un consistente abbattimento dei fenomeni critici clinico-psichiatrici in cui questi particolari detenuti sono costantemente soggetti.

Interviene poi un sanitario capo-sala dell'area tecnica e rappresentante sindacale che tornando sull'argomento dei tagli alla spesa sanitaria conferma come gli stessi finiscano per colpire sopra tutti coloro che operano a diretto contatto con il detenuto poiché il risparmio di spesa dato dalla erogazione dei farmaci provoca effetti deleteri non solo per la perdita di efficacia dell'azione di recupero con il conseguente stato di crisi aggressiva del malato, ma anche costi aggiuntivi per il risarcimento dei danni causati da dette crisi.

Denuncia quindi il disinteresse dell'Amministrazione rispetto al progetto di recupero e di reinserimento predisposto e da sperimentarsi nell'apposito reparto decentrato a custodia attenuata con la collaborazione del locale Dipartimento di salute mentale. Ebbene, finanziata la ristrutturazione con i proventi della Cassa per le ammende, il Dipartimento ha condizionato il rilascio della prescritta autorizzazione alla condizione che l'operazione avvenisse a costo zero; in tal modo l'incentivazione economica necessaria a motivare il personale paramedico a dedicarsi a tale nuova attività non ha avuto la necessaria fonte di erogazione e quindi il progetto stesso non ha potuto essere avviato.

Conclusivamente anche per quanto riguarda lo specifico ruolo paramedico, il rappresentante sindacale chiede con forza un riordino della sanità penitenziaria con la quale si proceda ad equiparare contrattualmente figure professionali identiche che operano nella sanità penitenziaria con le omologhe di quella pubblica anche mediante la determinazione di ruoli professionali precisi, attualmente inesistenti.

Il cappellano che svolge anche una funzione di referente tra l'istituto e una casa di accoglienza per il reinserimento del detenuto, esprime un giudizio drastico sulla natura stessa degli ospedali psichiatrici giudiziari, ritenuti istituzioni assurde, non migliorabili. Occorre, a suo avviso, individuare nuove e diverse formule e strutture capaci di superarle. Per di più si è in presenza di detenuti afflitti da misure giudiziarie provvisorie che però durano anni, provvedimenti di sicurezza che si protraggono di proroga in proroga per un eccessivo tempo. Le stesse condizioni detentive sono prevalentemente connotate dal prevalere dell'aspetto custodiale rispetto al recupero; le possibilità di lavoro risultano quasi nulle, l'insufficienza del vitto (per il quale l'Amministrazione spende l'irrisoria cifra di due euro al giorno pro-capite); inqualificabili per insensibilità sono infine le omissioni della sanità pubblica a completo danno della vittima della malattia mentale che non è più, a questo punto, considerata, come dovrebbe, una persona sofferente.

Ha quindi la parola un dipendente il quale sottolinea la delicatezza del lavoro svolto per rendere più sopportabili le condizioni di chi disgraziatamente è qui recluso ed è affetto da gravissime malattie, comprese HIV ed epatite C. Reclama quindi la dovuta considerazione, anche economica, dovuta nei riguardi degli operatori ai quali si richiedono prestazioni di alto livello professionale ma che non si sentono adeguatamente salvaguardati dalla loro Amministrazione.

Interloquisce con lui il Direttore il quale rileva come, pur comprendendo pienamente i malumori espressi, nell'assolvimento delle sue funzioni egli si trovi nella condizione di dover contemperare il giusto riconoscimento delle capacità e professionalità con l'ineliminabile domanda di cura e assistenza. Il dibattito sulla natura degli O.P.G., comunque, si svolge in un ambito di indeterminatezza tale che rende non facilmente districabile l'intreccio delle diverse questioni in gioco a partire dalla loro funzione, a quella sanitaria, a quella del recupero.

Hanno quindi la parola alcuni rappresentanti della polizia penitenziaria. Il primo per denunciare l'aumento di gesti autolesionistici, conseguenti all'assenza di terapie farmacologiche i cui effetti ricadono sul loro lavoro e per invocare regolamenti specifici per tali istituti in considerazione del fatto che diversa cosa è essere addetto alla vigilanza di una sezione di un normale istituto detentivo con cento detenuti, rispetto a quella con trenta detenuti affetti da gravi disturbi mentali.

Il comandante responsabile della sicurezza dell'istituto, rispetto al dibattito che periodicamente riaffiora sulla chiusura degli OPG e sostenuta nel corso della passata legislatura dal sottosegretario per la giustizia onorevole Corleone, ritiene necessaria una risposta politica definitiva sulla necessità o meno che detti istituti continuino a svolgere la funzione per la quale sono stati concepiti.

Il problema vero, al quale nessuno di coloro che qui operano può sottrarsi, è quello di non cadere nella tentazione di considerare pietisticamente tutti i reclusi come «poveri disgraziati» e su tale argomento costruire teorie e valutazioni, bensì considerare anche il fatto che negli OPG si trovano anche pericolosi criminali e mafiosi. Si tratta allora di ridefinire, anche dal punto di vista regolamentare, una struttura e quindi diverse funzioni che sappiano considerare diversamente i compiti d'istituto sia sotto il profilo della semplice custodia, sia dell'alta sicurezza nonché dell'approccio nei confronti dei malati mentali per quanto attiene la salute e il recupero.

Il sovrintendente coordinatore del gruppo di lavoro per il trattamento individualizzato ribadisce la diversità che connota un ospedale psichiatrico da un normale carcere rispetto al lavoro di spettanza. Quanto all'ipotesi di chiusura, ove mai si dovesse giungere a tale terminazione, va da se che questo istituto non potrà non essere riconvertito o in casa dedicata esclusivamente alla cura sanitaria o in carcere mandamentale da riservare per il recupero e al reinserimento lavorativo dei condannati. Al momento attuale è più opportuno concentrare l'attenzione sul modo più produttivo per rispondere ai compiti assegnati e a tale riguardo esprime un giudizio netta-

mente positivo sul progetto formativo della polizia avanzato dal Direttore per la creazione di un apposito nucleo per le attività trattamentali.

Il direttore della Caritas regionale dichiara la sua netta contrarietà all'esistenza degli OPG in quanto istituzioni nelle quali viene negata e calpestata la dignità umana degli individui e afferma l'impegno per il loro superamento a favore di strutture che sappiano meglio valorizzare gli aspetti della rieducazione, della cura e del pieno reinserimento nella comunità del malato che, a causa della sua malattia, abbia commesso delitti. Trova infine eccessiva e fuor di luogo l'accentuazione riservata al tema dei farmaci, mentre sarebbe più utile discutere di metodologie trattamentali che pongano al centro il rispetto della persona, atteso che frequentemente non sono questi malati a causare danni alla società, quanto invece il contrario.

Una volontaria dell'ARCI di Milazzo, ribadita la contrarietà a tali istituzioni psichiatriche, ritiene che sarebbe il caso di chiedere direttamente ai detenuti e non ad altri quali sono le cause e gli effetti del malfunzionamento dell'istituto. Ad una impostazione che reputa, nonostante gli sforzi, ancora prevalentemente rivolta alla custodia, la sua associazione contrappone progetti di percorsi riabilitativi e di reinserimento. Lamenta infine una generale indifferenza e scarsa rappresentazione esterna dei drammi cui sono sottoposti i detenuti.

A conclusione del dibattito, il direttore conferma la sua opinione circa la necessità che istituzioni come quella di Barcellona, nelle more di un dibattito aperto sul loro permanere o meno, debbano essere maggiormente attrezzate per potere rispondere alla duplice funzione di bastioni della sicurezza sociale e della loro vocazione di cura delle malattie mentali e del reinserimento sociale del detenuto. Nell'assolvimento di questo duplice compito, l'intera struttura organizzativa deve comunque poter contare su un indispensabile superamento di contraddizioni denunciate e sulla determinazione di scelte precise che a tutti i livelli debbono essere operate per garantire la loro piena funzionalità.

Il giorno 23 ottobre la Delegazione si è recata in visita alla la Casa circondariale Catania – Piazza Lanza.

Alla data risulta un sovraffollamento di circa novanta detenuti dovuto prevalentemente al fatto che questo, a detta degli operatori, è un istituto caratterizzato dall'alto numero di ingressi e di uscite (secondo in Italia solo a Poggioreale) e alla chiusura – per ristrutturazione in atto – dei reparti «braccio nuovo» e «reparto blu».

La Casa è strutturata in due grossi complessi, uno per l'alta sicurezza dove sono ristretti centotrentacinque detenuti e l'altro di media sicurezza con duecentocinquantuno detenuti. Oltre al reparto isolamento (trenta detenuti) vi è anche un reparto femminile con ventisette detenute, per un totale di quattrocentoquarantré detenuti.

Risulta essere completato un primo lotto dei lavori per gli uffici e per la nuova infermeria. Di molto più bassa rispetto alla media nazionale la percentuale dei detenuti tossicodipendenti (sessanta circa) e scarsa è la presenza di detenuti extracomunitari tra i quali viene rilevata la presenza

di circa dieci cinesi (fenomeno nuovo che determina problemi di convivenza).

In rapporto alla popolazione detenuta, il personale di polizia penitenziaria, che organizza il suo lavoro su tre quadranti giornalieri, risulta sottodimensionato (trecentoquarantotto effettivi sui quattrocentotrentacinque dell'organico previsto, di cui duecentosettanta addetti ai reparti e settantotto assegnati al nucleo traduzioni).

Anche a Catania P.za Lanza la tematica sanitaria e farmaceutica riveste rilievo particolare.

Il 95 per cento del personale sanitario opera in rapporto di convenzione libero-professionale, mentre è garantita una copertura medico-infermieristica nell'arco delle 24 ore e sono in essere convenzioni con medici e tecnici specialistici di nove specialistiche.

Uno dei due medici incaricati funge da Coordinatore sanitario e nove medici di guardia curano le visite di primo ingresso, intervengono sulle urgenze ed effettuano le visite di routine. Un medico del presidio tossicodipendenza cura i rapporti con il Ser.t il quale, sulla base di apposita convenzione, assicura un rapporto convenzionale orario con quattro medici della ASL 3 di Catania. La situazione paradossale è che, nelle more del passaggio dei rapporti convenzionali dal Ministero della giustizia al Fondo sanitario nazionale, questi al momento prestano la loro attività in assenza di contratto economico.

Come sottolineato dagli interessati – e confermato dal senatore Santarello – resta tuttora irrisolto il problema relativo all'assenza di una normativa che regola il passaggio in termini contrattuali di equiparazione (quanto alle funzioni e quindi al trattamento economico) tra le qualifiche della medicina penitenziaria con quelle del Servizio sanitario nazionale.

Ma la questione che mostra particolare criticità è anche qui quella relativa all'acquisto dei farmaci che continua ad essere a carico dell'Amministrazione compresi quelli costosissimi per la cura dei detenuti affetti da HIV e AIDS. A tale riguardo, l'addetto al servizio di ragioneria ha riferito di come l'inderogabile obbligo al pagamento della spesa farmaceutica sovente lo costringa a rinviare o sospendere altri pagamenti (quale ad esempio il versamento obbligatorio dei contributi previdenziali ai professionisti convenzionati) e ad effettuare temporanee economie (quale ad esempio la contrazione delle attività infermieristiche e del monte ore della guardia medica). Ambedue le operazioni, seppure spostate nel tempo, determinano indubbe difficoltà nella gestione delle risorse economiche assegnate all'istituto.

Nell'incontro con gli operatori, gli addetti all'area educativa, dopo aver sottolineato il notevole apporto del volontariato, hanno lamentato la ristrettezza degli spazi disponibili nei quali operare; questione ripresa anche dai volontari della scuola elementare i quali hanno lamentato che nonostante la presenza e la disponibilità di numerosi volontari, non si sia riusciti nel corso di anni a migliorare la situazione.

Un altro educatore per esemplificare riferisce di *escamotages* ai quali spesso si ricorre: utilizzare la stanza riservata ai colloqui per svolgere de-

terminate attività. A suo avviso occorrerebbe organizzare gli spazi non già e non solo con riferimento al numero dei detenuti ma con riferimento alle caratteristiche e alla piena operatività delle attività fondamentali qual'è quella della rieducazione.

Il cappellano denuncia l'eccessiva enfasi che generalmente si riserva alla questione del sovraffollamento, quasi fosse questa l'unica e sulla quale riferisce periodicamente la stampa. Al momento è in corso uno sciopero di protesta dei detenuti di cui poco si parla perché non accompagnato da gesti eclatanti: ciò nonostante il disagio esiste ed è reale ed è ancora una volta manifestazione di una profonda insoddisfazione per il mancato rispetto dei loro diritti. Se la situazione non degenera questo è merito esclusivo di quanti, nell'ombra e con umiltà suppliscono alle carenze delle istituzioni.

Il dirigente sanitario, denunciata l'esistenza la drammaticità in cui versano le cure psichiatriche dopo la riduzione a quaranta ore settimanali della specialistica, tiene a ribadire che nonostante le restrizioni in corso l'intero servizio si sente impegnato a garantire i livelli minimi di assistenza. Non è raro il caso che il medico di turno – per di più sottoposto a critiche e proteste degli stessi detenuti – debba farsi carico anche di compiti infermieristici.

Sopralluogo presso l'istituto Bicocca di Catania.

L'istituto di pena interamente ad alta sicurezza, ospita una media- relativamente stabile – di circa duecentocinquanta detenuti (al momento della visita duecentoventidue, di cui duecentoquattordici A.S. e otto collaboratori), ristretti per una tipologia di reato piuttosto omogenea (imputati per associazione mafiosa, spaccio e traffico di sostanze stupefacenti e omicidio).

La struttura è dotata di una sezione destinata ai collaboratori di giustizia e una per detenuti sottoposti al regime carcerario dell'articolo 41-*bis*.

La tipologia dei reclusi è di soli uomini con età che va dai venti ai quaranta anni mentre piuttosto esigua è la presenza di detenuti extracomunitari (undici) mentre non appare significativo il dato relativo ai soggetti classificati come tossicodipendenti (1 per cento), mentre il 9 per cento risulta affetto da disturbi della personalità ed è sottoposto a trattamento psichiatrico e psicoterapeutico.

Da punto di vista strutturale, l'istituto è apparso in buono stato.

Il personale di polizia penitenziario presenta un organico effettivo di duecentoventinove unità con trentatré unità distaccato presso altre sedi e diciotto provenienti da altre sedi (non sono emersi rilievi sulla dotazione). Il personale civile – comparto ministeri- mostra una presenza di ventisette unità.

Nel corso del sopralluogo il responsabile dell'area pedagogica ha consegnato alla Delegazione (agli atti) ed illustrato un progetto d'istituto articolato per priorità d'intervento tra le quali il lavoro e la formazione scolastica e professionale.

Nel corso del colloquio avuto con gli operatori, il Preside dell'istituto professionale alberghiero della città, ha sottolineato l'importanza che l'avvio - ormai prossimo - di una sezione della scuola riveste nella prospettiva lavorativa dei detenuti. La disponibilità dei responsabili del carcere, la favorevole accoglienza degli insegnanti consentirà, in maniera stabile, di offrire concrete possibilità lavorative (mediante il conseguimento della idoneità al terzo anno dei corsi per la qualifiche di cucina e di sala) in un ambito occupazionale che richiede professionalità e competenze. A tale scopo, nel Protocollo in procinto di essere sottoscritto, saranno concordati i criteri e le modalità attraverso i quali saranno selezionati i detenuti e che non potranno certo prescindere dalla condizione che trattasi di detenuti con condanna definitiva e per i quali sia ravvicinato il fine pena.

Nel confermare la validità dei progetti formativi, un medico psichiatra sottolinea la proficua collaborazione con l'area sanitaria dell'istituto e ribadisce che - l'uso degli ansiolitici e più in generale dei farmaci di cui si lamenta la carenza può essere superato positivamente tramite un idoneo trattamento psicoriabilitativo del detenuto che, per la condanna per reati di mafia, deve essere persuaso che cogliere le opportunità formative in essere (informatica e alberghiero) possono consentirgli di uscire dal circuito criminale.

Dopo che il Presidente dei Ljons di Catania ha illustrato un progetto di realizzazione di un'area verde-giardino attrezzato che consentirà di rendere più umani gli incontri dei detenuti con i loro familiari, un rappresentante del Rotary pone all'attenzione l'importanza che la nuova biblioteca realizzata con il contributo degli associati potrà avere nella vita dell'istituto. Si è infatti proceduto all'ampliamento dei locali esistenti, alla dotazione di moderne scaffalature e alla acquisizione di volumi e pubblicazioni specialistiche. L'impegno del Rotary è stato mosso dall'unica volontà di tenere nella dovuta considerazione un mondo, quale quello dell'espiazione penale, che ingiustamente è tenuto fuori dalla considerazione e sensibilità generale.

Il Vice presidente della Provincia ha proceduto nella illustrazione di un progetto volto a garantire borse-lavoro per la formazione di addetti alla cura del verde pubblico e in generale alla gestione del patrimonio faunistico locale al quale sono destinati specifici fondi europei. Evidenzia in fine anche il valore simbolico che l'educazione e la formazione in questo settore possono ricoprire per un detenuto.

Sempre per quanto attiene la formazione professionale un esponente della società «Euroconsult» espone l'azione svolta in collaborazione con una cooperativa sociale per la formazione di giardinieri (corso già terminato) per la formazione di operatori informatici e di tecnici della lavorazione della cera. Partendo dal presupposto che il detenuto deve essere sollecitato a coltivare un diverso progetto di vita, naturalmente l'obiettivo può considerarsi raggiunto solo con l'inserimento lavorativo dello stesso nelle cooperative di tipo B con le quali la società opera in stretto collegamento. L'associazione svolge poi una intensa attività rivolta alla formazione del personale penitenziario.

Conclusivamente ha la parola il cappellano dell'istituto per affermare come l'impostazione carceraria che a suo avviso è prevalentemente diretto alla punizione e non alla riabilitazione del condannato debba essere ribaltata. La riconquista della fiducia in sè stessi deve essere assecondata e favorita con idonei strumenti. La ragnatela criminale nella quale il detenuto continua a sentirsi irretito anche in carcere deve essere spezzata. Mentre c'è chi denuncia solo questo stato di cose, a noi spetta risolverli.

Seconda parte (21, 22 e 23 ottobre 2004)

La Delegazione che ha effettuato il sopralluogo è stata guidata dal vice presidente della Commissione, senatore Borea e della stessa hanno fatto parte i senatori Garraffa e Ognibene. Il senatore Montagnino ha partecipato alle visite in programma per il giorno 21. Il senatore Ziccone ha preso parte ai sopralluoghi del giorno 22 mentre il senatore Minardo si è unito alla Delegazione il 23 ottobre.

Il programma dei lavori comprendeva le visite della Casa circondariale e di reclusione di Caltanissetta, della casa di reclusione e circondariale di San Cataldo, delle Case circondariali di Enna, Piazza Armerina, Caltagirone, Ragusa e Modica nonché la visita del centro servizi sociali per adulti di Caltanissetta.

La Delegazione ha incontrato come di consueto funzionari e personale dell'amministrazione penitenziaria, agenti di polizia penitenziaria, assistenti sociali, educatori, rappresentanti delle associazioni di volontariato e delle cooperative sociali, imprenditori, esponenti della comunità religiosa locale, nonché altri operatori che a vario titolo svolgono attività in favore della realtà penitenziaria del territorio interessato. In programma anche un incontro con il presidente del Tribunale di sorveglianza di Caltanissetta, dottor Frisella Vella.

Un prospetto riepilogativo dei dati concernenti la popolazione detenuta, l'organico del personale civile e di quello di polizia penitenziaria relativamente a tutti gli istituti penitenziari ed al CSSA (ora Ufficio dell'esecuzione penale esterna) visitato, nonché tutto l'altro materiale consegnato alla Delegazione parlamentare nel corso dei sopralluoghi è posto a disposizione dei componenti della Commissione.

Il giorno 21 ottobre la Delegazione ha visitato la casa di reclusione e circondariale di Caltanissetta ricevuta, tra gli altri, al suo arrivo dal direttore, dottor Angelo Belfiore, e dal Comandante della polizia penitenziaria. Si è quindi svolto un breve incontro con il personale dell'istituto ed altri operatori che ha preceduto la visita del penitenziario.

Nel corso dell'incontro, il Direttore ha rappresentato che la struttura consta di due reparti con presenza di un circuito di alta sicurezza ed un circuito di media sicurezza e detenuti comuni. Uno dei due padiglioni al momento non è attivo in quanto in corso di ristrutturazione anche se i lavori sono ormai ultimati e si attende soltanto l'effettuazione del collaudo per la sua riapertura. In proposito il direttore ha invitato la Delega-

zione ad assumere le opportune iniziative nei confronti del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria affinché possa procedersi al più presto al collaudo. Il direttore ha quindi riferito che la capienza regolamentare del primo padiglione, il solo al momento operativo, è di ottantanove unità a fronte di una capienza tollerabile di centootto detenuti ed una presenza effettiva al momento della visita di ottantacinque ristretti di cui sedici tossicodipendenti e cinque extracomunitari. È stata segnalata la presenza di ventinove detenuti di origine gelese appartenenti a frange malavitose fra loro contrapposte dei *clan* Madonia-Emmanuello, Madonia-Rinzivillo e della Stidda. All'interno del complesso è presente un'aula *bunker* che ha ospitato i processi per le stragi di Capaci e di Via d'Amelio.

Il secondo padiglione, al momento chiuso per ristrutturazione, ha invece una capienza regolamentare di cinquanta unità ed una capienza tollerabile di centoventiquattro. Nel complesso la struttura, a pieno regime, può consentire una capienza tollerabile di duecentotrentadue detenuti. Non si è quindi registrata una situazione di sovraffollamento.

Quanto al personale, prestano servizio presso la struttura duecentoquarantaquattro agenti della polizia penitenziaria rispetto ad un organico di duecentododici unità e ventidue unità di personale amministrativo a fronte di un organico di venti unità. Tra questi è presente un solo educatore, un infermiere ed è stato evidenziato che tre unità del personale amministrativo svolgono servizio in distacco presso altre strutture. Dai dati sopra riferiti emerge che, a fronte di ottantacinque detenuti, prestano servizio duecentoquarantaquattro agenti, anche se il dato deve tener conto della circostanza che uno dei due padiglioni è al momento non agibile e che a pieno regime la capienza tollerabile, come sopra rappresentato, sarà di duecentotrentadue unità.

All'incontro hanno preso parte, tra gli altri, il Presidente delle Camere penali di Caltanissetta, avvocato Daquì Giuseppe e gli avvocati Fiore Alberto, Maira Agata Maria, Pecoraro Salvatore e Pastorello Boris. Il presidente Daquì, ha espresso forti perplessità con riferimento alle dichiarazioni rese, nel corso di un convegno svoltosi recentemente a Nicosia, dal Presidente della Commissione parlamentare antimafia, senatore Centaro che lamentava l'eccessiva discrezionalità e le interpretazioni a suo avviso sconcertanti dei Tribunali di sorveglianza definiti «dame di San Vincenzo», ricordando che nel 2003 sono stati revocati settantadue provvedimenti di carcere duro in conseguenza di interpretazioni della magistratura di sorveglianza contrarie al testo della legge.

Ad avviso delle locali Camere penali le decisioni assunte dalla magistratura di sorveglianza sono criticabili non già per quanto espresso dal presidente Centaro ma perché molto spesso non sono in linea con precetti costituzionali, come quello per cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato. È stato quindi rappresentato il forte disagio delle Camere penali locali in relazione all'attività preparatoria e provvedimento dei Tribunali di sorveglianza della zona; in particolare le decisioni assunte appaiono superficiali, anche alla luce di istruttorie carenti, la presenza del difensore finisce per assumere una funzione meramente formale in contra-

sto al principio del contraddittorio e l'organizzazione e direzione dei Tribunali di sorveglianza sono da ritenersi in generale inadeguate rispetto alle esigenze di equità e giustizia.

Il presidente Daquì ha quindi consegnato alla Delegazione una copia della mozione assembleare proposta dal coordinamento delle Camere penali della Lombardia occidentale e dalla Camera penale di Caltanissetta, in occasione del congresso di Bari dell'Unione delle Camere penali nella quale, oltre a rappresentare quanto precede, si propone l'avvio di un monitoraggio sull'attività dei Tribunali di sorveglianza e la promozione di un dibattito sulle garanzie difensive nelle procedure presso detti Tribunali con l'obiettivo di evidenziare le gravi disfunzioni esistenti ed individuare gli opportuni correttivi.

Sono stati quindi stigmatizzati il forte disagio e le difficoltà esistenti nei rapporti con il Tribunale di sorveglianza di Caltanissetta, in particolare con il suo Presidente dottor Frisella-Vella, anche in considerazione di aspetti caratteriali e comportamentali della persona che – si è fatto notare – non favoriscono certo l'instaurarsi di un clima sereno con l'avvocatura. L'avv. Daquì, in particolare ha lamentato che i magistrati del Tribunale di sorveglianza di Caltanissetta danno lettura integrale in udienza degli atti di causa e non invece di una sintesi da loro elaborata, in tal modo palesando a suo avviso la non conoscenza del fascicolo e determinando forti ritardi nello svolgimento delle udienze. Ad aggravare la situazione vi è poi la circostanza che le relazioni del Centro servizi sociali per adulti sono trasmesse soltanto poche ore prima delle udienze impedendo così ai difensori di prenderne effettiva conoscenza. Inoltre in molti casi le decisioni sulla libertà anticipata sono adottate soltanto a ridosso del fine pena con tutte le conseguenti implicazioni. È stato infine auspicato un utilizzo più razionale delle strutture del carcere per lo svolgimento di colloqui con i detenuti.

È intervenuto poi il signor Giancarlo Ciulla dell'associazione Pappillon il quale ha brevemente richiamato l'attenzione sull'attività di assistenza giuridica e materiale che l'associazione svolge in favore dei ristretti degli istituti penitenziari della zona, lamentando i riflessi che la presenza di un solo educatore determina sull'attività trattamentale. È stato inoltre rappresentato che vi sono richieste di liberazione anticipata che attendono da più di due anni di essere evase.

È quindi intervenuto il dottor Salvatore Messina sindaco di Caltanissetta, il quale, dopo aver sottolineato gli ottimi rapporti con la direzione del carcere, ha rappresentato le difficoltà, per lo più dovute alla vigente normativa urbanistica, che ancora non consentono di dare una risposta alla condivisibile richiesta di realizzare una struttura per l'attesa dei familiari in visita ai detenuti, preservandoli in tal modo dalle intemperie. Ha quindi manifestato la disponibilità dell'amministrazione comunale a risolvere al più presto il problema e, più in generale, a valutare proposte dirette a favorire il reinserimento lavorativo di *ex* detenuti.

È stata quindi rappresentata la difficile situazione delle strutture immobiliari variamente utilizzate per lo svolgimento dei servizi giudiziari. Il

Tribunale di sorveglianza, in particolare, è ospitato in una struttura che richiederebbe importanti interventi di manutenzione straordinaria che dovrebbero riguardare anche l'impianto di climatizzazione; una situazione questa che determina un disagio fortissimo per tutti gli operatori. È in progetto l'ampliamento del Tribunale con la realizzazione di una ulteriore ala contigua dell'edificio che consentirebbe di risolvere parte dei problemi esistenti ma, al riguardo, il progetto, che ha superato il vaglio del Ministero, risulta essere stato finanziato soltanto in parte ed una realizzazione parziale – si è fatto notare – non permetterà certo di far fronte alle esigenze del servizio. Il Comune anticipa gli oneri per lo svolgimento del servizio di vigilanza degli uffici giudiziari garantito da agenti privati. È emerso che per gli affitti dei locali destinati al servizio giustizia sono spesi circa cinquecentomila euro l'anno che ben potrebbero consentire il pagamento di un mutuo; in considerazione di ciò è stata rappresentata dagli intervenuti l'esigenza di una maggiore razionalizzazione delle risorse. È stato segnalato inoltre che a Villalba è presente una casa mandamentale al momento non utilizzata.

Il comandante della polizia penitenziaria, ha riferito che il turno della polizia penitenziaria è articolato su quattro quadranti per cui non si maturano straordinari. Riferendosi quindi al numero di agenti addetti alla struttura, ha evidenziato che il dato deve essere letto considerando che, rispetto ai duecentoquarantaquattro agenti effettivi, ben trenta sono in missione e cinquanta unità sono invece addette al nucleo traduzioni e piantonamenti che serve l'intera provincia di Caltanissetta. Circa il 70 per cento della forza è costituita da agenti residenti a Caltanissetta. Il comandante, rispondendo ad una domanda del senatore Borea, ha rappresentato che la cucina dell'istituto permette di osservare anche diete particolari dettate da motivi di salute o religiosi e che il cibo fornito dall'amministrazione è abitualmente consumato dai detenuti anche se è in corso una protesta realizzata attraverso l'astensione dal vitto fornito dall'amministrazione ma non anche – si è fatto notare – dal sopra vitto.

Il Direttore, riferendosi alla situazione del servizio sanitario presso l'istituto, ha rappresentato il problema della insufficienza dei fondi disponibili anche perché la ASL non fornisce i farmaci per i ristretti che conseguentemente sono a carico dell'amministrazione penitenziaria, fatto salvo per quelli destinati ai detenuti tossicodipendenti. Nonostante tali criticità, sono state attivate quasi tutte le specialistiche; in particolare è operativo un gabinetto radiologico ed è assicurato un servizio di guardia medica con una copertura nell'arco di cinque ore. Il dottor Abbate, medico, in particolare, ha sottolineato l'assenza di un reparto di infermeria, mentre ha richiamato l'attenzione sul gabinetto di fisioterapia, ben attrezzato e che serve anche altre strutture. È emerso poi che l'ultimo caso di suicidio in carcere è risalente al 2001 anche se non mancano casi anche recenti di tentato suicidio e fenomeni di autolesionismo ed abuso di alcool. Vino o birra sono distribuiti in sopravvitto e vi sono controlli giornalieri per evitare abusi.

Quanto al personale, svolgono il loro servizio presso la struttura un medico incaricato di ruolo, tredici specialisti, un'infermiera di ruolo, sei infermieri professionali, una infermiera per il servizio tossicodipendenze, un tecnico di fisiochinesiterapia, un medico del presidio tossicodipendenti, un medico del lavoro e uno psicologo.

All'area pedagogica dell'istituto penitenziario di Caltanissetta, è adetto la dott.ssa Beatrice Sciarrone dopo che l'altra educatrice in servizio presso la struttura è stata distaccata presso la casa circondariale di Enna.

Tra gli interventi di formazione professionale curati dall'area pedagogica, anche in assolvimento di direttive comunitarie (Programma operativo regionale Sicilia 2000-2006, complemento di programmazione POR-I-CdPI) sono stati segnalati i corsi «Electro», «Arte lignea» e «Gilding», tutti della durata di 500 ore complessive ed ai quali sono iscritti rispettivamente dieci detenuti per corso.

All'interno della struttura, a cura dell'Ente CIRPE, è funzionante uno «Sportello multifunzionale», che eroga ai ristretti un servizio di informazione, orientamento e progettazione.

Tra le attività didattiche svolte si segnalano il corso di scuola elementare destinato ai detenuti cosiddetti «comuni» al quale risultavano iscritti tre ristretti ed un corso di scuola elementare per detenuti dell'Alta Sicurezza al quale partecipavano sette ristretti. Sono poi attivi due corsi di scuola media ai quali erano iscritti tredici detenuti.

Quanto alle attività di osservazione, queste si esplicitano, in larga misura, attraverso colloqui condotti da un educatore e da quattro assistenti sociali operanti presso il locale C.S.S.A.

Si è quindi svolto un breve giro all'interno della parte agibile dell'istituto. La Delegazione come di consueto ha visitato la cucina, l'area sanitaria, quella trattamentale nonché alcune celle, intrattenendosi con gli operatori ed alcuni detenuti. Si è riscontrato che le celle ospitano di norma fino a tre detenuti con la presenza di bagno e docce in cella. Sono apparsi invece insufficienti gli spazi per le attività ricreative e sportive e questo fa sì che molto spesso vi siano iniziative per lo più autogestite dai detenuti, come ad esempio partite di calcetto. In talune circostanze ed in relazione ad eventi particolarmente significativi, compatibilmente ai limiti posti in essere dalla struttura ed alla tipologia dei detenuti stessi, è risultato che si organizzano incontri o seminari avvalendosi anche del supporto di volontari. Presso la struttura è esistente una biblioteca che conta circa tremila volumi. In proposito è stato rappresentato che per via dell'attuale tipologia di detenuti ospitati, il servizio biblioteca allo stato non prevede momenti di lettura da svolgersi in socialità.

Non sono state riscontrate particolari criticità in aggiunta a quanto sopra rappresentato. La situazione del carcere di Caltanissetta è da giudicare positiva. Non si registra sovraffollamento né carenze igieniche, anche in virtù delle migliorie recentemente apportate alla struttura, ed è possibile concludere nel senso che sono nell'insieme rispettati i diritti e la dignità delle persone.

La Delegazione si è quindi recata in visita presso il Centro servizi sociali per adulti (ora uffici per l'esecuzione penale esterna, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b) della legge 27 luglio 2005, n. 154 che ha novellato l'articolo 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354) di Caltanissetta, ricevuta al suo arrivo dalla direttrice reggente la dott.ssa Giovanna Alessi. Il centro ha competenza per gli Istituti di Caltanissetta, Enna, Piazza Armerina, Nicosia e San Cataldo.

Nel corso dell'incontro con le assistenti sociali ed altri operatori del centro, la direttrice ha rappresentato che il personale addetto al centro è costituito da ventuno unità rispetto alle ventitré previste in pianta organica. Di questi undici sono gli assistenti sociali in servizio rispetto ad un organico di tredici unità che, ove completato, consentirebbe di far fronte adeguatamente ai compiti che l'ufficio è chiamato a svolgere, anche alla luce della programmata apertura di una sede ad Enna. È stata quindi evidenziata la situazione dei mezzi e delle dotazioni anche informatiche dell'ufficio che sono ritenute adeguate alle esigenze del servizio. In particolare ogni assistente sociale può disporre di un personal computer e nel complesso sono quattro le autovetture disponibili per i servizi esterni.

È stata quindi richiamata l'attenzione sui rapporti con la magistratura di sorveglianza che sono stati sempre ottimi ed improntati ad una proficua collaborazione, ad eccezione dell'ultimo periodo con la presidenza del dottor Frisella Vella in relazione al fatto che le richieste del Tribunale concernenti le relazioni pervengono all'ufficio in tempi insufficienti (di regola otto giorni prima delle udienze invece dei tre mesi mediamente necessari) per consentire l'elaborazione di atti di valido contenuto. Inoltre le richieste non sono corredate con copia degli atti istruttori, a differenza di quanto avveniva in passato, con tutte le difficoltà evidenti che questo determina sulla qualità degli atti. In proposito, dopo alcuni tentativi infruttuosi esperiti nelle vie brevi, si è stati costretti – si è fatto notare – a richiedere formalmente un incontro con il dottor Frisella Vella per concordare modalità e tempi operativi al fine di favorire una proficua collaborazione tra il centro servizi sociali per adulti ed il Tribunale di sorveglianza; incontro che però non ha ancora avuto luogo e che sarebbe auspicabile avvenga al più presto.

È stato quindi affrontato il problema della sicurezza, rappresentandosi che, nei casi di maggiore rischiosità, le assistenti sociali possono contare sulla presenza di un'agente della Polizia penitenziaria in borghese che le accompagna nei sopralluoghi anche se fortunatamente da molto tempo non si verificano episodi di minacce o situazioni di reale pericolo. È stato quindi evidenziato che la situazione socio-familiare e lavorativa della maggior parte dei soggetti nei confronti dei quali si rivolge l'attenzione del servizio si presenta problematica in conseguenza di precarie e disagiate condizioni economiche, mancanza di lavoro, scarso livello di istruzione scolastica, insufficienza o assenza di reddito familiare. Molti sono i tossicodipendenti condannati per reati contro il patrimonio e la persona mentre, con riferimento al territorio di Gela, i soggetti interessati dai ser-

vizi del centro in molti casi appartengono alla microcriminalità organizzata o sono autori di reati di mafia.

È stata quindi richiamata l'attenzione su una convenzione-quadro per la creazione e gestione del polo di eccellenza della solidarietà e della promozione umana «Mario e Luigi Sturzo», stipulata tra il Ministero della giustizia e la fondazione Istituto di promozione umana «Monsignor Francesco Di Vincenzo». Obiettivo della convenzione è lo sviluppo di un progetto finalizzato a favorire l'accoglienza e l'accompagnamento umano ed il sostegno psicologico per i soggetti in esecuzione di pena detentiva o, in misura alternativa, che, selezionati dall'amministrazione penitenziaria, intendano aderire al progetto. Al riguardo è stato segnalato che due detenuti, rispettivamente di Piazza Armerina e Caltagirone, sono già stati individuati dal DAP ed hanno manifestato la loro disponibilità di aderire al progetto che permetterà di avviarli al lavoro. In particolare per il detenuto di Piazza Armerina mancherebbe soltanto l'autorizzazione *ex* articolo 21 dell'ordinamento penitenziario da parte del Tribunale di sorveglianza che consentirebbe alla persona selezionata di iniziare un'attività di lavoro consistente nella coltivazione di un fondo messo a disposizione dalla Chiesa nel territorio tra Piazza Armerina e Caltagirone; autorizzazione che si auspica possa giungere al più presto per dar corso alla meritevole iniziativa.

La direttrice ha quindi rappresentato che, con riferimento alla esperienza applicativa del cosiddetto «indultino» su novantacinque provvedimenti concessi, dieci sono state le *revoche*.

È quindi intervenuta la dottoressa Costa Teresa, assistente sociale, la quale ha brevemente parlato della sua attività, rappresentando, in particolare, le difficoltà incontrate per favorire il reinserimento lavorativo anche in considerazione del carattere dell'economia locale in prevalenza agropastorale. Ha quindi evidenziato che le assistenti sociali sono favorite nel loro lavoro da una positiva accoglienza essendo le stesse per lo più viste come persone in grado di fornire un aiuto concreto. Nella sua attuale veste di capo area del settore amministrativo ha sottolineato sia la insufficienza delle risorse finanziarie disponibili, sia le difficoltà che derivano dal fatto che l'ufficio non ha ancora autonomia contabile, dipendendo dall'amministrazione del carcere di Caltanissetta. Ha quindi concluso il suo intervento stigmatizzando le difficoltà che determina alla qualità del servizio la prassi dell'attuale presidenza del Tribunale di formulare le richieste degli atti istruttori di competenza del centro, soltanto pochi giorni prima delle udienze e di norma il sabato.

Anche l'assistente sociale dottoressa Genova Luigia ha lamentato il poco tempo disponibile per elaborare le relazioni in considerazione del fatto che le richieste del Tribunale non sono formulate con quel congruo anticipo che sarebbe necessario sia per consentire un adeguato approfondimento dei casi, sia per far pervenire gli atti richiesti qualche giorno prima rispetto alla data dell'udienza. In ogni caso non si registrano rinvii delle udienze causati dalla mancata produzione degli atti o dalla loro insufficienza mentre non sempre le decisioni del Tribunale risultano coerenti

con il contenuto delle relazioni. Tutte le difficoltà dunque potrebbero essere risolte con un adeguato coordinamento fra Tribunale e centro.

La Delegazione nel pomeriggio ha incontrato il presidente del Tribunale di sorveglianza di Caltanissetta, dottor Frisella Vella. Il presidente Borea ha introdotto l'incontro – al quale hanno partecipato anche i magistrati dell'ufficio, dottoressa D'Agostino Monica e dottor Loffredo Andrea – chiedendo chiarimenti su quanto rappresentato dal presidente delle Camere penali, avvocato D'Aquì e dalle operatrici del CSSA in ordine alle difficoltà esistenti nei rapporti con il Tribunale di sorveglianza, che sarebbe necessario superare al più presto anche perché tale situazione ha riflessi negativi inaccettabili sugli operatori e, soprattutto, sui destinatari delle misure del Tribunale.

Il presidente, dottor Frisella Vella, ha lamentato la scarsa disponibilità delle operatrici del CSSA e della direttrice, a partecipare a riunioni da lui indette per consentire un esame più approfondito dei fascicoli, sottolineando come in passato abbia sempre operato in tal modo con buoni risultati. Ha quindi evidenziato come vi siano stati casi di rinvio delle udienze per mancata produzione delle relazioni e che inoltre il contenuto delle medesime appare molto spesso insufficiente ad offrire un quadro esaustivo della situazione interessata, adeguato a supportare le decisioni del Tribunale lamentando altresì l'eccessiva burocratizzazione del CSSA. A suo avviso andrebbe riconsiderata l'area dell'esecuzione penale esterna alla luce degli insufficienti risultati prodotti, visto che i CSSA non sono in grado di rappresentare realmente le situazioni che vengono all'attenzione del giudice.

Altra criticità è costituita dal forte *turn over* di giudici addetti al Tribunale di sorveglianza al quale, si fa notare, sono di norma destinati giovani magistrati che molto raramente permangono una volta trascorso il periodo minimo di servizio presso la sede; una situazione questa che non favorisce certo quella continuità che è indispensabile ad assicurare qualità nel lavoro e che è probabilmente da ascrivere sia alla non appetibilità della funzione, sia alle peculiarità della sede di Caltanissetta.

Sono quindi intervenuti il senatore Montagnino – per richiamare l'attenzione sull'esigenza che vi sia una reale collaborazione tra Tribunale e CSSA invitando a compiere tutti gli sforzi necessari per superare le attuali difficoltà di comunicazione esistenti – ed il presidente Borea – che ha stigmatizzato i riflessi negativi dell'attuale situazione sull'attività degli avvocati penalisti con danno inaccettabile sull'esercizio del diritto di difesa.

Per il presidente Frisella Vella tale situazione, da ultimo sottolineata, è, a suo avviso, la conseguenza del suo modo di intendere la funzione del Tribunale di sorveglianza, evidentemente diverso da quello voluto dagli avvocati che, certamente, preferivano quanto avveniva prima del suo arrivo a Caltanissetta. Le udienze infatti si svolgevano sulla falsariga di quelle civili mentre ora esse vedono la sua costante presenza con attenzione particolare nell'organizzazione dell'attività del Tribunale. Dopo aver rappresentato che ogni udienza mediamente riguarda circa trenta fa-

scicoli, sottolinea che, in considerazione del suo particolare modo di intendere la funzione, ha ritenuto opportuno non delegare la valutazione dei casi di liberazione anticipata che sono tutti da lui personalmente esaminati. Evidentemente tale modo di intendere la sorveglianza non incontra il gradimento degli avvocati.

Rispondendo ad una richiesta del presidente Borea, che ricordava il caso posto dal CSSA che segnalava l'esigenza di avere al più presto l'autorizzazione, ex articolo 21, per il detenuto di Piazza Armerina, in modo da poter avviare il progetto che lo riguarda, il presidente del Tribunale di sorveglianza di Caltanissetta ha riferito di aver già provveduto nell'udienza di ieri.

Il dottor Quattrocchi, direttore di cancelleria, ha rappresentato l'utilità di un adeguamento dell'organico del personale amministrativo, in particolare lamentando l'assenza di un funzionario contabile.

I magistrati addetti all'ufficio hanno quindi brevemente rappresentato le principali differenze tra l'attuale esperienza e quelle svolte in altre sedi, in particolare sottolineando come il presidente Frisella Vella ritenga necessaria una attiva presenza del magistrato in Istituto per una conoscenza migliore dei casi che è chiamato ad affrontare.

Il presidente Frisella Vella a conclusione dell'incontro ha consegnato alla Delegazione copia dei suoi discorsi inaugurali per gli anni giudiziari 2003 - 2004 e 2005 nei quali sono rappresentate le criticità sopra ricordate nonché i dati sull'attività dell'ufficio.

La Delegazione si è quindi recata a S. Cataldo per una visita della locale casa di reclusione. L'attuale destinazione a reclusione risale al 1985, mentre in precedenza il fabbricato era utilizzato come Istituto di osservazione minorile.

La struttura è ubicata nel centro storico e risale all'epoca fascista, di cui conserva ancora i segni distintivi. Il carcere è privo di cinta muraria e per tale motivo, non potendo garantire un elevato livello di sicurezza, viene destinato ad accogliere detenuti definitivi con fine pena inferiore a cinque anni e, comunque, in espiazione di reati comuni.

La zona detentiva consta di quattro sezioni, due delle quali, sono occupate da detenuti comuni e possono accogliere un massimo tollerabile di novantuno detenuti. Oltre le due sezioni sopra descritte esistono la «sezione infermeria» e la «sezione isolamento giudiziario» per ulteriori dodici posti complessivi.

Dall'entrata in vigore della legge n. 207 del 1° agosto 2003 sono stati dimessi da questo Istituto trentotto detenuti.

Operano nella struttura un medico incaricato, un infermiere professionale di ruolo, tre medici del SIAS e tre infermieri a parcella. Sono operative quattro branche specialistiche riguardanti l'odontoiatria, la dermatologia, la psichiatria e l'infettivologia.

Per quanto concerne le dotazioni informatiche sono disponibili ventidue computers, suddivisi omogeneamente fra le diverse aree e sono in fase di ultimazione i lavori di cablaggio per la loro messa in rete sia *intranet* che *internet*.

Quanto alle attività trattamentali, è stato rappresentato che, per l'anno scolastico 2004-2005, sono attivi i seguenti corsi: – scuola media al quale sono iscritti sedici detenuti seguiti da quattro insegnanti; – scuola elementare, con la partecipazione di dodici detenuti curati da una insegnante; – scuola superiore di ragioneria «Progetto Sirio» nel quale sono iscritti diciannove detenuti alla prima classe, otto alla seconda e tre alla quarta, curati nel complesso da undici insegnanti. Sono poi stati attivati per l'anno formativo 2003-2004, i seguenti corsi, ai quali sono stati iscritti in totale quaranta detenuti: – Corso per ebanista; – Corso per installatore manutentore di condizionamento d'aria; – Corso per installatore impianti piscine; – Corso di informatica di «Operatore office 2000». La scelta delle specifiche attività formative è stato il frutto – è stato fatto notare – di una attenta valutazione del mercato del lavoro operata dall'Ente che gestisce i corsi, il CIRPE, in un'ottica tesa a favorire un concreto reinserimento lavorativo dei detenuti.

Il CIRPE ha aperto all'interno dell'istituto uno sportello multifunzionale, al quale accedono i detenuti interessati o che devono essere avviati ai corsi per essere orientati all'identificazione delle loro esigenze nel campo della formazione professionale ed informati su quanto riguarda il mondo del lavoro in genere.

Quanto al lavoro, è stato rappresentato che nel secondo semestre 2003 e nel primo semestre 2004 sono state espletate tremilaseicentoundici giornate lavorative (millesettecentoventisei nel secondo semestre 2003 e milleottocentottantacinque nel primo semestre 2004). La tabella in vigore prevede ventuno posti di lavoro riguardanti servizi di istituto e lavorazioni interne che però a causa della mancata copertura finanziaria, sono stati ridotti a quindici posti di lavoro.

Si svolgono regolarmente funzioni del rito cattolico e molti detenuti si avvalgono del sostegno religioso offerto dal Cappellano. Particolare sensibilità ed attenzione è stata dimostrata dal Vescovo di Caltanissetta che ha in più occasioni incontrato i detenuti ed officiato la S. Messa. È stata quindi segnalata l'attività di due assistenti volontarie che, autorizzate ai sensi dell'articolo 78 dell'ordinamento penitenziario, hanno svolto corso di catechesi e colloqui con i detenuti che ne hanno fatto richiesta, fornendo loro assistenza spirituale.

È stato rappresentato che, in data 19 dicembre 2003, in collaborazione con il liceo socio-psico-pedagogico «Maria Ausiliatrice» di San Cataldo, si è svolto un incontro di preghiera al quale hanno partecipato un gruppo di studenti che frequentano le classi di detto istituto. In considerazione del buon esito di tale iniziativa, la stessa è stata ripetuta in data 5 aprile 2004.

È garantita l'assistenza ai detenuti di altre religioni, che hanno potuto incontrare i rispettivi ministri di culto nonché ai detenuti musulmani, è stata assicurata la possibilità di osservare gli obblighi previsti dal Corano. In particolare sono state garantite le loro abitudini alimentari ed il rispetto delle loro consuetudini nel periodo del «Ramadan».

Per quanto concerne le attività culturali, ricreative, sportive e di tempo libero in genere, è stata evidenziata la intensa collaborazione tra l'Amministrazione penitenziaria e la comunità esterna che ha permesso di realizzare alcune significative iniziative tra cui si segnalano le seguenti: – in data 22 marzo 2004 nella sala teatro del penitenziario la compagnia teatrale «Il telaio» di Serradifalco, con il patrocinio della Provincia regionale di Caltanissetta, ha portato in scena la commedia «E fuori nevicata» di Vincenzo Salemme; – un gruppo di detenuti ha portato in scena, uno spettacolo teatrale scritto e realizzato da loro stessi; – il Centro giovanile Sant'Anna, associazione culturale operante a San Cataldo, fra le altre cose organizza ogni anno un concorso di componimento su temi quali la cultura della legalità, della solidarietà, il rispetto dell'ambiente, rivolto agli studenti di San Cataldo, compresi quelli frequentanti i corsi scolastici all'interno di questo istituto. Per l'anno 2004 il concorso verteva sul tema «Padre Pugliesi progettava a favore dei giovani, Grigoli perché lo hai ucciso?». Onde preparare i detenuti a tale concorso in data 19 aprile 2004 è stato proiettato nella sala teatro di questa struttura un film sulla vita di Padre Pugliesi, seguito da un dibattito con la partecipazione di un gruppo di volontari facenti parte della comunità esterna.

L'istituto è dotato di una biblioteca che dispone di circa mille volumi tutti di recente pubblicazione che, dopo molti mesi di inattività per lavori di ristrutturazione, è tornata ad operare riprendendo a servire i detenuti di S. Cataldo. In una sala attigua alla sala biblioteca è stata realizzata una sala multimediale con otto postazioni per gli utenti collegate in rete con la postazione del docente.

Da far rilevare, infine, che sono stati presi contatti con l'Amministrazione comunale di San Cataldo per la stipula di un protocollo di intesa che permetta, ai detenuti, attraverso il «prestito a domicilio», la fruizione del materiale librario della biblioteca comunale.

La struttura si avvale di un ampio locale, destinato ad iniziative di «socialità», nel quale i detenuti hanno accesso quotidianamente per svolgere attività ricreative come giochi (vi sono infatti tavoli da *ping-pong* e calcio-balilla) e musica.

In data 25 giugno 2004 si è svolto uno spettacolo musicale nel quale si sono esibiti un gruppo di volontari esterni ed un gruppo di detenuti qui ristretti; nell'ambito dello spettacolo si è anche svolta la premiazione del quadrangolare di calcetto effettuato nei giorni 23 e 24 giugno 2004.

Alla manifestazione era presente il Presidente dell'Associazione che ha partecipato al quadrangolare di calcetto ed una rappresentanza dei calciatori esterni.

Nell'ampio cortile, adibito alle attività all'aperto, si sono svolti incontri di calcetto, tennis e pallavolo.

Nell'ambito delle attività rivolte ai detenuti tossicodipendenti qui ristretti, la direzione, considerato che questa struttura è dotata di una palestra completa di attrezzatura per praticare il *body-building*, ha presentato, ai sensi del comma 1 dell'articolo 127 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, un progetto che è stato incentrato su tale attività

ed è stato denominato «SportIVAMENTE». Tale progetto è stato approvato e finanziato ai sensi dell'articolo 135 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, ha avuto inizio in data 31 dicembre 2003, si è concluso in data 31 marzo 2004 ed è stato frequentato da venti detenuti tossicodipendenti.

È stato, inoltre, organizzato un quadrangolare di calcetto, al quale hanno partecipato due squadre formate da detenuti qui ristretti e due squadre formate da volontari esterni. Il torneo, patrocinato dall'Amministrazione comunale di San Cataldo, si è svolto in diverse fasi e precisamente in data 23 e 24 giugno 2004. Sono state giocate le partite eliminatorie; mentre in data 25 giugno 2004 si è svolta la finale.

In data 25 giugno 2004, nell'ambito di uno spettacolo musicale organizzato per l'occasione, si è svolta la premiazione del torneo.

Dal sopralluogo effettuato all'interno dell'istituto, ad integrazione di quanto sopra riferito, si è constatato che le sezioni sono costituite da stanze da sedici posti e stanze da sei, che vi è un locale docce per sezione con undici postazioni, riscontrandosi l'assenza dei diffusori mentre la cucina è apparsa adeguata sotto il profilo igienico-sanitario. La Delegazione nel corso del sopralluogo, ha, tra gli altri, anche incontrato il Sindaco di San Cataldo – il quale ha riferito che è allo studio una variante al piano regolatore che permetterà, rimuovendo un vincolo urbanistico, di realizzare su un'area alloggi per gli agenti della polizia penitenziaria – nonché il dottor Luigi Nocera del Centro giovanile Sant'Anna che ha riferito brevemente delle iniziative di carattere sportivo e ricreativo promosse dai volontari segnalando, in particolare, un quadrangolare di calcetto con la partecipazione di volontari e ristretti dell'istituto.

Il giorno successivo la Delegazione – composta con l'occasione dai senatori Ziccone, Garraffa e Ognibene – si è recata ad Enna per la visita della locale casa circondariale, ricevuta al suo arrivo dalla direttrice, dottoressa Letizia Bellelli. Si è quindi svolto un breve incontro di saluto nel quale la direttrice ha illustrato brevemente le caratteristiche del penitenziario di Enna che, al momento della visita, ospitava centocinquanta detenuti dei quali dieci donne rispetto ad una capienza prevista di centodiciotto unità. Tra questi quarantuno erano i detenuti tossicodipendenti e diciotto quelli extracomunitari. La popolazione detenuta è in prevalenza calabrese e siciliana anche se pochi in media sono i ristretti della provincia di Enna, essendo altre le parti della regione maggiormente interessate da fenomeni di criminalità. È stato quindi rappresentato che da due giorni ha avuto inizio una iniziativa di protesta da parte dei detenuti attraverso l'astensione dal vitto fornito dall'amministrazione ed altre iniziative. Il carcere è risalente agli anni '20 e offre nel suo complesso condizioni di vivibilità dignitose. Consta di un reparto maschile suddiviso in sezioni protetti, alta sicurezza e detenuti comuni, una sezione maschile, una sezione semiliberi ed un reparto isolamento maschile. Non vi sono spazi per lo svolgimento di attività sportive mentre sono presenti aule, utilizzate per corsi, ed una sala polivalente mentre gli spazi esterni sono insufficienti ed angusti. Si segnala che risale ormai a venti anni la realizzazione di

uno scheletro di struttura che avrebbe dovuto costituire un ampliamento del carcere che, per l'assenza di fondi, costituisce «il regno dei piccioni». Limitati sono inoltre gli spazi riservati agli uffici amministrativi.

Il senatore Garraffa ha sottolineato l'importanza che i penitenziari abbiano strutture e spazi adeguati che sono fondamentali per consentire lo svolgimento di attività trattamentali in attuazione del dettato costituzionale.

Esiste un'unica sala colloqui per avvocati, che per tale ragione è utilizzata ogni giorno e comunque appare insufficiente alle esigenze della struttura.

È quindi intervenuta brevemente la signora Cagnina Edda, presidente dell'associazione Hinner Whiil che ha riferito brevemente dell'attività di volontariato svolta in favore dei ristretti di Enna evidenziando, in particolare, il corso di legatoria e quello di *yoga* di prossima attivazione.

La dottoressa Rizzo Pierelisa, *tutor* dell'A.N.F.E. ha riferito delle iniziative musicali e dei corsi attivati come ad esempio quello per parrucchieri e quello per la manutenzione di parchi e giardini. Tra le altre iniziative sono state segnalate la sfilata di moda che si è svolta all'interno e che ha suscitato grande interesse e le attività di serigrafia. È stato quindi segnalato che un giovane detenuto è iscritto alla facoltà di filosofia all'Università di Messina.

Il responsabile dell'area sicurezza, ispettore capo Iraci Gambazza ha riferito che il turno di servizio della Polizia penitenziaria è articolato di norma su tre quadranti e che non vi sono arretrati nel pagamento degli straordinari.

Il personale della Polizia penitenziaria è costituito da centoventotto unità rispetto ad un organico di centoventitré. Al riguardo è stato rappresentato che, se da un lato l'organico può ritenersi completo, non altrettanto può dirsi per il nucleo traduzioni che è sottodimensionato rispetto alle reali esigenze considerato che il nucleo ha competenza sull'intera provincia con un territorio particolarmente esteso. Il personale amministrativo è costituito da ventidue effettivi su un organico di diciannove con la presenza, tra gli altri, di due educatori. È stato rappresentato che sono buoni sia i rapporti con il Presidente del tribunale di sorveglianza che è presente abitualmente presso la struttura, sia con l'amministrazione locale. Quanto alle iniziative trattamentali sono stati attivati corsi di scuola elementare media, nonché corsi di formazione come, ad esempio, un corso di legatoria.

Quanto al servizio sanitario all'interno della struttura è presente un piccolo ambulatorio ed è assicurato un servizio di guardia medica nell'arco delle dodici ore. In proposito sono state evidenziate le carenze di risorse finanziarie che consentono di poter attivare soltanto poche specialistiche. Il Ser.T. fornisce i farmaci antiretrovirali mentre i restanti farmaci sono a carico degli istituti. Ad esempio le stesse cure odontoiatriche non possono essere assicurate presso l'istituto ma è necessario avvalersi del servizio offerto nel carcere di Caltanissetta, né vi è un reparto attrezzato

presso l'ospedale locale, con tutti i problemi che questo determina. In ogni caso non si sono registrati di recente casi di suicidio.

Il dottor Sanfilippo Salvatore, assessore alla solidarietà sociale del Comune di Enna ha riferito brevemente delle iniziative dirette a favorire il reinserimento lavorativo degli *ex* detenuti evidenziando in particolare i buoni risultati ottenuti dall'impiego, ancora in atto, di cinque *ex* detenuti che lavorano quattro ore ogni giorno in lavori socialmente utili. Ha quindi riferito che un paio di cooperative sociali offrono occasioni lavorative ad *ex* tossicodipendenti e ristretti nel settore della manutenzione delle aree verdi anche se, più in generale, non sono numerose le occasioni lavorative.

Nel corso del sopralluogo che si è svolto all'interno dell'istituto e che ha interessato le principali parti della struttura è emerso, oltre quanto sopra rappresentato, che i detenuti alloggiano mediamente in tre per cella con la presenza di una turca che, per quelle visitate, si presentano in pessimo stato di manutenzione. La cucina invece appare adeguata e consente di offrire anche diete particolari per motivi di salute o religiosi. È stata quindi rappresentata l'insufficienza e l'inadeguatezza della dotazione informatica della struttura nonché le difficoltà del collegamento alla rete nonché un elenco recante sintesi dei più urgenti lavori di manutenzione straordinaria.

Il senatore Garraffa ha evidenziato come la scarsità degli spazi e le pessime condizioni delle celle ed in particolare del bagno non favorisce certo il reinserimento del detenuto che vive in una condizione alienante che lo porterà, al termine dell'espiazione della pena, a maturare e ad accrescere un rapporto di contrapposizione con le Istituzioni.

Il senatore Ziccone ha invece osservato che il carcere di Enna non può dirsi in condizioni migliori di altri sovraffollati ma, girando nei corridoi e per le celle la popolazione carceraria ha la consapevolezza degli sforzi che l'amministrazione carceraria compie per superare le difficoltà oggettive nelle quali opera. Al termine della visita la Delegazione ha avuto un breve incontro con l'assistente capo Aiello Gaetano, rappresentante della CISL, il quale, riferendosi alle notizie di chiusura della sezione dell'alta sicurezza a Caltanissetta o ad altre relative ad Enna, ha chiesto che non siano disperse le professionalità e le esperienze acquisite anche tenendo conto dei disagi che questo determinerebbe per le famiglie.

La Delegazione si è quindi recata in visita alla casa circondariale di Piazza Armerina che è diretta sempre dalla dottoressa Bellelli. Il carcere, al momento della visita, ospitava ottantadue detenuti, di cui venticinque tossicodipendenti e quaranta di provenienza extracomunitaria. La capienza regolamentare e quella tollerabile sono rispettivamente di quarantacinque e di novanta unità. La presenza media nell'arco dell'anno è invece di circa ottanta detenuti. I ristretti appartengono alla categoria dei detenuti comuni, cosiddetti di media sicurezza, con pene detentive non superiori ai cinque anni di reclusione; sono altresì ristretti soggetti con pene non ancora definitive nei limiti sopra indicati. Per lo più la popolazione detenuta è co-

stituita da autori di reati in prevalenza connessi al consumo di stupefacenti.

Nel corso dell'incontro che ha preceduto la visita dell'istituto ed al quale hanno partecipato, tra gli altri, il vicesindaco Fabrizio Tudisco, il consigliere comunale Giuseppe Falcone, l'insegnante Rosario Piazza e l'assistente volontario Giuseppe Micali. Il ragioniere Giovanni Di Maio, responsabile dell'area amministrativa, ha evidenziato che, dal primo gennaio, la casa circondariale avrà autonomia contabile favorendo in tal modo la gestione dell'istituto. In ogni caso le risorse finanziarie disponibili sono insufficienti, in particolare, per quanto riguarda l'acquisto dei farmaci. La Casa circondariale di Piazza Armerina è una struttura di recente costruzione anche se sono insufficienti gli spazi interni da destinare ad attività trattamentali e manca una Chiesa.

Quanto alla situazione sanitaria si registra la presenza di un caso di detenuto affetto da sindrome HIV e, in media, una decina di casi all'anno di epatite. Il servizio sanitario è assicurato da un medico incaricato, quattro medici a convenzione e due medici specialisti convenzionati per le branche di psichiatria e cardiologia. Il personale infermieristico è costituito invece da tre unità.

Quanto al personale amministrativo sono presenti dieci unità che costituiscono il pieno organico, di cui un educatore mentre l'organico della Polizia penitenziaria è costituito da quarantasette unità rispetto ad un organico di quarantuno.

La dottoressa Rampello Concetta, educatrice, ha riferito brevemente dei progetti avviati finalizzati a favorire il reinserimento lavorativo dei detenuti nonché delle potenzialità dell'area contigua alla struttura che, ove destinata al servizio della stessa, consentirebbe di risolvere la problematica costituita dall'insufficienza di spazi da destinare ad attività trattamentali. È stato altresì rappresentato che il carattere prevalentemente rurale e artigianale dell'economia locale ed una certa sensibilità del territorio alle problematiche dell'istituto consentono di offrire occasioni lavorative nel settore. Al riguardo il Consigliere comunale Lina Grillo ha manifestato la disponibilità del Comune, nell'ambito dell'attività di pianificazione, a venire incontro alle esigenze dell'istituto con opportuna modulazione del piano di zona.

Il cappellano dell'istituto, don Ettore Bartolotta ha parlato brevemente della convenzione-quadro per la creazione e gestione del «polo di eccellenza della solidarietà e della promozione umana Mario Luigi Sturzo» tra il ministero della giustizia-DAP e la fondazione istituto di promozione umana «Monsignor Francesco Di Vincenzo» con l'obiettivo di offrire accoglienza, accompagnamento umano e sostegno psicologico per i soggetti in esecuzione di pena detentiva o in misura alternativa che, selezionati dall'amministrazione penitenziaria, aderiranno al progetto. Il progetto si avvale della disponibilità di un fondo di ben quarantaquattro ettari da destinare a produzione agricola ed altre iniziative che permetterà a breve a tre detenuti, di cui uno di Piazza Armerina, di avere occasioni lavorative e che, più in generale, offrirà altre opportunità di lavoro, come

attività di recinzione, bonifiche e creazione di strutture. Ha riferito quindi di altre iniziative promosse dall'associazione «Rinnovamento dello spirito» di Caltagirone.

Quanto alle attività didattiche è stato segnalato che otto ristretti frequentano corsi di scuola elementare e scuola media, è altresì attivo un laboratorio di ceramica e si svolgono corsi di alfabetizzazione per gli stranieri. Sono stati portati avanti anche altri progetti come ad esempio un *Cineforum* ed un corso per elettricisti.

Nel corso della visita della casa circondariale non sono state riscontrate particolari criticità mentre si è constatata la insufficienza degli spazi per attività trattamentali anche se in complesso sono assicurate condizioni dignitose.

La Delegazione si è quindi recata in visita alla casa circondariale di Caltagirone, ricevuta al suo arrivo, tra gli altri dal direttore, dottor Mazzeo.

Si tratta di una struttura di recente costruzione suddivisa in più blocchi detentivi, due dei quali interamente operativi e di moderna concezione con ampi spazi e locali per attività trattamentali. Il reparto isolamento non è ancora aperto per carenza di personale. L'istituto è dotato di moderne tecnologie di sicurezza. L'istituto è altresì dotato di un campo sportivo, di una sala teatro e di una sala biblioteca. Al servizio del personale della Polizia penitenziaria l'istituto è dotato di una caserma, una palestra, due campi da tennis, uno di calcio, una mensa ed uno spaccio bar.

L'istituto al momento della visita ospitava duecentodiciotto detenuti di cui trentanove extracomunitari e cinquantasette tossicodipendenti rispetto ad una capienza regolamentare e tollerabile rispettivamente di centotrentanove e duecentoventi unità. Quaranta sono invece i detenuti appartenenti alla sezione cosiddetta «protetti», condannati per lo più per reati a sfondo sessuale.

Quanto al personale della Polizia penitenziaria sono addetti alla struttura centosettantatré agenti - di cui circa dieci in lunga aspettativa - rispetto ad un organico di centocinquantotto unità. Il personale amministrativo corrisponde al pieno organico ed è pari a diciannove unità di cui un educatore e due infermieri.

Sono attivi corsi di scuola elementare, di scuola media, di alfabetizzazione linguistica per gli extracomunitari. È stato segnalato altresì che due detenuti sono iscritti al secondo anno della facoltà di agraria. In passato si è svolta anche una scuola di formazione alberghiera. Significativo è il progetto di realizzare una succursale dell'istituto d'arte per la realizzazione di un laboratorio di ceramica sotto la supervisione tecnica del museo regionale della ceramica.

Il direttore ha quindi ricordato l'iniziativa, già segnalata nel corso della visita della casa circondariale di Piazza Armerina, che si inserisce nell'ambito del progetto «Mario Luigi Sturzo» nonché i buoni rapporti esistenti con il Tribunale di sorveglianza di Catania che ha competenza sull'istituto.

Nel corso dell'incontro, che ha preceduto la visita dell'istituto, il Sindaco Pignataro ha parlato brevemente degli ottimi rapporti con la direzione e la disponibilità a favorire iniziative come, ad esempio, il progetto di realizzare un vivaio ed il progetto «Ceramica amica» che dovrebbe vedere il coinvolgimento di cooperative con la partecipazione dei detenuti, nonché dell'incontro con i detenuti nell'ambito della cosiddetta «settimana della legalità» con l'obiettivo di farli sentire partecipi della comunità.

Il direttore ha quindi evidenziato l'importanza della struttura che, a differenza della vecchia sede ospitata in un *ex* convento, ora consente di svolgere numerose iniziative. La sensibilità della collettività e le potenzialità della struttura hanno permesso di avere risultati molto significativi in un anno soltanto di attività.

Quanto alla situazione sanitaria, non sono state segnalate particolari criticità sia pure nell'ambito di risorse finanziarie non molto ampie. È assicurata una copertura medica nell'arco delle 24 ore. Si segnala un recente caso di tentato suicidio di un detenuto straniero ed il caso di un detenuto che fa sciopero della fame perché vuol essere trasferito.

Nel corso della visita è stata riscontrata la piena adeguatezza dell'istituto alla sua funzione. Apprezzabile inoltre è apparsa la direzione per l'entusiasmo e le iniziative promosse peraltro nella direzione consentita dalla struttura disponibile. In particolare le celle sono a norma con bagno e doccia all'interno. Ampi sono gli spazi e le potenzialità dell'istituto per attività sportive, ricreative e trattamentali.

All'incontro hanno preso parte l'avvocato Saita e il dottor Piazza dell'associazione locale «Rotari» che hanno riferito del progetto di dotare il carcere di una biblioteca, segnalando l'iniziativa denominata «Un libro per il carcere», approvata dal DAP, che è rivolta a tutta la cittadinanza e che mira a creare la dotazione della biblioteca. Grazie a tali iniziative sono stati raccolti finora duemila libri che un detenuto volontario sta catalogando. Tra le altre iniziative si sta pensando ad un premio di poesia per i detenuti nell'ottica di favorire la cultura come strumento di recupero del detenuto e di collegamento con la città e di un corso di formazione come archivista.

È quindi intervenuto il Preside della facoltà di agraria il quale ha riferito come, anche grazie alle iniziative del direttore e alla disponibilità dei docenti che si sono impegnati a recarsi in carcere, è stato possibile conseguire ottimi risultati.

Il giorno successivo la Delegazione si è recata in visita alla casa circondariale di Modica, ricevuta al suo arrivo dal direttore Angela Lantieri e dal Comandante ispettore capo Giuseppe Cirilli.

Si tratta di un piccolo istituto ospitato nell'*ex* convento gesuita con la chiesa di Santa Maria di Gesù il cui pregio artistico suggerirebbe ben altre destinazioni. Il Comune ha peraltro già localizzato l'area per la costruzione della nuova casa circondariale di Modica ed è in progetto il recupero e il risanamento conservativo della struttura esistente.

Al momento della visita risultavano presenti cinquantanove detenuti appartenenti al circuito della media sicurezza, di cui ventitré tossicodipen-

denti e ventidue extracomunitari, rispetto ad una capienza tollerabile di cinquantotto unità. Non si è registrata quindi una situazione di sovraffollamento.

Quanto al personale amministrativo, erano presenti tredici unità corrispondenti al pieno organico, tra cui un educatore e due infermieri. Gli agenti di polizia penitenziaria in servizio erano invece quarantasei rispetto ad un organico di quarantadue.

Al suo arrivo la Delegazione ha effettuato un giro del piccolo istituto visitando la cucina, alcune celle ed il cortile interno, costituito dal chiostro della Chiesa, nel quale i detenuti stavano trascorrendo il periodo di permanenza all'esterno delle celle svolgendo attività ricreative-sportive. La struttura richiederebbe interventi di manutenzione straordinaria anche se appare preferibile, in relazione al pregio architettonico dell'immobile, restituire l'intero complesso alla cittadinanza.

Si è quindi svolto un incontro con gli operatori che a vario titolo prestano la loro attività in favore del penitenziario di Modica.

Il Comandante della polizia penitenziaria ha rappresentato che l'istituto ha tre reparti e che, fatta eccezione per un recente tentativo di suicidio, non si segnalano particolari criticità nei servizi se non quella di un eccessivo tasso di mobilità che interessa in particolare gli agenti più giovani e che ha riflessi negativi sulla gestione dei turni di servizio.

Il dottor Giovanni Salemi ha riferito brevemente della situazione dell'area sanitaria che si avvale dell'opera di un medico incaricato, di tre medici SIAS, di quattro specialisti e di due infermieri di ruolo e tre infermieri a convenzione. È assicurata una copertura infermieristica per dodici ore su ventiquattro ed una guardia medica per sei ore al dì nei giorni feriali e quattordici ore in quelli festivi. Nelle ore notturne il servizio sanitario è assicurato, limitatamente alle urgenze, dalla guardia medica dell'ASL competente per territorio. Sono inoltre attive le seguenti convenzioni specialistiche: odontoiatria, cardiologia, infettivologia e psichiatria. Per altre necessità specialistiche si fa ricorso agli ambulatori della ASL di Ragusa. Il trattamento dei detenuti tossicodipendenti è a carico del Ser.T. Sono assicurati turni di servizio del personale infermieristico e dei medici in modo da evitare sovrapposizioni e consentire la maggiore copertura possibile. È stato segnalato che la struttura può avvalersi di un piccolo reparto per degenze.

Sono quindi intervenuti brevemente i signori Francesco Di Mari, assistente amministrativo, Daniela Falco, Maria Pettivieri, Giuseppe Gallo, Antonio Ricca, Giovanni Barone, Salvatore Spatola, Pasquale Placente, Gianna Nasello ed il vice sindaco Vincenzo Di Raimondo.

In particolare la signora Di Falco ha rappresentato che soltanto dall'anno in corso l'istituto ha autonomia contabile anche se la gestione della contabilità non è informatizzata.

Il dottor Ricca, educatore, ha riferito dell'esistenza di un rapporto ottimale con i detenuti nei confronti dei quali si svolgono colloqui quotidiani ed ha parlato brevemente dei corsi di formazione. Tredici sono i detenuti iscritti alla scuola elementare mentre al momento non sono attivi

corsi professionali o di scolarità media. In passato invece si è svolto un corso per pizzaiolo e mosaicista.

Il signor Spatola ha parlato brevemente del laboratorio teatrale richiamando in particolare l'attenzione su uno spettacolo teatrale fatto dai detenuti nel 2000.

Di recente invece si svolgono per lo più attività di carattere ricreativo e sportivo utilizzando il chiostro del convento. In particolare tornei di pallavolo, calcio e tennis.

È stata quindi sottolineata la bontà dei rapporti esistenti con la magistratura di sorveglianza.

Il vice sindaco Di Raimondo ha infine ricordato come il Comune ha messo a disposizione un'area di undici ettari per la realizzazione di un nuovo istituto e sono stati appaltati i relativi lavori. È in ogni caso sottolineata l'attenzione che l'amministrazione comunale pone alle problematiche dell'istituto.

A conclusione dell'incontro il direttore Angela Lantieri che svolge la sua funzione in missione dal carcere di Noto, a nome di tutto il personale, ha ringraziato la Delegazione per l'attenzione dedicata all'istituto di Modica con il sopralluogo svolto.

La Delegazione si è quindi recata a Ragusa per la visita alla locale sede dell'ufficio dell'esecuzione penale esterna, ricevuta al suo arrivo dal direttore, dell'U.E.P.E. di Siracusa, dottoressa Adriana Caruso e dal responsabile della sede di Ragusa, l'assistente sociale Letizia Sparacino. È stato rappresentato che la sede di servizio di Ragusa ha competenza sugli istituti penitenziari di Modica e Ragusa e costituisce una sezione distaccata della sede di Siracusa. Gli assistenti sociali addetti alla sede sono cinque rispetto ad un organico di otto che, si fa notare, sono insufficienti a far fronte ai casi da trattare. È stato quindi sottolineato l'ottimo rapporto esistente con la magistratura di sorveglianza che assicura una programmazione delle udienze nel rispetto delle esigenze del centro. Conseguentemente, trascorrendo circa novanta giorni dalle richieste alle udienze, si è quasi sempre in grado – si fa notare – di produrre le relazioni necessarie e sono pochissimi i casi in cui la mancata produzione dell'atto ha determinato il rinvio dell'udienza. Altra criticità riguarda la dotazione di mezzi informatici essendo disponibili cinque *computers* per un totale di nove addetti al centro. È disponibile un'autovettura che è condotta da un agente in distacco con rapporto di lavoro *part-time*. La sede di servizio, situata nel centro cittadino, appare adeguata allo svolgimento dell'attività ed è ubicata in locali condotti in locazione.

Quanto a dati sui casi trattati è stato consegnato alla Delegazione un prospetto riepilogativo evidenziandosi, in particolare, che sessanta sono state le richieste di sospensione della pena correlata al cosiddetto «indultino».

È stato rappresentato inoltre che non si sono verificate situazioni eclatanti sotto il profilo della sicurezza anche grazie al fatto che le operatrici sono accompagnate, nelle zone più a rischio, dall'agente in borghese armato che svolge anche funzioni di autista. Nel centro la Delegazione ha

incontrato anche alcuni operatori che, a vario titolo, svolgono la loro attività in favore del locale penitenziario.

In particolare hanno preso brevemente la parola per riferire della loro attività i signori: Maria Garufi, ragioniera, Letizia Saracino, assistente sociale, Giuseppina La Rosa, assistente volontaria, Concetta Gulino, responsabile UNITALSI, Francesco Saverino, assistente volontario del gruppo giovanile Cavalieri di Malta, Filippo Spatola della cooperativa San Giovanni Battista, la dottoressa Loretta Perotto, la dottoressa Giovanna Maltese, il dottor Corrado Sortino, medico.

In particolare la signora Garufi ha evidenziato come la gestione della contabilità sia solo in parte informatizzata con riflessi negativi sull'attività.

La responsabile della sede di Ragusa, dottoressa Letizia Sparacino, ha posto l'accento sulla necessità di incremento del personale, anche in considerazione della vastità del territorio di competenza che interessa due province.

L'assistente volontaria Giuseppina La Rosa ha riferito della mostra mercato aperta alla cittadinanza con vendita di manufatti realizzati dalle detenute della locale sezione femminile. È stato quindi riferito dei corsi attivati presso il locale penitenziario (scuola elementare, scuola media, corsi di pizzaiolo, ceramista e fotografia) mentre, per la sezione femminile, è in programma un corso di cucito.

Quanto all'area sanitaria è stato rappresentato che un problema è costituito dalla spesa per l'acquisto dei farmaci, visto che la ASL si limita a fornire soltanto gli antiretrovirali ed altri farmaci per i tossicodipendenti e si registra un arretrato nei pagamenti di circa otto mesi per spese anticipate.

Sono attive, grazie a sei convenzioni, servizi di medicina specialistica tra cui infettivologia e psichiatria. È attivo un servizio di guardia medica che assicura una copertura di diciassette ore su ventiquattro nei giorni feriali ed una copertura totale nei giorni festivi. Il servizio infermieristico invece assicura una copertura quasi integrale.

Il carcere di Ragusa non è invece dotato di un impianto per raggi X.

La signora Gulino ha rappresentato brevemente le problematiche della sezione per minorati fisici che è presente nel carcere ragusano evidenziando l'esigenza di un supporto psicologico.

Il signor Francesco Saverino ha parlato brevemente delle attività di formazione programmate tra cui segnala il corso di ceramica e quelli di informatica e lingue straniere.

Il signor Filippo Spatola ha riferito brevemente dell'attività della cooperativa San Giovanni Battista che, avvalendosi di sei operatori, gestisce la cucina del carcere. Più in generale le attività lavorative, alle quali sono addetti i detenuti, consentono l'occupazione di trentaquattro ristretti per sei ore circa al giorno.

Il direttore del penitenziario, dottor Aldo Tiralongo, ha fornito alla Delegazione alcuni dati rappresentativi del penitenziario.

Il personale della polizia penitenziaria è costituito da centotrentotto unità rispetto ad un organico di centodiciassette. Ventinove sono invece le unità di personale civile rispetto ad un organico di trentuno. Di questi tre sono gli educatori in servizio effettivo a fronte dei quattro previsti in organico.

La popolazione detenuta può considerarsi nei limiti della capienza tollerabile essendo presenti centottantasei detenuti rispetto ad una capienza regolamentare di centotrentanove ed una capienza tollerabile di duecentodiciotto. Undici sono invece le detenute della sezione femminile. I tossicodipendenti detenuti sono nell'insieme trentotto (di cui trentacinque uomini) mentre i ristretti provenienti da paesi extracomunitari sono trentotto (tutti uomini). È stato quindi rappresentato che occorre tenere conto, nel verificare i dati, che l'organico è stato progettato prima dell'apertura della sezione «alta sicurezza» e quindi, al momento, non può dirsi sufficiente ed in conseguenza della situazione di carenza non è stata possibile l'apertura di alcuni reparti.

Ottimi sono, si fa notare, i rapporti con le istituzioni (enti territoriali) e la Chiesa che sono sensibili alle problematiche della realtà penitenziaria.

Il responsabile dell'area sanitaria ha riferito che si sono registrati casi di autolesionismo, in particolare da parte dei detenuti di provenienza extracomunitaria, e, nonostante i controlli, è da ritenersi presente il fenomeno dell'incetta del vino.

Il sostituto comandante, ispettore Salvatore Farris, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di maggiore personale come è testimoniato che il turno di servizio è articolato su tre quadranti per cui maturano straordinari che, peraltro, sono pagati con regolarità.

La Delegazione ha quindi effettuato un breve giro all'interno dell'istituto, in particolare soffermandosi sul reparto detentivo dei minorati fisici, nel quale, tra l'altro, vi è un detenuto condannato all'ergastolo. La sezione, al momento della visita, non si presentava in buone condizioni sotto il profilo della pulizia.

Terza parte (19, 20 e 21 maggio 2005)

La Delegazione parlamentare che ha effettuato il sopralluogo è stata guidata dal vice presidente della Commissione, senatore Borea e della stessa hanno fatto parte i senatori Garraffa, Montalbano e Ruvolo.

Il programma dei lavori comprendeva le visite delle case circondariali Palermo Ucciardone, di Palermo Pagliarelli, di Sciacca, di Agrigento e di Termini Imerese nonché la visita dei centri servizi sociali per adulti di Palermo e di Agrigento (ora Uffici per l'esecuzione penale esterna). La Delegazione ha incontrato come di consueto funzionari e personale dell'amministrazione penitenziaria, agenti di polizia penitenziaria, assistenti sociali, educatori, rappresentanti delle associazioni di volontariato e delle cooperative sociali, imprenditori, esponenti della comunità religiosa locale, nonché altri operatori che a vario titolo svolgono attività in favore

della realtà penitenziaria del territorio interessato. In programma anche un incontro con il presidente del Tribunale di sorveglianza di Palermo, dottor Pinello, un incontro il presidente della Regione, dottor Cuffaro nonché con il provveditore regionale dottor Faramo.

Un prospetto riepilogativo dei dati concernenti la popolazione detenuta, l'organico del personale civile e di quello di polizia penitenziaria relativamente a tutti gli istituti penitenziari e CSSA visitati, nonché tutto l'altro materiale consegnato alla Delegazione parlamentare nel corso dei sopralluoghi è posto a disposizione dei componenti della Commissione.

Il 19 marzo la Delegazione si è recata in visita alla Casa circondariale di Palermo Ucciardone, ricevuta al suo arrivo dal provveditore dottor Faramo nonché dal direttore dottor Veneziano. Nel corso dell'incontro presso la direzione che ha preceduto la visita dell'istituto, sono stati forniti alla delegazione dati rappresentativi della situazione del personale e della popolazione detenuta all'Ucciardone. In una breve nota consegnata alla Delegazione dai vice commissari Romano e Lo Faro si rappresenta che l'Ucciardone iniziò la sua operatività nel 1840. Costruito durante il regime borbonico l'istituto – soggetto ai vincoli per i beni di interesse storico – culturale – presenta una classica pianta a raggiera rispondente ai canoni architettonici dell'epoca. L'Ucciardone, un tempo denominato «le grandi prigioni», è ubicato nel cuore della città di Palermo ed è difeso da un muro di cinta presidiato da garritte blindate che racchiude nove edifici di cui uno è utilizzato come caserma agenti. Quattro sono i reparti detenuti attualmente operativi mentre tre sono invece chiusi in conseguenza di problemi strutturali. Un altro edificio – la quarta sezione – interamente ristrutturato è destinato a CDT (centro diagnostico terapeutico). Nell'istituto sono attivi i circuiti dell'alta sicurezza e quello detenuti comuni ma sono inoltre presenti due piccoli reparti nei quali sono assegnati talora per brevi periodi detenuti del circuito del «41-bis».

L'istituto al momento della visita ospitava seicentonovantotto detenuti rispetto ad una capienza tollerabile di cinquecentotrentasette ed una capienza regolamentare di trecentoottantuno. Di questi i tossicodipendenti erano centosessantasei mentre i ristretti provenienti da paesi extracomunitari raggiungevano le quarantanove unità. Si è registrata quindi una situazione di sovraffollamento per circa centocinquanta detenuti.

Quanto al personale della polizia penitenziaria risultavano presenti, al momento della visita, duecentotrenta agenti rispetto ad un organico di cinquecento. Il dato non include il nucleo traduzioni e piantonamenti che serve i due istituti palermitani. Il personale distaccato ed in missione è invece costituito da settantacinque agenti ed inoltre – si fa notare – sono assenti a vario titolo in media centosettanta unità. È questo un dato costante che ha forti ripercussioni nella programmazione dei turni di servizio che in alcuni reparti è articolato su tre quadranti con la conseguenza che si matura straordinario (circa tremila ore mensili in media).

Non sono stati segnalati arretrati nel pagamento degli straordinari fatta eccezione per un ritardo abituale nei pagamenti all'inizio di ogni anno.

Quanto al personale civile risultavano in servizio al momento della visita trentotto unità rispetto alle quarantotto in carico all'amministrazione dell'istituto ed a fronte di una pianta organica di cinquantaquattro unità. Gli educatori addetti alla struttura erano quattro ed è stato evidenziato al riguardo la carenza di ben cinque educatori appartenenti all'area funzionale C, posizione economica C1 rispetto a quanto previsto nella pianta organica.

Nell'istituto è presente un centro diagnostico terapeutico e, in virtù di convenzioni, sono attive le seguenti specialistiche: analisi, angiologia, cardiologia, chirurgia, dermatologia, neurologia, oculistica, odontoiatria, ortopedia, otorinolaringoiatria, pneumologia, psichiatria, radiologia e urologia. È assicurato un servizio di guardia medica e di assistenza infermieristica che, sia nei giorni feriali che festivi, assicura una copertura totale sull'arco delle ventiquattro ore. Presso l'istituto è attivo un presidio per tossicodipendenti che si avvale della prestazione professionale di un medico e di un infermiere non di ruolo.

Il provveditore, dottor Faremo, ha richiamato l'attenzione sulla problematica della spesa sanitaria segnalando che la regione non contribuisce agli oneri finanziari con la conseguenza che il costo dei farmaci e la spesa per prestazioni specialistiche è posta a carico dell'amministrazione penitenziaria, con forti ripercussioni sulla complessiva capacità di spesa.

Quanto alle attività scolastiche e trattamentali è stato rappresentato che presso l'istituto sono attivi tre corsi di scuola elementare e quattro di scuola media inferiore. Si svolgono inoltre corsi di ceramista, di pizzaiolo, di barbiere mentre è stato segnalato come di prossima attivazione un corso per floricoltore ed un corso di alfabetizzazione informatica. Per ciascun corso si prevede la partecipazione di dieci detenuti. Si svolgono inoltre attività ginnico-motorie gestite dall'UISP in regime di convenzione per tre gruppi di detenuti composti da dieci ristretti ciascuno.

Quanto alle attività lavorative, i ristretti sono impiegati in servizi domestici ed interventi di piccola manutenzione con turni di lavoro di sei ore e quaranta strutturati in modo da assicurare la più ampia partecipazione dei ristretti. In istituto la cucina è in grado di assicurare diete particolari imposte da ragioni di credo religioso o di salute. I ristretti ricevono assistenza religiosa sia da religiosi della chiesa cattolica sia da ministri di altre fedi. Si registrano episodi di autolesionismo, in particolare da parte dei detenuti extracomunitari ed è stato rappresentato che il vino è distribuito all'interno sia pure nei limiti delle prescrizioni regolamentari.

Si è quindi svolto un breve giro dell'istituto nel corso del quale la Delegazione ha visitato alcune celle, la cucina, l'area sanitaria ed in particolare il reparto di degenza per venticinque posti letto che è stato ristrutturato nel 1997 ma che non può essere aperto per la carenza del personale della polizia penitenziaria. È stato riscontrato che non è disposta alcuna separazione nelle celle tra detenuti tossicodipendenti, fumatori e gli altri ristretti, anche se si cerca di far fronte alle esigenze predette ed alle eventuali richieste dei detenuti nei limiti di quanto consentito dalla capienza

dell'istituto e nell'ottica di assicurare l'ordinata convivenza all'interno dei reparti.

La Delegazione è quindi rimasta colpita dalla imponenza degli edifici per la cui costruzione furono utilizzati giganteschi blocchi di pietra provenienti dalla tenuta Terre Rosse dei Lanza Di Travia. Le sezioni detentive inoltre sono immerse nel verde di imponenti ficus centenari; aspetto questo che insieme alle caratteristiche strutturali rendono l'Ucciardone un istituto unico nel panorama nazionale.

Tra le criticità riscontrate si richiama l'attenzione sulla inaccettabile circostanza per cui, nonostante il reparto di degenza sia pronto dal 1997, non è stato ancora possibile attivarlo. Il senatore Borea ha sottolineato che, per la necessità di significativi lavori di manutenzione straordinaria, il pregio delle strutture e l'ubicazione nel cuore della città di Palermo, suggerirebbe un diverso impiego del complesso immobiliare dell'Ucciardone anche perché procedere con la ristrutturazione dell'istituto risulterebbe molto più oneroso per l'erario rispetto alla diversa scelta di dar vita ad una nuova struttura, anche eventualmente ampliando quella esistente del Pagliarelli.

Il senatore Ruvolo, in esito al sopralluogo ha osservato che, per l'Ucciardone, si è chiamati a risolvere la seguente alternativa: o investire ingenti capitali sulla struttura o destinarla inevitabilmente ad altro uso.

Il senatore Garraffa invece ha posto l'accento sulle criticità riscontrate, quali la significativa carenza di personale, in particolare dell'area educativa.

La Delegazione si è quindi recata in visita alla casa circondariale «Pagliarelli» di Palermo, anticipatamente rispetto a quanto previsto nel programma dei lavori e ciò al fine di verificare tempestivamente alcune notizie apparse sulla stampa locale del giorno su presunti colloqui facili in istituto tra boss detenuti e familiari. È stata infatti aperta un'inchiesta in proposito occasionata da alcune dichiarazioni di una pentita che ha chiarito i sistemi utilizzati per lo scambio di informazioni durante i colloqui, fornendo ai magistrati una chiave di lettura delle intercettazioni video ed audio fino ad allora disposte dai magistrati.

La Delegazione, ricevuta al suo arrivo dal direttore, la dottoressa Laura Brancato, accompagnata dal provveditore regionale, si è quindi subito recata nella sala colloqui per valutare quanto pubblicato sulla stampa locale nella quale si ipotizzavano responsabilità del personale dell'Istituto. Si è riscontrata la presenza in sala colloqui del tradizionale muro divisorio, una situazione questa che – ancorché non più conforme al vigente regolamento penitenziario – contribuisce ad escludere qualsiasi responsabilità degli agenti della polizia penitenziaria che assistono ai colloqui da un *box* isolato acusticamente rispetto al locale nel quale gli stessi hanno luogo. Ne deriva che quanto rilevato dalle intercettazioni con telecamere nascoste, è la risultante di una visione della sala colloqui da un'angolazione diversa da quella in cui si trova l'agente di turno che non percepisce la medesima situazione. Nell'occasione è stato rappresentato che mancano i fondi per adeguare la sala colloqui a quanto prescritto nelle nuove dispo-

sizioni regolamentari. È stata sottolineata l'inadeguatezza dell'impianto di video sorveglianza nonché l'assenza di automazione delle porte interne; aspetti questi che determinerebbero un sicuro miglioramento nella organizzazione dei servizi di vigilanza dell'Istituto, anche con riferimento alla situazione deficitaria dell'organico addetto alla struttura.

La Delegazione quindi ha interrotto la visita del Pagliarelli per recarsi presso gli uffici del Centro servizi sociali per adulti in conformità a quanto previsto nel programma dei sopralluoghi.

Il direttore del Centro, la dottoressa Maria Annunziata Riccioli, ha consegnato alla Delegazione alcune schede che riepilogano la situazione dei carichi di lavoro dell'ufficio, rappresentati in modo distinto per tipologie di provvedimenti.

Rispondendo ad una domanda del senatore Borea è stato rappresentato che non si sono verificate situazioni preoccupanti sotto il profilo della sicurezza degli assistenti sociali anche se di recente si sono verificati alcuni problemi – ora risolti – con un *ex* detenuto beneficiario del cosiddetto «indultino» che ha indirizzato una lettera minatoria all'assistente sociale che ha seguito il caso. Il problema della sicurezza è comunque particolarmente avvertito e determina l'adozione di alcune cautele come quella di recarsi nelle zone più a rischio accompagnati da agenti della polizia penitenziaria armati ma non in divisa. È stato rappresentato che il centro ha competenza su settantatré comuni e può avvalersi di sei autovetture delle quali tre condotte da agenti della polizia penitenziaria per effettuare sopralluoghi nell'ambito di un territorio di competenza vasto e non servito da strade adeguate.

Quanto ai rapporti con la magistratura di sorveglianza, dopo un periodo di difficoltà derivante dalla fissazione di un programma serrato di udienze, che concedevano soltanto venti giorni in media per produrre gli atti richiesti dalla legge, si è passati ad una programmazione delle udienze che consente all'Ufficio di poter disporre di almeno tre mesi dalla richiesta del tribunale per poter elaborare le prescritte relazioni. La situazione – si fa notare – è quindi notevolmente migliorata. È stato rappresentato che di norma nel corso delle udienze sono trattati circa sessanta procedimenti ma di questi quasi la metà sono di norma rinviati; la qual cosa determina un supplemento di istruttoria con conseguente aggravio del lavoro per l'ufficio.

Dopo aver evidenziato gli ottimi rapporti esistenti con gli enti locali, la direttrice ha esposto quindi brevemente alla Delegazione i dati riguardanti il personale addetto all'ufficio. Dopo aver rappresentato come in passato avvicendamenti frequenti alla direzione del centro hanno dato luogo a problemi che oggi possono ritenersi superati visto che è assicurata da più di due anni una stabile presenza, la direttrice ha indicato in quarantadue unità il numero degli assistenti sociali addetti al Centro. Si tratta a suo avviso di una dotazione adeguata mentre non altrettanto può dirsi per il personale di supporto, in particolare quello dell'area amministrativa che ritiene insufficiente a far fronte dalle esigenze del Centro. Altra criticità è costituita dall'insufficienza delle dotazioni informatiche ed è stato formu-

lato l'auspicio che al più presto il Centro possa essere dotato di nuovi *computers*. È stata quindi richiamata l'attenzione sulle iniziative svolte aventi per obiettivo la costruzione di una carta dei servizi dei centri servizi sociali per adulti della regione Sicilia.

Il CSSA di Palermo ha competenza sulle case circondariali di Palermo Ucciardone, Palermo Pagliarelli e Termini Imerese. Nel corso dell'ultimo anno il centro ha seguito seimilaseicentonovantanove fascicoli. La sede occupa una superficie di 650 metri quadri suddivisa in diciannove stanze con tre sale colloqui.

Sono quindi brevemente intervenuti alcuni operatori del centro per richiamare l'attenzione su alcuni aspetti e problematiche dell'attività svolta.

Il dottor Mariano Sagone, ragioniere, responsabile dell'area contabile ha riferito che il CSSA di Palermo ha autonomia contabile soltanto dal 2000.

La dottoressa Ninfa Cappello, assistente sociale, capo area della segreteria amministrativa ha richiamato l'attenzione sull'insufficienza dell'organico in particolare dei profili professionali dell'area amministrativa.

La dottoressa Nicoletta Viganò, assistente sociale, capo area della segreteria tecnica, ha rappresentato la criticità costituita dalla insufficienza del personale di supporto e dalla inadeguatezza delle dotazioni informatiche. Altro problema è costituito dall'assenza di un percorso di carriera che valorizzi le professionalità esistenti. L'attuale sistema fa sì che per poter accedere ad una qualifica superiore si è costretti molte volte, in esito ad un corso di riqualificazione, a cambiare area di attività e ciò costituisce un dato che non risponde certo – si fa notare – ad una logica di efficienza nell'azione amministrativa. L'assenza di sbocchi nell'ambito dell'area di provenienza frustra inoltre le legittime aspirazioni all'avanzamento di carriera che può in molti casi essere realizzato soltanto cambiando il tipo di lavoro e questo molte volte non risponde alle effettive aspirazioni e pone gli operatori davanti a dilemmi di difficile soluzione.

La Delegazione si è quindi recata nuovamente in visita alla casa circondariale Pagliarelli di Palermo per completare il sopralluogo iniziato nella mattina.

È stato evidenziato che gli agenti addetti al penitenziario sono settecentoquarantuno a fronte di un organico di settecentosettantacinque. Il dato sopra riferito include anche le unità del personale della polizia penitenziaria impegnata presso il nucleo traduzioni e piantonamenti che non è adibito in servizi di vigilanza all'interno dell'istituto (circa duecento unità). Ne risulta che, realmente disponibili al servizio, sono cinquecentotrentadue agenti. Il dato risente inoltre – si fa notare – anche delle assenze per malattie che, così come all'Ucciardone, interessa un numero significativo di agenti.

Quanto al personale civile si è registrata una presenza di trentacinque unità a fronte delle sessantaquattro della pianta organica. Sei sono gli educatori in servizio rispetto ad un organico previsto di sedici unità. Quanto alla popolazione detenuta si è registrata la presenza di millecentocinquantacinque detenuti a fronte di una capienza prevista di novecentosettanta.

Di questi centosettantanove sono i tossicodipendenti e duecentosessantasei quelli provenienti dai paesi extracomunitari.

Quattro sono invece le donne ristrette nella sezione femminile.

Si è quindi svolta una visita dell'istituto nel corso della quale è emerso che il Pagliarelli è una struttura di grande livello, ben diretta e nel complesso funzionale, con spazi verdi e locali adeguati destinati ad attività trattamentali.

Il senatore Ruvolo, in particolare, ha espresso il suo plauso alla direzione e al personale della polizia penitenziaria per il lavoro svolto del quale è evidente il risultato.

Il senatore Garaffa ha sottolineato l'esigenza di dotare la struttura di maggiori risorse, tra l'altro, per adeguare la sala colloqui a quanto previsto nel regolamento penitenziario. Ha quindi giudicato necessaria una maggiore dotazione di agenti della polizia penitenziaria, in particolare di quella femminile che potrebbe consentire un maggior utilizzo della sezione femminile dell'istituto che al momento della visita ospitava soltanto quattro detenute.

Quanto alle attività trattamentali è stato segnalato che sono attivi corsi di scuola elementare, scuola media, scuola superiore per servizi alberghieri, corsi professionali di pelletteria, di decoratore, di ceramista e di informatica. Sono attivi inoltre laboratori di falegnameria, sartoria e vetroresina. È presente altresì un locale per attività ricreative che può ospitare fino a duecento persone. Altra attività trattamentale svolta al Pagliarelli è quella di apicoltura.

Si è quindi svolto un incontro presso la direzione con alcuni operatori che, a vario titolo, svolgono la loro attività in favore dell'istituto.

Il signor Macalluso della cooperativa sociale «Azzurro» ha riferito brevemente dell'attività di sartoria e della lavorazione della vetroresina con realizzazione di imbarcazioni che consentono di dare lavoro a dodici detenuti. La cooperativa cura inoltre progetti finalizzati all'avviamento all'impresa ed altre iniziative che hanno consentito di dare occupazione ad *ex* detenuti e/o *ex* tossicodipendenti.

Il signor Gaetano Tamburo ha invece parlato della collezione di abiti denominata «l'errore» che è il prodotto di un progetto di creazione sartoriale portato avanti nella sezione maschile che si è concluso con una sfilata al Politeama.

Il dottor Angelo Caruso, educatore, ha invece richiamato l'attenzione sulla grave carenza del personale dell'area educativa, situazione aggravata dal numero di detenuti (circa ottocento) con condanna definitiva.

La dottoressa Rosaria Apuleo, educatrice, ha rappresentato il disagio che si incontra per il fatto di non poter assolvere i doveri d'ufficio in maniera adeguata per il fatto che il numero degli educatori è inadeguato rispetto alla popolazione detenuta presente. Ha quindi auspicato che al più presto si possa dar seguito al concorso per il reclutamento di nuovo personale dell'area educativa e comunque si possa procedere in tale direzione anche attraverso percorsi di riqualificazione.

La dottoressa Giovanna Provenzano, capo area contabile, ha richiamato l'attenzione sulla carenza del personale di supporto, giudicando le quattro unità in servizio insufficienti rispetto alle reali esigenze dell'area che richiederebbe l'impiego di almeno dieci addetti. Altra criticità è costituita dall'assenza di un numero adeguato di *personal computers* mentre quelli esistenti sono ormai da ritenersi obsoleti. Mancano inoltre risorse per finanziare progetti che, oltre a migliorare il servizio, potrebbero costituire strumenti di incentivo finanziario e professionale per gli operatori.

Il dottor Sergio Cavallaro, medico, ha riferito brevemente sulla situazione dell'area sanitaria dell'istituto che si avvale dell'opera anche di tre medici incaricati. Nel carcere è presente un reparto per degenze con venti posti letto ed un reparto di osservazione e degenza psichiatrica con dodici postazioni. Tra le specialistiche attive si segnalano psichiatria, infettivologia, odontoiatria, cardiologia, chirurgia, radiologia, ecografia, ortopedia e neurologia.

Il comandante Plano ha richiamato l'attenzione sui delicati compiti che la polizia penitenziaria è chiamata a svolgere che non attengono soltanto alla sicurezza ma, in un certo qual modo, riguardano anche il trattamento. In proposito ha sottolineato come, a suo avviso, occorrerebbe effettuare una scelta netta evitando commistioni di funzioni.

Il provveditore ha invece evidenziato come le difficoltà legate all'inadeguatezza degli organici sono una conseguenza di una non ottimale ed efficiente distribuzione del personale sul territorio nazionale auspicando una revisione delle assegnazioni disposte.

Al termine dell'incontro il senatore Ruvolo, rispondendo alle preoccupazioni da più parti espresse, ha sottolineato la necessità che l'istituto sia al più presto dotato di strumenti informatici adeguati per numero e caratteristiche reputandolo un supporto indispensabile per un più efficiente e proficuo svolgimento dei numerosi compiti che l'amministrazione dell'istituto è chiamata a svolgere.

Il giorno successivo la Delegazione si è recata presso la sede della Regione Sicilia per un incontro con il presidente della Regione, dottor Cuffaro.

Il Presidente della Regione ha richiamato l'attenzione sul recente Consiglio dei Ministri del 13 maggio 2005 il quale ha approvato, tra l'altro, un decreto presidenziale recante norme di attuazione dello Statuto della Regione Sicilia che, in ottemperanza a quanto previsto dalla legge n. 230 del 1999 di riordino della medicina penitenziaria, trasferisce alla Regione Sicilia le funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria con riferimento ai soli settori della prevenzione e dell'assistenza ai detenuti ed agli internati tossicodipendenti. Altra iniziativa che il presidente Cuffaro ha segnalato alla Delegazione nel corso dell'incontro è costituita dalla recente promulgazione di una legge regionale in corso di pubblicazione che istituisce il Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale. Da ultimo ha segnalato le convenzioni per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità (articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 74 – disposizioni attuative – de-

creto del Ministro della giustizia 26 marzo 2001) sottoscritte con i presidenti dei Tribunali della Regione.

Nel corso dell'incontro il presidente Borea, riferendosi all'Ucciardone, ha evidenziato come in esito al sopralluogo sia emersa l'opportunità di individuare al più presto un'area per la realizzazione di un nuovo carcere cittadino che ritiene soluzione preferibile a quella di continuare ad utilizzare la struttura esistente che peraltro richiede ingenti finanziamenti per la sua ristrutturazione; un complesso immobiliare – quello dell'Ucciardone – che per le sue caratteristiche ed ubicazione ben potrebbe essere destinato ad altri usi, anche a seguito di dismissione o permuta.

Il presidente Cuffaro ha manifestato interesse per tale suggerimento, ritenendo che l'Ucciardone potrebbe opportunamente essere recuperato ad altra destinazione come, ad esempio, costituire la sede di un museo per le vittime della mafia.

Il provveditore regionale, dottor Faramo, presente all'incontro, ha manifestato apprezzamento nei confronti della presidenza della Regione per la sensibilità e l'attenzione manifestate in più occasione nei confronti della realtà penitenziaria con concrete azioni ed iniziative finanziate dalla Regione. Ha espresso quindi interesse per l'ipotesi di un diverso utilizzo dell'Ucciardone.

Il presidente Cuffaro ha quindi richiamato l'attenzione su alcune iniziative finanziate dalla Regione per favorire il reinserimento lavorativo dei detenuti come, ad esempio, la concessione di borse-lavoro, ricordando inoltre il sostegno finanziario dato ad iniziativa conclusasi con una sfilata di presentazione di una collezione di abiti realizzati da detenuti del Pagliarelli nell'ambito di un progetto di produzione sartoriale.

Nell'occasione sono state evidenziate le maggiori difficoltà incontrate con la direzione dell'Ucciardone per promuovere iniziative dirette a favorire il reinserimento lavorativo dei detenuti.

La Delegazione si è quindi recata a Sciacca per la visita della locale casa circondariale.

Prima del sopralluogo si è svolto un incontro con il presidente del Tribunale di Sciacca, il dottor Roberto Bellet e con il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, avv. Giovanni Vaccaro.

Nel corso dell'incontro il presidente Bellet ha evidenziato gli ottimi rapporti esistenti con il foro, nonché l'assenza di carenze nell'organico dei magistrati addetti all'ufficio. Non altrettanto può dirsi invece per il personale amministrativo, in particolare quello di carattere apicale, segnalando l'assenza del dirigente nonché di altri funzionari della cancelleria.

Il senatore Montalbano ha evidenziato l'importanza della presenza a Sciacca del Tribunale – nel quale regna un clima di grande concordia tra tutti gli operatori – che dà un forte segnale della presenza dello Stato in un territorio difficile e di frontiera. Si tratta di un dato del quale occorre tenere conto nella eventuale riorganizzazione degli uffici giudiziari.

È stata quindi sottolineata l'esigenza di addivenire al più presto alla realizzazione di un nuovo carcere, visto che quello esistente richiederebbe numerosi interventi di ristrutturazione la cui onerosità suggerisce di desti-

nare la struttura ad altro impiego. La casa circondariale di Sciacca infatti è ospitata in un *ex* convento di epoca medioevale che è in parte inutilizzato a causa di infiltrazioni di umidità proveniente dai tetti e che presenta inoltre numerose altre problematiche concernenti lo stato di manutenzione degli impianti.

È stata condivisa da tutti gli intervenuti l'esigenza di realizzare al più presto una nuova struttura, sottolineandosi l'assoluta necessità che l'intervento in favore di Sciacca continui a rivestire un carattere prioritario. Al momento l'iniziativa è considerata nel piano ministeriale per l'edilizia penitenziaria al terzo posto nella graduatoria degli interventi da realizzare tra quelli che attendono ancora di essere finanziati.

Anche il Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati, l'avvocato Giovanni Vaccaro ha sottolineato l'ottimo rapporto esistente con la magistratura e condiviso l'esigenza che al più presto si proceda alla realizzazione di un nuovo carcere, auspicando che in tale direzione si muovano tutti i soggetti interessati, in particolare il Comune e l'amministrazione penitenziaria.

La Delegazione si è recata quindi in visita all'istituto penitenziario di Sciacca, ricevuta al suo arrivo dal direttore, dottor Fabio Prestopino, che ha fornito alla Delegazione dati rappresentativi della situazione dell'istituto.

La casa circondariale di Sciacca è articolata in tre reparti essendo il quarto inagibile con riflessi significativi sulla capienza dell'Istituto. Al riguardo è stato segnalato che vi è un progetto di recupero del reparto che attende di essere finanziato per un importo di circa trecentomilamila euro. Il direttore ha evidenziato come la necessità di eseguire interventi di recupero non riguarda soltanto tale reparto ma l'intero istituto, che a causa della significatività degli stessi corre concretamente il rischio di essere dichiarato non agibile nel suo complesso.

Rispetto ad una capienza prevista di sessantasette distretti erano presenti al momento della visita ottantuno detenuti dei quali trentasei erano i tossicodipendenti e trentadue i detenuti provenienti da paesi extracomunitari. I detenuti della casa circondariale di Sciacca sono classificati come di media sicurezza, con fine pena non superiore ai tre anni.

Quanto al personale della polizia penitenziaria addetto al penitenziario risultavano in servizio sessanta agenti a fronte dei sessantuno agenti dell'organico. Non si è registrata quindi alcuna sofferenza al riguardo. Molti agenti – si fa notare – hanno una anzianità di servizio molto elevata; la qual cosa determina una rilevante sproporzione tra agenti semplici e quelli appartenenti ad altre qualifiche, essendo molte unità ormai prossime al raggiungimento dei requisiti per beneficiare del trattamento di quiescenza. Il turno di servizio è articolato di norma su quattro quadranti. Il personale civile è costituito da diciotto unità, rispetto alle tredici della pianta organica, tra i quali è stata segnalata la presenza di un solo educatore a fronte dei due previsti in organico. La recente attribuzione all'Istituto di autonomia contabile richiederebbe inoltre una revisione dell'organico essendo carente di alcune figure professionali previste dalla legge. Il

direttore ha evidenziato le numerose problematiche che interessano gli impianti. Il riscaldamento, pur esistente, è inutilizzabile con la conseguenza che in inverno il freddo crea disagi sia per i detenuti che per gli operatori. L'impianto idrico richiede costanti interventi di manutenzione a fronte delle numerose perdite che periodicamente si verificano. L'impianto elettrico risulta solo in parte conforme alla vigente normativa di sicurezza. Inutilizzabili risultano poi gli impianti antintrusione ed antiscavalco, il sistema d'allarme e quello delle videocamere a circuito chiuso. È stato inoltre rappresentato che l'ubicazione del centro storico della città determina numerosi disagi tra i quali il più avvertito riguarda l'approvvigionamento idrico al quale si provvede con apposite autobotte.

Quanto alle attività trattamentali, le stesse risentono fortemente delle condizioni strutturali del carcere e dell'insufficienza dei fondi disponibili. Tra le iniziative promosse si segnalano i corsi di lingua straniera e di alfabetizzazione e la redazione di un periodico interno denominato «Spirito libero». Periodicamente si svolgono iniziative di carattere ricreativo-culturale come spettacoli teatrali e concerti. È stato quindi segnalato il ruolo significativo svolto dal Centro territoriale permanente diretto dalla dottoressa Sciortino, nonché l'attività del Centro regionale di formazione professionale UNCI.

Quanto alla situazione dell'area sanitaria, prestano servizio presso il penitenziario un medico incaricato, due infermieri di ruolo, quattro medici SIAS convenzionati, tre infermieri convenzionati con turni di servizio articolati in modo da assicurare la più ampia copertura. Quattro medici specialisti convenzionati assicurano le prestazioni specialistiche nei settori della odontoiatria, psichiatria, cardiologia ed infettivologia.

È presente un presidio tossicodipendenti che si avvale della prestazione professionale di un medico ed un infermiere per sei ore settimanali su tre giorni.

Si è quindi svolto negli uffici del penitenziario un incontro con alcuni operatori che a vario titolo svolgono la loro attività in favore della casa circondariale di Sciacca, al quale ha anche partecipato anche il sindaco il dottor Mario Turturici.

Anche in questa occasione è stata evidenziata l'opportunità di dare vita ad un nuovo penitenziario ed in proposito è emerso che il comune ha già individuato l'area sulla quale dovrebbe sorgere la nuova struttura anche se la stessa ha una superficie di otto ettari rispetto ai sedici che invece sarebbero necessari per dar vita ad una struttura in grado di ospitare duecento detenuti, secondo i parametri normativi vigenti.

Il senatore Montalbano ha sottolineato l'esigenza che si proceda con tutti gli atti necessari alla individuazione dell'area da destinare al nuovo istituto in modo che una volta ottenuto il necessario finanziamento non vi siano ostacoli o ritardi nella realizzazione della struttura.

Il senatore Borea, pur evidenziando la funzionalità della struttura esistente alla sua destinazione, ha richiamato l'attenzione sul valore storico artistico del complesso che ospita il carcere di Sciacca che suggerisce ben altri impieghi.

È quindi intervenuto il signor Palminteri Stefano dell'Associazione culturale «Teatro e amicizia Allavam» di Ribera che ha riferito brevemente delle iniziative promosse dall'associazione, sottolineando l'importanza del coinvolgimento dei detenuti nelle manifestazioni svolte anche grazie al sostegno dell'assessorato. Ha quindi rinnovato la disponibilità della sua Associazione a promuovere e realizzare ulteriori iniziative ricreative in favore dei ristretti di Sciacca.

Il signor Sortino Benedetto del gruppo teatrale amatoriale «La Via Crucis vivente» ha parlato delle rappresentazioni sacre alle quali sono stati chiamati ad assistere i detenuti, auspicando con l'occasione un maggior coinvolgimento dei ristretti anche con una loro partecipazione attiva.

La signora Di Noto Stefania dell'associazione «Emmaus» di Sciacca ha richiamato l'attenzione sulle iniziative di intrattenimento musicale promosse dall'Associazione nel carcere.

La signora Bono Vitalba dell'associazione «Impara a sorridere» di Sciacca ed il signor Truzzolino Vincenzo dell'associazione «Sos anziani» hanno riferito sulle attività di volontariato svolte, in particolare auspicando l'adozione di iniziative volte a favorire l'inserimento dei detenuti a fine pena attraverso un loro coinvolgimento in compiti di servizio civile.

I signori Abbene Salvatore, Lentini Gaetano e Gallo Pietra Maria dell'associazione «San Vincenzo De'Paoli» hanno invece illustrato brevemente l'attività di volontariato svolta, segnalando in particolare la mostra dei quadri realizzati dai detenuti che si è potuta tenere grazie al sostegno della associazione che inoltre si preoccupa di fornire ai ristretti generi di prima necessità.

La dottoressa Sciortino del Centro territoriale permanente ha parlato brevemente dei corsi di scuola elementare e di scuola media attivati, ai quali partecipano sedici detenuti per corso, evidenziando i buoni risultati conseguiti e segnalando che al termine del corso, in esito al superamento delle prove, è rilasciato ai partecipanti un attestato di frequenza. Presso l'istituto si svolgono inoltre corsi di alfabetizzazione per gli stranieri e corsi di lingua francese. Con l'occasione la dottoressa Sciortino ha rappresentato le difficoltà di ordine materiale incontrate per far sì che i frequentatori del corso potessero disporre del necessario materiale di cancelleria. Più in generale è stato sottolineato lo spirito di dedizione e l'abnegazione dei volontari che si preoccupano di stimolare i frequentatori anche mettendo a loro disposizione libri di testo, giornali ed altro materiale.

Il signor Lo Giudice Antonino del centro regionale di formazione professionale UNCI di Agrigento ha parlato brevemente del corso per manutentori di impianti elettrici al quale hanno partecipato dieci allievi, ricordando con l'occasione il corso per operatore termo idraulico tenutosi in passato.

Dopo che il direttore ha evidenziato l'impossibilità di attivare nuovi corsi a causa dell'insufficienza dei fondi disponibili, il responsabile dell'area educativa ha sottolineato come la carenza di educatori ha riflessi molto significativi sullo svolgimento delle iniziative trattamentali. Ha quindi riferito delle più significative iniziative promosse per sensibilizzare la co-

munità locale e per reperire risorse come, ad esempio, una struttura di prima accoglienza per familiari dei ristretti. Quanto ai corsi di formazione professionale individuati è stato rappresentato che, nelle scelte effettuate, si è cercato di tenere conto delle esigenze dell'economia locale al fine di favorire il concreto reinserimento occupazionale.

Il dottor Lipari, funzionario dell'area contabile, ha segnalato che ogni mese si maturano mediamente dalle dieci alle quattordici ore di straordinario e che non vi sono arretrati nei relativi pagamenti.

Dopo che il senatore Ruvolo ha espresso il suo apprezzamento per le iniziative svolte, che esprimono la forte sensibilità del territorio alle problematiche del penitenziario di Sciacca, testimoniata anche dalla presenza di numerosi operatori all'incontro con la Delegazione parlamentare, il direttore Prestopino ha sottolineato l'opera svolta dal cappellano e più in generale ha richiamato l'attenzione sulle problematiche che derivano dalla presenza di sempre maggiore detenuti provenienti da paesi extracomunitari che molto spesso sono privi di mezzi di sostentamento e portano all'interno della struttura problemi anche di ordine sanitario.

A conclusione dell'incontro è quindi intervenuta la dottoressa Campo Mariella assessore alle politiche sociali del comune di Sciacca, la quale ha riferito brevemente su alcune iniziative promosse dal comune volte a favorire il reinserimento lavoratori di *ex* detenuti, segnalando in particolare due progetti che consentiranno di offrire opportunità lavorative rispettivamente a venti ed a quattro *ex* detenuti che saranno impiegati nell'attività di bonifica di aree demaniali ed altre attività che hanno per obiettivo anche quello di favorire l'integrazione con il territorio.

La Delegazione si è quindi recata nel pomeriggio ad Agrigento per la visita del locale istituto penitenziario, ricevuta al suo arrivo dal direttore il dottor Mazzone che ha fornito alla Delegazione un quadro della situazione dell'istituto. La casa circondariale di Agrigento, operativa dal 1997, ospitava al momento della visita trecentosettantasette detenuti rispetto ad una capienza regolamentare di centoottantaquattro unità ed a fronte dei trecentoquarantatre posti della cosiddetta capienza tollerabile. Di questi sessantotto detenuti sono i tossicodipendenti e trentasette invece i ristretti provenienti dai paesi extracomunitari. Nell'istituto è operante una sezione femminile che ospitava al momento della visita ventitré ristrette delle quali tre tossicodipendenti e due extracomunitari.

Quanto al personale civile, l'organico della polizia penitenziaria in servizio è costituito da trecentosedici unità a fronte delle duecentoquarantacinque unità della pianta organica. Si è quindi registrata un evidente surplus di personale per circa sessanta unità.

L'esubero di personale rispetto alla pianta organica – è stato fatto notare – deriva da numerosi trasferimenti *ex lege* n. 104 del 1992 ma ad avviso del comandante si tratterebbe nel complesso di un numero sufficiente a far fronte alle esigenze di servizio della struttura, anche perché molti agenti sono spesso in missione, distaccati in altri istituti o in aspettativa per mandato elettorale, indicandosi nel complesso trentatre agenti che verrebbero in detta situazione. Il turno di servizio è articolato su quattro

quadranti, fatta eccezione per un reparto nel quale si prevede un turno di otto ore. In considerazione della situazione di esubero è risultato sconcertante il fatto che si maturano ben tremiladuecento ore al mese di straordinario; un dato sul quale si richiama l'attenzione della Commissione.

Quanto alla situazione del personale civile, sono addetti al carcere ventitré unità a fronte delle trentasette della pianta organica. Tra questi due sono gli educatori in servizio rispetto ai sette previsti; aspetto questo sul quale è stata richiamata l'attenzione della Delegazione per i riflessi che tale circostanza determina sulle attività trattamentali.

Si è quindi svolto presso la direzione un incontro con gli operatori dell'istituto e la direzione del Centro servizi sociali per adulti di Agrigento.

Il signor Giovanni Giordano, educatore responsabile dell'area trattamentale, dopo aver rappresentato che dei ristretti presenti circa duecentodieci sono condannati a pena definitiva, ha richiamato l'attenzione sulla insufficienza del numero di educatori addetti ricordando che, rispetto ad una previsione nella pianta organica di sette educatori, sono in servizio soltanto due. In esito a procedure di riqualificazione dovrebbe, a breve, entrare a far parte dell'area educativa un terzo educatore; anche se un ingresso, si fa notare, è significativo ma che però non appare sufficiente a far fronte alle esigenze dell'area educativa.

Il dottor Ferrauto dell'area contabile ha evidenziato le carenze di personale addetto all'area lamentando in particolare l'insufficienza dei profili professionali appartenenti alle aree A e B.

L'agente Carmelo Canta della OSA ha evidenziato come la sede di servizio di Agrigento è considerata un bacino dal quale attingere personale per altri istituti della Regione e del nord Italia. A seguito di proteste sollevate, si è ottenuto che i distacchi siano attuati soltanto nell'ambito della Regione. Anche in relazione a quanto riferito sussisterebbe una significativa sofferenza nell'organico con forti riflessi sulla gestione dei turni di servizio e sulla qualità dell'attività professionale.

Il Direttore, in proposito, ha sottolineato l'importanza di rivedere la pianta organica che molto probabilmente è stata progettata senza tener conto delle reali esigenze della struttura.

Anche l'agente Calogero Speciale della CGIL ritiene necessaria una verifica della pianta organica.

Il senatore Borea ha espresso forti perplessità sul fatto che, rispetto ad una situazione di esubero dell'organico degli agenti della polizia penitenziaria, maturi un così elevato numero di ore di straordinario. Un aspetto questo che richiederebbe di essere verificato con attenzione dal Ministero, eventualmente anche con una apposita ispezione.

L'assessore Marco Zambuto ha sollecitato la cessione della struttura del vecchio carcere di San Vito.

È stato quindi rappresentato che, quanto alle attività trattamentali sono attivi corsi per ceramista, elettricista e per apicoltore. Cinquantatré sono invece i detenuti che con opportune turnazioni sono addetti ad attività lavorative all'interno dell'istituto come quelle di porta vivande, ope-

ratore della cucina, ecc. Quanto alla situazione dell'area sanitaria non sono emersi problemi in relazione alla spesa farmaceutica risultando inoltre che sono forniti farmaci antiretrovirali e per tossicodipendenti. Sono attive inoltre le seguenti specialistiche in virtù di apposite convenzioni: infettivologia, odontoiatria, cardiologia, radiologia, psichiatria, chirurgia e medicina del lavoro. L'istituto è dotato di un gabinetto radiologico, strumentario oculistico e chirurgico per piccoli interventi nonché di un laboratorio odontoiatrico. In aggiunta la struttura si avvale del servizio integrativo di assistenza sanitaria svolto da sette medici S.I.A.S. Vi è inoltre un presidio per i tossicodipendenti.

È quindi intervenuta la dottoressa Marina Altavilla, direttore del Centro servizi sociali per adulti di Agrigento che ha consegnato alla Delegazione alcune schede rappresentative delle attività svolte. È stata evidenziata in particolare l'insufficienza del personale addetto, alla luce dei carichi di lavoro del Centro che nell'anno 2004 può collocarsi al quarto posto per impegni tra i CSSA regionali dopo quelli operanti nelle città di Palermo, Catania e Messina. In particolare è stata lamentata l'insufficienza degli assistenti sociali, mancandone quattro rispetto alla pianta organica. Nove sono le autovetture disponibili e vi è un agente che accompagna le operatrici del centro nei sopralluoghi. Tra le iniziative svolte sono stati segnalati:

- la formalizzazione di un protocollo di intesa con lega ambiente della provincia di Agrigento nell'ambito della promozione di concrete attività riparative da esercitarsi a favore della collettività da parte dei soggetti in esecuzione penale esterna;

- il progetto educazione alla salute in collaborazione con l'unità sanitaria locale di Agrigento rivolto ai soggetti sottoposti a misure alternative alla detenzione e ai loro familiari.

Si è quindi svolta una visita dell'istituto nel corso della quale non sono emerse particolari criticità fatta eccezione per la già ricordata situazione relativa alle ore di straordinario maturate nonostante che il personale assegnato della polizia penitenziaria sia superiore in maniera significativa rispetto all'organico previsto.

Il giorno successivo la Delegazione si è recata a Palermo per un incontro con il presidente del tribunale di sorveglianza, dottor Pinello, il quale in primo luogo ha richiamato l'attenzione sull'organico dell'ufficio. Nonostante siano otto più il presidente i magistrati previsti in organico, in realtà assenze per gravidanza, per trasferimenti senza sostituzioni o per sospensioni (che hanno riguardato ben due magistrati dell'ufficio inquisiti) fanno sì che in media sono addetti alla sorveglianza palermitana soltanto due magistrati anche se nel prossimo autunno si prevede l'arrivo di tre uditori e, al riguardo deve tenersi presente che la sorveglianza di Palermo ha competenza sulle province di Palermo, Trapani ed Agrigento e sugli undici istituti penitenziari esistenti.

Il presidente Pinello ha quindi richiamato l'attenzione sui rapporti con il centro servizi sociali per adulti di Palermo che ha definito «una finestra finta» sul territorio, evidenziando la scarsa qualità delle relazioni

prodotte con forti ripercussioni sui provvedimenti che il Tribunale è chiamato a formulare. Si può dire in altri termini che, pur adempiendo a quanto loro richiesto, le operatrici del centro molto raramente affrontano i veri problemi anche se almeno di recente gli atti sono prodotti al tribunale di norma in tempo utile. È probabile – si fa notare – che tale situazione sia la conseguenza della difficoltà ad operare in un territorio fortemente a rischio per cui si possono ipotizzare timori per l'incolumità, pressioni, ma non può escludersi neppure quello che definisce un vero e proprio «centro di potere». Ad esempio, con riferimento ai provvedimenti da adottare nei riguardi di soggetti liberi, merita, a suo avviso, un'attenta riflessione la circostanza che, in concreto, non è offerto al magistrato alcun parametro ed è come se non esistesse la valutazione del centro.

Ha quindi espresso perplessità anche sul comportamento di alcuni operatori della sede di Agrigento nei confronti dei magistrati della sorveglianza, apparendogli a dir poco strane alcune richieste formulate nei riguardi soltanto di alcuni detenuti. Ha quindi riferito che la situazione nel suo complesso è stata anche segnalata ai vertici dell'amministrazione penitenziaria, ma senza alcun concreto risultato fatta eccezione per il cambio della direzione del CSSA di Palermo.

Dopo aver ricordato la sua lunga esperienza di magistrato della sorveglianza il dottor Pinello ha espresso perplessità sul sistema delle misure alternative alla detenzione che non funziona con la delinquenza di tipo mafioso; al tempo stesso costituisce una vera e propria utopia svolgere attività di rieducazione nei confronti di tali soggetti. Ha quindi formulato un giudizio molto critico nei confronti del cosiddetto indultino in relazione a quelle che sono state le problematiche applicative e gli effetti della misura.

A conclusione dell'incontro il dottor Pinello ha auspicato che il legislatore possa individuare un diverso e più efficace sistema di misure alternative alla detenzione dovendo altrimenti indirizzare maggiori sforzi finanziari nella direzione della costruzione di nuove carceri dignitose in grado di far fronte alla crescente domanda.

La Delegazione si è quindi recata in visita alla casa circondariale di Termini Imerese. Al suo arrivo il direttore ha rappresentato alla Delegazione un quadro riepilogativo della situazione dell'istituto. A fronte di una capienza regolamentare di novantacinque detenuti al momento della visita risultavano presenti centotre ristretti; un dato questo che si colloca all'interno della cosiddetta capienza tollerabile pari a centonove unità. È stato segnalato che quindici erano i detenuti tossicodipendenti e dieci quelli provenienti da paesi extracomunitari. Nell'istituto risultavano attivi i circuiti dell'alta sicurezza e quello dei detenuti comuni. È presente inoltre una sezione detenuti cosiddetti protetti. Vi è inoltre una stanza destinata ai semiliberi che al momento della visita ospitava un detenuto.

Quanto alla situazione del personale è stato evidenziato che gli agenti addetti al penitenziario erano centotre corrispondenti al pieno organico. Quanto invece al personale civile oltre al direttore risultavano in servizio diciotto persone rispetto ad un organico di venti. Due sono gli educatori in

servizio corrispondenti ad una situazione di pieno organico. Quanto alle attività trattamentali si svolgono corsi di alfabetizzazione per soggetti extracomunitari, corsi di scuola media, corsi professionali per pasticciare e per riparatore radio e televisione. In istituto è presente una palestra ed è svolto un servizio biblioteca. È stato inoltre rappresentato che per tutti i detenuti richiedenti è consentita la professione di culti religiosi diversi da quello cattolico. In particolare presso l'istituto accede abitualmente un pastore evangelico.

I detenuti tossicodipendenti ed alcooldipendenti possono avvalersi dell'intervento settimanale degli operatori del Ser.t di Termini Imerese che svolgono in loro favore attività di sostegno e curano progetti di recupero. Nel corso dell'incontro che si è svolto presso la direzione, il responsabile dell'area educativa ha sottolineato come il rapporto esistente tra educatori in servizio e detenuti del carcere di Termini Imerese sia molto buono anche se la struttura presenta problematiche, in particolare si registra la difficoltà di svolgere maggiori attività trattamentali per il fatto che molti locali non sono agibili. Altra criticità è costituita dal sovraffollamento del reparto riservato ai detenuti cosiddetti comuni mentre il reparto alta sicurezza può ritenersi sottodimensionato rispetto alle esigenze.

Sono quindi intervenuti i signori Salvatore Nistretta e Dino La Rocca, volontari dell'associazione San Vincenzo i quali hanno sottolineato l'ottimo rapporto esistente con la direzione che consente contatti e colloqui di sostegno con i detenuti diversamente da quanto invece avviene in altri penitenziari della regione, come ad esempio a Sciacca e ad Agrigento. L'attività di volontariato si sostanzia nella fornitura di generi di prima necessità, in particolare per i detenuti extra comunitari. È stato segnalato inoltre che l'associazione ha messo a disposizione una casa di accoglienza che ha permesso ad un detenuto di ottenere il regime della semilibertà.

Il cappellano don Raimondo ha riferito brevemente dell'attività pastorale svolta in favore dei detenuti di Termini Imerese.

Il dottor Mario Busnito ha parlato brevemente della situazione dell'area sanitaria che si avvale, attraverso apposite convenzioni, delle seguenti prestazioni specialistiche: cardiologia, dermatologia, psichiatria e medicina del lavoro. Quanto alla situazione dei farmaci è stato segnalato che a carico dell'istituto è posta la spesa relativa all'acquisto dei farmaci antiretrovirali per malati di HIV. È stato evidenziato come risulti incomprensibile il fatto che il detenuto non acceda al ricettario regionale con conseguenze sulla spesa per farmaci posta a carico dell'istituto, anche in considerazione del fatto che il medico di base continua a percepire la quota relativa al detenuto.

La dottoressa Maria Pia Ventura, responsabile dell'area contabile, ha rappresentato l'insufficienza del personale addetto.

È quindi intervenuto il Sindaco di Termini Imerese, il dottor Enzo Giunta, accompagnato dall'assessore alle politiche sociali, il dottor Maurizio Merlino, il quale ha formulato apprezzamento nei confronti del lavoro svolto dalla direzione per la sensibilità dimostrata nei confronti delle istanze provenienti dal territorio.

L'attenzione dell'amministrazione comunale è diretta a favorire il reinserimento nella società al termine dell'espiazione della pena e ciò costituisce un problema molto grave in quanto, oltre alla difficoltà di sensibilizzare il territorio alle problematiche della realtà penitenziaria, vi è il problema costituito dall'insufficienza delle risorse disponibili. È stato quindi rappresentato che un contributo nella direzione di favorire l'inserimento lavorativo è costituito dall'attività svolta da alcune cooperative sociali di tipo B che si sono costituite.

È stata quindi sottolineata l'importanza di effettuare una corretta comprensione delle esigenze del mercato locale come presupposto indispensabile per progettare corsi di formazione professionale che possano dare reali opportunità lavorative. In tal senso è emerso, ad esempio, che curare la formazione per lo svolgimento di attività di carattere artigianale come quella di pasticceria potrebbe dare risultati, considerata l'insufficienza di personale qualificato nel settore.

L'assessore Maurizio Merlino ha riferito brevemente delle iniziative promosse dal Comune per favorire il reinserimento sociale degli *ex* detenuti, in particolare segnalando le attività di manutenzione del verde e quella di custodia dell'edificio comunale alle quali attendono talora soggetti provenienti dalla realtà penitenziaria. Il Comune mette altresì a disposizione in due occasioni in ogni mese un locale per consentire a due assistenti sociali del CSSA di Palermo di svolgere colloqui con detenuti che sono prossimi al fine pena. Ha quindi auspicato maggiori risorse per poter finanziare iniziative come, ad esempio, borse-lavoro.

Il comandante Giuseppe Nocera ha rappresentato che il turno di servizio è articolato su tre quadranti e, conseguentemente, si matura straordinario per circa duemilaottocento ore mensili. È questa la conseguenza delle numerose postazioni di servizio che sono necessitate dalle caratteristiche strutturali dell'edificio ad attendere alle quali è chiamato un personale della polizia penitenziaria, nel complesso insufficiente. In ogni caso non vi sono arretrati nel pagamento degli straordinari.

È quindi intervenuto il direttore che, a conclusione dell'incontro, ha richiamato l'attenzione sulla firma di un protocollo d'intesa con il Centro di formazione permanente EDA di Caccamo per l'attivazione di un progetto, finanziato da fondi europei, dal titolo «rieducare ai valori attraverso l'arte della ceramica» per l'anno scolastico 2005 e 2006.

Si è quindi svolto un breve giro dell'istituto nel corso del quale non sono emerse particolari criticità.

* * *

In considerazione del tempo trascorso tra la data del sopralluogo e la pubblicazione della relazione, si è ritenuto utile acquisire i dati relativi al Provveditorato regionale per la Sicilia aggiornati al mese di luglio 2005, riguardanti la popolazione detenuta, il personale di polizia penitenziaria, il personale civile e dei CSSA, che si allegano al presente resoconto (*Allegato 1*).

ALLEGATO 1

**DATI FORNITI DAL PROVVEDITORATO REGIONALE
DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA**

SICILIA



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
PROVVEDITORATO REGIONALE PER LA SICILIA
UFFICIO DEL PERSONALE E DELLA FORMAZIONE

PRAP SICILIA
N.Prot. 054658-P/III
Palermo, 8/8/2005
Posta prioritaria

90100 Palermo
Via Marchese di Villabianca,70
Tel. (091) 7906011 Telefax (091) 7906099

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione Giustizia
Ufficio di Segreteria
ROMA

OGGETTO: Invio dati concernenti gli Istituti Penitenziari e Centri di Servizio
Sociale Adulti della Regione Sicilia

Relativamente alla richiesta formulata con nota datata 19/07/2005, Le invio i prospetti riepilogativi riguardanti la popolazione ristretta negli istituti penitenziari, ovvero in carico ai centri di servizio sociale per adulti, nonché i dati riguardanti il personale amministrativo e di polizia penitenziaria.

Ai fini della più ampia collaborazione, si precisa che, per ciò che concerne i dati relativi al personale, si è ritenuto di rielaborare le schede in modo da fornire per ciascun istituto il contingente di personale effettivamente in servizio, a fronte degli organici individuati con il vigente D.P.C.M. pubblicato il 2 novembre 2004 sul Supplemento Straordinario n.1 al Bollettino Ufficiale n.20 del 31 ottobre 2004.

Si rimane a disposizione per ogni eventuale altro chiarimento.
Cordiali saluti.

IL PROVVEDITORE REGGENTE
Dirig. Amministrativo Dott. G. De Gesu

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be "G. De Gesu", written over the typed name.

Scheda 1.1

ISTITUTO DI AGRIGENTO

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 424

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	73	3	70
APPELLANTI	37	7	30
RICORRENTI	17	0	17
DEFINITIVI	244	12	232
SEMILIBERI	5	0	5

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	89	5	84
DETENUTI U.E.	1	0	1
DETENUTI EXTRA U.E.	64	3	61
TOTALE	376	22	354

Scheda 1.1

ISTITUTO DI AUGUSTA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 637

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	7	0	7
APPELLANTI	4	0	4
RICORRENTI	13	0	13
DEFINITIVI	561	0	561
SEMILIBERI	15	0	15

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	83	0	83
DETENUTI U.E.	3	0	3
DETENUTI EXTRA U.E.	130	0	130
TOTALE	600	0	600

Scheda 1.1

ISTITUTO DI OPG BARCELONA POZZO DI GOTTO

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 240

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	54	0	54
APPELLANTI	0	0	0
RICORRENTI	2	0	2
DEFINITIVI	125	0	125
SEMILIBERI	1	0	1

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	0	0	0
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	8	0	8
TOTALE	182	0	182

Scheda 1.1

ISTITUTO DI CALTAGIRONE

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 150

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	59	0	59
APPELLANTI	17	0	17
RICORRENTI	10	0	10
DEFINITIVI	114	0	114
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	46	0	46
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	31	0	31

TOTALE	200	0	200
--------	-----	---	-----

Scheda 1.1

ISTITUTO DI CALTANISSETTA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 214

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	47	0	47
APPELLANTI	24	0	24
RICORRENTI	9	0	9
DEFINITIVI	123	0	123
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	61	0	61
DETENUTI U.E.	1	0	1
DETENUTI EXTRA U.E.	40	0	40
TOTALE	203	0	203

Scheda 1.1

ISTITUTO DI CASTELVETRANO

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 146

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	3	0	3
APPELLANTI	8	0	8
RICORRENTI	3	0	3
DEFINITIVI	80	0	80
SEMILIBERI	5	0	5

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	24	0	24
DETENUTI U.E.	1	0	1
DETENUTI EXTRA U.E.	24	0	24
TOTALE	99	0	99

Scheda 1.1

ISTITUTO DI CATANIA BICOCCA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 272

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	67	0	67
APPELLANTI	15	0	15
RICORRENTI	9	0	9
DEFINITIVI	37	0	37
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	15	0	15
DETENUTI U.E.	1	0	1
DETENUTI EXTRA U.E.	11	0	11

TOTALE	128	0	128
--------	-----	---	-----

Scheda 1.1

ISTITUTO DI CATANIA P.L.

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA	354
-------------------	-----

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	285	5	280
APPELLANTI	60	2	58
RICORRENTI	11	2	9
DEFINITIVI	89	12	77
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	73	1	72
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	31	3	28
TOTALE	445	21	424

Scheda 1.1

ISTITUTO DI ENNA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 169

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	33	1	32
APPELLANTI	19	1	18
RICORRENTI	2	0	2
DEFINITIVI	57	8	49
SEMILIBERI	7	0	7

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	46	1	45
DETENUTI U.E.	3	2	1
DETENUTI EXTRA U.E.	12	1	11
TOTALE	118	10	108

Scheda 1.1

ISTITUTO DI FAVIGNANA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 152

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	0	0	0
APPELLANTI	0	0	0
RICORRENTI	1	0	1
DEFINITIVI	120	0	120
SEMILIBERI	2	0	2

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	21	0	21
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	28	0	28

TOTALE	123	0	123
--------	-----	---	-----

Scheda 1.1

ISTITUTO DI GIARRE

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 30

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	0	0	0
APPELLANTI	0	0	0
RICORRENTI	0	0	0
DEFINITIVI	28	0	28
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	25	0	25
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	1	0	1
TOTALE	28	0	28

Scheda 1.1

ISTITUTO DI MARSALA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 38

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	9	0	9
APPELLANTI	7	0	7
RICORRENTI	0	0	0
DEFINITIVI	25	0	25
SEMILIBERI	5	0	5

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	22	0	22
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	3	0	3
TOTALE	46	0	46

Scheda 1.1

ISTITUTO DI MESSINA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 394

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	106	18	88
APPELLANTI	18	1	17
RICORRENTI	9	0	9
DEFINITIVI	133	19	114
SEMILIBERI	6	1	5

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	63	5	58
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	9	3	6

TOTALE	272	39	233
--------	-----	----	-----

Scheda 1.1

ISTITUTO DI MISTRETTA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 25

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	22	0	22
APPELLANTI	6	0	6
RICORRENTI	5	0	5
DEFINITIVI	13	0	13
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	0	0	0
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	10	0	10
TOTALE	46	0	46

Scheda 1.1

ISTITUTO DI MODICA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 58

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	16	0	16
APPELLANTI	6	0	6
RICORRENTI	2	0	2
DEFINITIVI	31	0	31
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	13	0	13
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	28	0	28
TOTALE	55	0	55

Scheda 1.1

ISTITUTO DI NICOSIA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 50

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	11	0	11
APPELLANTI	4	0	4
RICORRENTI	3	0	3
DEFINITIVI	38	0	38
SEMILIBERI	1	0	1

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	13	0	13
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	7	0	7
TOTALE	57	0	57

Scheda 1.1

ISTITUTO DI NOTO

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 73

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	0	0	0
APPELLANTI	0	0	0
RICORRENTI	0	0	0
DEFINITIVI	75	0	75
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	0	0	0
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	0	0	0

TOTALE	75	0	75
--------	----	---	----

Scheda 1.1

ISTITUTO DI PALERMO PAGLIARELLI

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 1418

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	181	7	174
APPELLANTI	127	0	127
RICORRENTI	89	0	89
DEFINITIVI	706	2	704
SEMILIBERI	76	0	76

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	176	0	176
DETENUTI U.E.	11	0	11
DETENUTI EXTRA U.E.	288	1	287
TOTALE	1179	9	1170

Scheda 1.1

ISTITUTO DI PALERMO UCCIARDONE

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 482

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	251	0	251
APPELLANTI	69	0	69
RICORRENTI	23	0	23
DEFINITIVI	335	0	335
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	70	0	70
DETENUTI U.E.	2	0	2
DETENUTI EXTRA U.E.	55	0	55
TOTALE	678	0	678

Scheda 1.1

ISTITUTO DI PIAZZA ARMERINA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 90

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	2	0	2
APPELLANTI	10	0	10
RICORRENTI	5	0	5
DEFINITIVI	69	0	69
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	30	0	30
DETENUTI U.E.	1	0	1
DETENUTI EXTRA U.E.	30	0	30

TOTALE	86	0	86
--------	----	---	----

Scheda 1.1

ISTITUTO DI RAGUSA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 218

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	34	0	34
APPELLANTI	35	0	35
RICORRENTI	11	1	10
DEFINITIVI	121	11	110
SEMILIBERI	8	0	8

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	49	1	48
DETENUTI U.E.	1	0	1
DETENUTI EXTRA U.E.	45	5	40
TOTALE	209	12	197

Scheda 1.1

ISTITUTO DI SAN CATALDO

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 127

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	0	0	0
APPELLANTI	0	0	0
RICORRENTI	5	0	5
DEFINITIVI	93	0	93
SEMILIBERI	7	0	7

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	36	0	36
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	25	0	25
TOTALE	105	0	105

Scheda 1.1

ISTITUTO DI SCIACCA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 83

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	8	0	8
APPELLANTI	19	0	19
RICORRENTI	6	0	6
DEFINITIVI	44	0	44
SEMILIBERI	0	0	0

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	39	0	39
DETENUTI U.E.	1	0	1
DETENUTI EXTRA U.E.	30	0	30
TOTALE	77	0	77

Scheda 1.1

ISTITUTO DI SIRACUSA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 364

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	149	0	149
APPELLANTI	33	0	33
RICORRENTI	18	0	18
DEFINITIVI	218	0	218
SEMILIBERI	1	0	1

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	59	0	59
DETENUTI U.E.	4	0	4
DETENUTI EXTRA U.E.	41	0	41
TOTALE	419	0	419

Scheda 1.1

ISTITUTO DI TERMINI IMERESE

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 100

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	33	0	33
APPELLANTI	16	0	16
RICORRENTI	8	0	8
DEFINITIVI	50	0	50
SEMILIBERI	2	0	2

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	12	0	12
DETENUTI U.E.	0	0	0
DETENUTI EXTRA U.E.	11	0	11

TOTALE	109	0	109
--------	-----	---	-----

Scheda 1.1

ISTITUTO DI TRAPANI

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 359

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	37	1	36
APPELLANTI	14	2	12
RICORRENTI	6	1	5
DEFINITIVI	98	12	86
SEMILIBERI	7	1	6

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	14	1	13
DETENUTI U.E.	3	0	3
DETENUTI EXTRA U.E.	13	3	10
TOTALE	162	17	145

Scheda 1.1

ISTITUTI DELLA SICILIA

POPOLAZIONE DETENUTA

CAPIENZA PREVISTA 6667

	N° EFFETT.	DONNE	UOMINI
ATTESA 1° GIUDIZIO	1487	35	1452
APPELLANTI	565	13	552
RICORRENTI	275	4	271
DEFINITIVI	3585	76	3509
SEMILIBERI	196	2	194

DI CUI:

TOSSICODIPENDENTI	1079	14	1065
DETENUTI U.E.	33	2	31
DETENUTI EXTRA U.E.	975	19	956

TOTALE	6108	130	5978
--------	------	-----	------

CATANIA CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI
--

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
DIRIGENTI	DIRIGENTE SERVIZIO SOCIALE	1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	ASSISTENTE SOCIALE	1	3
	CONTABILE	0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	ASSISTENTE SOCIALE	10	17
	CONTABILE	0	2
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE	1	0
	ASSISTENTE SOCIALE	18	7
	PSICOLOGO	2	0
	COLLABORATORE	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	1	1
	COLLABORATORE	1	6
	TECNICO	0	1
		Ass. Econ. Finanz.**	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	6	2
	AUSILIARIO	1	1
		Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.	
	TECNICO	0	1
		Elettricista	
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	1	3
		Addetto alle lavorazioni	
POLIZIA PENITENZIARIA		0	1
TOTALE GENERALE		44	47

COMPETENTE PER GLI ISTITUTI:

Casa Circondariale Catania Piazza Lanza

Casa Circondariale Catania Bicocca

Casa Circondariale Caltagirone

Istituto Custodia Attenuata Giarre

ATTIVITA'	CASI SEGUITI
Affidamento:	
dalla detenzione	43
(tossicodipendenti)	19
dalla libertà	372
(tossicodipendenti)	87
Semilibertà: *	
dalla detenzione	
dalla libertà	
Detenzione domiciliare:	
dalla detenzione	74
dalla libertà	135

* trovandosi la sezione per semiliberi presso la CR di Augusta, i 20 semiliberi seguiti dal CSSA di Catania risultano in carico al CSSA di Siracusa

** comandato da altra amministrazione

TRAPANI CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI
--

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	ASSISTENTE SOCIALE	1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	ASSISTENTE SOCIALE	5	10
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	ASSISTENTE SOCIALE	10	6
	CONTABILE	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	1	0
	COLLABORATORE	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	4	2
	AUSILIARIO	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	AUSILIARIO	0	1
POLIZIA PENITENZIARIA	ASSISTENTE/AGENTE	0	1
TOTALE GENERALE		24	21

COMPETENTE PER GLI ISTITUTI:

Casa Circondariale Trapani

Casa Circondariale Castelvetro

Casa Circondariale Marsala

Casa Reclusione Favignana

ATTIVITA'	CASI SEGUITI
Affidamento:	92
dalla detenzione	25
(tossicodipendenti)	8
dalla libertà	49
(tossicodipendenti)	10
Semilibertà:	17
dalla detenzione	16
dalla libertà	1
Detenzione domiciliare:	31
dalla detenzione	18
dalla libertà	13

SIRACUSA CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
DIRIGENTI	DIRIGENTE SERVIZIO SOCIALE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	ASSISTENTE SOCIALE		1	1
	CONTABILE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	ASSISTENTE SOCIALE		5	7
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	ASSISTENTE SOCIALE		11	4
	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	1
	COLLABORATORE		1	2
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		4	1
	AUSILIARIO	Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		0	1
POLIZIA PENITENZIARIA	ASSISTENTE/AGENTE		0	2
TOTALE GENERALE			27	21

COMPETENTE PER GLI ISTITUTI:

Casa Circondariale Siracusa

Casa Reclusione Augusta

Casa Reclusione Noto

ATTIVITA'	CASI SEGUITI
Affidamento:	
dalla detenzione	7
(tossicodipendenti)	3
dalla libertà	63
(tossicodipendenti)	9
Semilibertà:	
dalla detenzione	16
dalla libertà	1
Detenzione domiciliare:	
dalla detenzione	2
dalla libertà	18

RAGUSA (SEDE DI SERVIZIO DEL C.S.S.A. DI SIRACUSA)

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	ASSISTENTE SOCIALE	1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	ASSISTENTE SOCIALE	4	3
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	ASSISTENTE SOCIALE	6	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	COLLABORATORE	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	1	1
	TECNICI	0	1
	Elettromeccanico		
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE	1	0
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	1	0
	Addetto ai servizi ausiliari e di anticamera		
POLIZIA PENITENZIARIA		0	1
TOTALE GENERALE		15	9

COMPETENTE PER GLI ISTITUTI:

Casa Circondariale Ragusa

Casa Circondariale Modica

ATTIVITA'	CASI SEGUITI
Affidamento:	
dalla detenzione	9
(tossicodipendenti)	4
dalla libertà	54
(tossicodipendenti)	9
Semilibertà:	10
dalla detenzione	10
dalla libertà	0
Detenzione domiciliare:	27
dalla detenzione	11
dalla libertà	16

PALERMO CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI
--

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
DIRIGENTI	DIRIGENTE SERVIZIO SOCIALE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	ASSISTENTE SOCIALE		2	3
	CONTABILE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	ASSISTENTE SOCIALE		12	25
	CONTABILE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	ASSISTENTE SOCIALE		23	14
	PSICOLOGO		2	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	COLLABORATORE		1	0
	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		1	3
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		6	1
	TECNICO	Op. Lav. Mater.	0	1
	AUSILIARIO	Telescriventista Centralinista Op. Radio Spec.	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		0	3
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	2	3
POLIZIA PENITENZIARIA			0	3
TOTALE GENERALE			53	60

INCARICHI ULTERIORI AL DI FUORI DEL CSSA

PERSONALE	INCARICO
1 ASSISTENTE SOCIALE C3	DIRETT. REGGENTE CSSA AG

COMPETENTE PER GLI ISTITUTI:

Casa Circondariale Palermo Pagliarelli
Casa Circondariale Palermo Ucciardone
Casa Circondariale Termini Imerese

ATTIVITA'	CASI SEGUITI
Affidamento:	
dalla detenzione	70
(tossicodipendenti)	14
dalla libertà	330
(tossicodipendenti)	33
Semilibertà:	
dalla detenzione	65
dalla libertà	14
Detenzione domiciliare:	
dalla detenzione	59
dalla libertà	137

MESSINA CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI
--

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
DIRIGENTI	DIRIGENTE SERVIZIO SOCIALE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	ASSISTENTE SOCIALE		1	3
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	ASSISTENTE SOCIALE		8	14
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	ASSISTENTE SOCIALE		14	6
	CONTABILE		1	0
	PSICOLOGO		1	0
	COLLABORATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	1
	COLLABORATORE		1	4
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		4	6
	AUSILIARIO	Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.	1	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	2	2
POLIZIA PENITENZIARIA			0	2
TOTALE GENERALE			36	39

COMPETENTE PER GLI ISTITUTI:

Casa Circondariale Messina

Casa Circondariale Mistretta

Ospedale Psichiatrico Giudiziario Barcellona P.G.

ATTIVITA'	CASI SEGUITI
Affidamento:	191
dalla detenzione	40
(tossicodipendenti)	40
dalla libertà	151
(tossicodipendenti)	21
Semilibertà:	7
dalla detenzione	5
dalla libertà	2
Detenzione domiciliare:	78
dalla detenzione	23
dalla libertà	55

CALTANISSETTA CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI
--

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	ASSISTENTE SOCIALE		1	1
	CONTABILE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	ASSISTENTE SOCIALE		4	9
	EDUCATORE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	ASSISTENTE SOCIALE		6	4
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		1	4
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		2	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto ai servizi ausiliari e di anticamera	1	2
POLIZIA PENITENZIARIA			0	2
TOTALE GENERALE			17	26

COMPETENTE PER GLI ISTITUTI:

Casa Circondariale Caltanissetta

Casa Circondariale Enna

Casa Circondariale Nicosia

Casa Circondariale San Cataldo

Casa Circondariale Piazza Armerina

ATTIVITA'	CASI SEGUITI
Affidamento:	
dalla detenzione	9
(tossicodipendenti)	8
dalla libertà	40
(tossicodipendenti)	8
Semilibertà:	
dalla detenzione	10
dalla libertà	6
Detenzione domiciliare:	
dalla detenzione	18
dalla libertà	38

AGRIGENTO CENTRO DI SERVIZIO SOCIALE PER ADULTI
--

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	ASSISTENTE SOCIALE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	ASSISTENTE SOCIALE		5	4
	CONTABILE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	ASSISTENTE SOCIALE		8	7
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		4	2
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	1	1
POLIZIA PENITENZIARIA			0	1
TOTALE GENERALE			22	17

COMPETENTE PER GLI ISTITUTI:

Casa Circondariale Agrigento

Casa Circondariale Sciacca

ATTIVITA'	CASI SEGUITI
Affidamento:	120
dalla detenzione	19
(tossicodipendenti)	4
dalla libertà	79
(tossicodipendenti)	18
Semilibertà:	6
dalla detenzione	5
dalla libertà	1
Detenzione domiciliare:	31
dalla detenzione	13
dalla libertà	18

AGRIGENTO CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA	
POLIZIA	COMMISSARI		0	1	
	ISPETTORI		25	14	
	SOVRINTENDENTI		24	33	
	ASSISTENTI/AGENTI		196	286	
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	1	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	0	
	CONTABILE		1	1	
	EDUCATORE		1	1	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		1	1	
	CONTABILE		2	3	
	EDUCATORE		2	2	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE		2	0	
	CONTABILE		1	0	
	EDUCATORE		5	0	
	COLLABORATORE		1	0	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		2	1	
	COLLABORATORE		3	4	
	TECNICO	Capo Radiologia		1	0
		Capo Sala		2	2
Esperto informatico			0	1	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		4	0	
	TECNICO	Infermiere Professionale		1	0
		Tecnico Radiologia Medica		0	1
		Sarto		0	1
AUSILIARIO	Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.to		1	1	
	COLLABORATORE		2	0	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	TECNICO	Aggiustatore Meccanico	1	1	
	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	2	2	
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	2	2	
		TOTALE GENERALE	282	357	

AUGUSTA CASA DI RECLUSIONE				
DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	1
	ISPETTORI		33	8
	SOVRINTENDENTI		35	18
	ASSISTENTI/AGENTI		290	270
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		2	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		1	2
	CONTABILE		2	2
	EDUCATORE		4	3
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE		2	0
	CONTABILE		2	0
	EDUCATORE		9	1
	COLLABORATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		2	0
	COLLABORATORE		3	3
	TECNICO	Capo Sala	1	1
		Tecnico Capo Radiologia	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		5	2
	TECNICO	Infermiere Professionale	0	0
		Apparecchiatore El. Spec.	1	0
		Conduttore gruppo elettr.	0	1
	AUSILIARIO	Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.to	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		2	1
	TECNICO	Operatore Lavorazioni profilati e laminati metallici - 1 fabbro	1	0
		infermiere	0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			402	317

BARCELONA POZZO DI GOTTO OSPEDALE PSICHIATRICO GIUDIZIARIO

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA	
POLIZIA	COMMISSARI	0	0	
	ISPETTORI	13	8	
	SOVRINTENDENTI	12	36	
	ASSISTENTI/AGENTI	104	100	
DIRIGENTI	DIRIGENTE SANITARIO	1	0	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE MEDICO COORD.	1	1	
	MEDICO	1	0	
	CONTABILE	1	0	
	EDUCATORE	1	1	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE	1	0	
	MEDICO	1	1	
	CONTABILE	1	0	
	EDUCATORE	2	3	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE	1	0	
	MEDICO	3	0	
	CONTABILE	1	2	
	EDUCATORE	3	0	
	PSICOLOGO	1	0	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	1	0	
	COLLABORATORE	3	8	
	TECNICO	Ass.Tecnico/cond.sp.mot.nav.	1	1
		Capo Sala	27	27
		Tecnico Capo Radiologia	1	0
Esperto informatico		0	1	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	3	5	
	TECNICO	Infermiere Professionale	16	8
		Tecnico di Radiologia Medica	1	1
		Cond.sp.mot.nav.	0	1
		Elettricista	0	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE	1	0	
	TECNICO	Falegname	1	0
		Operatore Lavoraz. Materiali non Metallici - I calzolaio	1	0
	AUSILIARIO	Telefonista Telescrivente Operatore Radio	1	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	4	5
TOTALE GENERALE		209	211	

CALTAGIRONE CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		15	3
	SOVRINTENDENTI		15	14
	ASSISTENTI/AGENTI		128	118
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		0	0
	CONTABILE		0	2
	EDUCATORI		0	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE		1	0
	EDUCATORE		2	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	1
	COLLABORATORE		2	5
	TECNICO	Assistente Tecnico	1	1
		Capo Sala	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	3
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	0
		Elettricista specializzato	0	1
	AUSILIARIO	Telefonista Telescrivente Operatore Radio Spec.	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			177	155

CALTANISSETTA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		21	19
	SOVRINTENDENTI		20	16
	ASSISTENTI/AGENTI		171	205
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	2
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE		1	0
	EDUCATORE		3	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	2
	COLLABORATORE		2	6
	TECNICO	Capo Sala	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	3
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	0
	AUSILIARIO	Tecnico di Radiologia Medica	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	0
	TECNICO	Op. Lavoraz. Materiali non metallici - 1 sarto	1	0
	AUSILIARIO	Telefonista Telescrivente Operatore Radio	1	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	2	3
TOTALE GENERALE			237	261

CASTELVETRANO CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI	0	0
	ISPETTORI	6	1
	SOVRINTENDENTI	7	1
	ASSISTENTI/AGENTI	49	56
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE	0	1
	EDUCATORE	0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE	1	0
	CONTABILE	1	0
	EDUCATORE	1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE	1	0
	EDUCATORE	2	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	1	1
	COLLABORATORE	2	0
	TECNICO	1	0
	Capo Sala	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	3	1
	TECNICO	1	1
	Infermiere Professionale	1	1
	AUSILIARIO	1	1
	Telescrivente Centralinista Op.to Radio Spec.to	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE	1	1
TOTALE GENERALE		79	65

CATANIA "BICOCCA" CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	2
	ISPETTORI		24	7
	SOVRINTENDENTI		24	17
	ASSISTENTI/AGENTI		202	237
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	2
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE		1	0
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		3	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	2
	COLLABORATORE		3	0
	TECNICO	Capo Sala	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	6
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	2
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	1	6
TOTALE GENERALE			273	286

CATANIA "PIAZZA LANZA" CASA CIRCONDARIALE
--

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		42	12
	SOVRINTENDENTI		42	12
	ASSISTENTI/AGENTI		371	333
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	0
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	4
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		2	2
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE		1	0
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		3	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	2
	COLLABORATORE		3	7
	ESPERTO INFORMATICO	Consollista	3	3
	TECNICO	Tecnico Capo Radiologia	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	2
	TECNICO	Infermiere Professionale	2	3
		Muratore Specializzato	1	0
		Elettricista Specializzato	1	1
		Apparecchiatore El. Spec.to	1	1
	AUSILIARIO	Telescriventista Centralinista Op.re Radio Spec.to	1	2
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	1	5
TOTALE GENERALE			487	394

ENNA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		14	5
	SOVRINTENDENTI		12	19
	ASSISTENTI/AGENTI		97	101
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		0	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	2
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		2	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		2	5
	TECNICO	Capo Sala	2	2
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	5
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	0
	AUSILIARIO	Tel. Centr.op. rad. Spec.	0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			143	146

FAVIGNANA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		10	8
	SOVRINTENDENTI		10	10
	ASSISTENTI/AGENTI		79	93
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		2	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		2	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		2	0
	PSICOLOGO		1	0
	TECNICO	Capo Tecnico	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		2	1
	COLLABORATORE		2	4
	TECNICO	Capo Sala	2	2
Comandante		2	0	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	3
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	0
		Conduttore Spec. Motori navali	1	0
		Falegname Spec.	1	0
		Op. Spec. Lav. Profilati e laminati metallici - 1 fabbro	1	0
		Op. Spec. Lav. Profilati e laminati non metallici - 1 sarto; 1 tessitore; 1 calzolaio	3	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	1
	TECNICO	Elettromeccanico	1	0
	AUSILIARIO	Telefonista Telescriventista Operatore Radio	1	0
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	1	2
TOTALE GENERALE			134	126

GIARRE CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		4	4
	SOVRINTENDENTI		5	8
	ASSISTENTI/AGENTI		36	39
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	EDUCATORE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		1	0
	TECNICO	Capo Sala	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		2	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	1
TOTALE GENERALE			56	60

MARSALA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA	
POLIZIA	COMMISSARI	0	0	
	ISPETTORI	0	3	
	SOVRINTENDENTI	0	4	
	ASSISTENTI/AGENTI	0	32	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE	1	0	
	CONTABILE	0	1	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	CONTABILE	1	0	
	EDUCATORE	1	0	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE	1	0	
	EDUCATORE	1	0	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	1	1	
	COLLABORATORE	1	1	
	TECNICO	Assistente Tecnico/elett. Spec.	1	1
		Capo Sala	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	2	3	
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	0
	AUSILIARIO	Telefonista Telescrivente Op. Radio	1	0
	TECNICO	Infermiere	0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			15	48

MESSINA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI	0	0
	ISPETTORI	30	15
	SOVRINTENDENTI	28	26
	ASSISTENTI/AGENTI	235	226
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE	1	1
	CONTABILE	1	2
	EDUCATORE	1	2
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE	1	2
	CONTABILE	1	1
	EDUCATORE	2	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE	1	0
	CONTABILE	1	0
	EDUCATORE	3	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	1	4
	COLLABORATORE	3	13
	ESPERTO INFORMATICO	Consollista	3
	TECNICO	esperto informatico	0
		Capo Sala	1
		Tecnico Capo Radiologia	2
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	3	6
	TECNICO	Infermiere Professionale	4
		Tecnico di radiologia medica	1
		Conduttore Spec. Motori navali	1
		Elettromeccanico Spec.	1
		App. Elettronico Spe.	1
	AUSILIARIO	Telescrivente Centralista Op. Radio Spec.to	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE	1	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle Lavorazioni	4
	TOTALE GENERALE	333	314

MISTRETTA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI	0	0
	ISPETTORI	2	1
	SOVRINTENDENTI	4	7
	ASSISTENTI/AGENTI	20	27
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE	1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE	0	1
	CONTABILE	1	0
	EDUCATORE	1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE	1	0
	EDUCATORE	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	1	3
	COLLABORATORE	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	2	0
	TECNICO	1	0
	Infermiere Professionale	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE	1	0
	AUSILIARIO	1	1
	Telefonista Telescrivente Op. Radio	1	1
	TOTALE GENERALE	38	41

MODICA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		4	5
	SOVRINTENDENTI		4	5
	ASSISTENTI/AGENTI		34	33
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	1
	COLLABORATORE		1	2
	TECNICO	Elettricista Spec.	1	1
		Capo Sala	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		2	4
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	1
		Elettricista Spec.	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	0
		centralinista	0	1
TOTALE GENERALE			56	56

NICOSIA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		3	3
	SOVRINTENDENTI		4	10
	ASSISTENTI/AGENTI		29	34
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		0	1
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		2	3
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	1
	AUSILIARIO	centralinista	0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			48	56

NOTO CASA DI RECLUSIONE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA	
POLIZIA	COMMISSARI	0	0	
	ISPETTORI	6	5	
	SOVRINTENDENTI	5	25	
	ASSISTENTI/AGENTI	47	43	
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE	0	1	
	EDUCATORE	1	0	
	CONTABILE	0	2	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE	1	0	
	CONTABILE	1	1	
	EDUCATORE	2	1	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE	1	0	
	EDUCATORE	2	0	
	PSICOLOGO	1	0	
	TECNICO	Capo Tecnico	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	1	0	
	COLLABORATORE	2	1	
	ESPERTO INFORMATICO	Consollista	3	1
	TECNICO	Capo Sala	2	2
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	3	2	
		Infermiere Professionale	1	0
		Falegname Spec.	1	0
		Litografo Spec.	1	0
		Op.Spec. Lav. Profilati e laminati metallici - 1 fabbro	1	0
		Op.Spec. Lav. Profilati e laminati non metallici - 1 sarto, 1 tessitore	2	0
	AUSILIARIO	Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE	1	0	
	TECNICO	Elettromeccanico	1	0
		Legatore	1	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	3	3
TOTALE GENERALE		93	89	

PALERMO "PAGLIARELLI" CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA	
POLIZIA	COMMISSARI		0	1	
	ISPETTORI		74	28	
	SOVRINTENDENTI		75	22	
	ASSISTENTI/AGENTI		626	691	
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1	
	CONTABILE		1	1	
	EDUCATORE		3	2	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		3	2	
	CONTABILE		2	2	
	EDUCATORE		3	3	
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		3	2	
	EDUCATORE		3	1	
	PSICOLOGO		12	0	
	COLLABORATORE		1	0	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		3	3	
	COLLABORATORE		7	1	
	TECNICO	Capo Sala		2	0
Esperto informatico			0	1	
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		7	5	
	TECNICO	Infermiere Professionale		3	4
		Conduttore Spec. Motori navali		1	0
		Elettromeccanico Spec.		1	0
		Falegname Spec.		1	0
		conduttore caldaie		0	1
		Apparecchiatore El. Spec.		1	0
	AUSILIARIO	Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		2	0	
	AUSILIARIO	Centralinista	0	2	
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	2	3	
TOTALE GENERALE			839	776	

PALERMO "UCCIARDONE" CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE	QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI	0	2
	ISPETTORI	49	16
	SOVRINTENDENTI	51	24
	ASSISTENTI/AGENTI	430	448
DIRIGENTI	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE	1	1
	MEDICO	1	0
	CONTABILE	1	1
	EDUCATORE	1	2
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE	1	2
	CONTABILE	2	1
	EDUCATORE	2	2
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE	2	0
	CONTABILE	1	0
	EDUCATORE	5	0
	COLLABORATORE	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE	2	4
	COLLABORATORE	3	0
	ESPERTO INFORMATICO	Consollista	3
	TECNICO	Capo Sala	4
		Tecnico Capo Radiologia	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE	4	4
	TECNICO	Infermiere Professionale	3
		Falegname Spec.	1
		Muratore Spec.	1
		Apparecchiatore El. Spec.	1
		Op.Spec.Lav. Materiali non metallici - 1 sarto	1
		Tecnico di radiologia medica	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE	2	2
	TECNICO	Elettricista	1
		Op. Lav. Profilati e laminati metallici - 1 fabbro	1
		Op. Lav. Profilati e laminati non metallici - 1 calzolaio; 1 tappezziere	2
	AUSILIARIO	Centralinista	0
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	3
		TOTALE GENERALE	583
			530

PIAZZA ARMERINA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		4	2
	SOVRINTENDENTI		4	4
	ASSISTENTI/AGENTI		33	44
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	0
	EDUCATORE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		0	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		1	0
	TECNICO	Esperto informatico	0	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		2	1
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	2
	AUSILIARIO	Centralinista	0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			53	60

RAGUSA CASA CIRCONDARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		12	13
	SOVRINTENDENTI		11	16
	ASSISTENTI/AGENTI		94	91
DIRIGENTE	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		0	1
	CONTABILE		1	2
	EDUCATORE		1	3
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		2	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		2	1
	COLLABORATORE		2	3
	TECNICO	Capo Sala	2	2
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	5
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	0
		Falegname Spec.	1	1
		Elettricista Spec.	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	2
	AUSILIARIO	Centralinista	0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	2	2
TOTALE GENERALE			141	146

SAN CATALDO CASA DI RECLUSIONE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		7	7
	SOVRINTENDENTI		7	10
	ASSISTENTI/AGENTI		58	71
DIRIGENTE	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		0	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	0
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	CONTABILE		1	2
	EDUCATORE		2	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		2	0
	PSICOLOGO		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		2	4
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	3
	TECNICO	Infermiere Professionale	2	1
		Muratore Spec.	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	2
	AUSILIARIO	Centralinista	0	1
	TECNICO	Elettricista	1	0
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			94	104

SCIACCA CASA CIRCODARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		6	4
	SOVRINTENDENTI		5	8
	ASSISTENTI/AGENTI		50	47
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	0
	CONTABILE		0	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		0	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	0
	COLLABORATORE		1	4
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		2	3
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	2
		App. Elettronico Spec.		1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	1
	AUSILIARIO	Cetralinista	0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			74	76

SIRACUSA CASA CIRCODARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		31	9
	SOVRINTENDENTI		30	23
	ASSISTENTI/AGENTI		254	250
DIRIGENTE	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		2	2
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE		1	0
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		3	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	1
	COLLABORATORE		3	2
	TECNICO	Capo Sala	2	2
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	1
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	1
	AUSILIARIO	Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	1
	AUSILIARIO	Centralinista	0	1
TOTALE GENERALE			340	298

TERMINI IMERESE CASA CIRCODARIALE
--

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		12	4
	SOVRINTENDENTI		13	9
	ASSISTENTI/AGENTI		103	111
DIRIGENTE	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	2
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		2	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		1	1
	COLLABORATORE		2	3
	TECNICO	Capo Sala	1	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	1
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	1
	AUSILIARIO	Telescrivente Centralinista Op. Radio Spec.	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	1
	AUSILIARIO	Centralinista	0	1
TOTALE GENERALE			147	138

TRAPANI CASA CIRCODARIALE

DENOMINAZIONE QUALIFICA DIRIGENZIALE O PROFILO PROFESSIONALE		QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	DOTAZIONE EFFETTIVA
POLIZIA	COMMISSARI		0	0
	ISPETTORI		31	10
	SOVRINTENDENTI		30	26
	ASSISTENTI/AGENTI		249	308
DIRIGENTE	DIRIGENTE AMMINISTRATIVO		1	0
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C3"	DIRETTORE		1	1
	CONTABILE		1	1
	EDUCATORE		1	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C2"	DIRETTORE		1	0
	CONTABILE		1	2
	EDUCATORE		2	1
AREA FUNZIONALE "C" - Posizione Economica "C1"	DIRETTORE		1	0
	CONTABILE		1	0
	EDUCATORE		3	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B3"	CONTABILE		2	2
	COLLABORATORE		3	6
	ESPERTO INFORMATICO	Consollista	3	1
	TECNICO	Assistente Tecnico	1	0
		Capo Sala	4	5
		Tecnico Capo Radiologia	1	0
		Elettricista Spec.	0	1
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B2"	COLLABORATORE		3	3
	TECNICO	Infermiere Professionale	1	0
		Falegname Spec.	1	1
		Elettricista Spec.	1	1
		Op.Spec. Lav. Profilati e laminati metallici -1 fabbro	1	0
AREA FUNZIONALE "B" - Posizione Economica "B1"	COLLABORATORE		1	2
	AUSILIARIO	Centralinista	0	1
AREA FUNZIONALE "A" - Posizione Economica "A1"	AUSILIARIO	Addetto alle lavorazioni	1	1
TOTALE GENERALE			346	374

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

279^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente

Franco DANIELI

La seduta inizia alle ore 9,15.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE, apprezzate le circostanze, sospende la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 9,16 riprende alle ore 9,40.

IN SEDE REFERENTE

(3777) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato d'Israele in materia di cooperazione nel campo della sicurezza delle reti, fatto a Roma il 29 settembre 2004, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri, 14 febbraio 2006.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione, previa verifica del numero legale, conferisce mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento in esame, autorizzandolo altresì a svolgere la propria relazione oralmente.

(3383) Ratifica ed esecuzione del Protocollo alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti, con annessi, fatto ad Aarhus il 24 giugno 1998

(Seguito e conclusione dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 29 novembre 2005.

Il relatore PIANETTA (*FI*) illustra l'emendamento 3.1, allegato al presente resoconto, la cui adozione è necessaria per ottemperare alle condizioni poste dalla Commissione bilancio.

Accertata quindi la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva l'emendamento 3.1 e conferisce infine mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sul disegno di legge in titolo nel testo come modificato.

Il PRESIDENTE rileva con soddisfazione che la Commissione è riuscita a concludere l'esame di tutte le ratifiche all'ordine del giorno. Ritiene questo un risultato particolarmente rilevante che dimostra l'attenzione del Senato verso il rispetto della prescrizione costituzionale che impone l'adeguamento dell'ordinamento agli obblighi internazionali.

La seduta termina alle ore 9,43.

EMENDAMENTO AL DISEGNO DI LEGGE N. 3383**Art. 3.****3.1**

IL RELATORE

Sostituire i commi 1 e 2 con i seguenti:

«1. Al fine di dare piena attuazione agli obblighi derivanti dal Protocollo di cui all'articolo 1 sono autorizzate:

a) la spesa di euro 81.000 per l'anno 2006 e di euro 60.000 a decorrere dall'anno 2007, per la realizzazione e l'aggiornamento dell'inventario delle emissioni delle sostanze;

b) la spesa di euro 25.000 a decorrere dall'anno 2006, per la promozione della diffusione di informazioni presso il pubblico;

c) la spesa di euro 86.400 a decorrere dall'anno 2006, per l'elaborazione e l'aggiornamento di piani di ricerca ed il monitoraggio;

d) la spesa di euro 27.500 per l'anno 2006 e di euro 14.000 a decorrere dall'anno 2007, per lo scambio di informazioni periodiche tra le Parti;

e) la spesa di euro 22.970 a decorrere dall'anno 2006 per la partecipazione di esperti a riunioni negoziali.

2. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a euro 242.870 per l'anno 2006 e a euro 208.370 annui a decorrere dall'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.».

BILANCIO (5^a)

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

837^a Seduta (antimeridiana)*Presidenza del Presidente*

AZZOLLINI

*La seduta inizia alle ore 9,30.**IN SEDE CONSULTIVA***Schema di decreto legislativo recante: «Codice per le pari opportunità tra uomo e donna» (n. 602)**(Osservazioni alla 1^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni favorevoli con condizioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente AZZOLLINI ricorda che nella precedente seduta il relatore aveva svolto la relazione illustrativa e, tenuto conto che dall'esposizione introduttiva è emersa la sostanziale conformità del provvedimento in esame, per quanto attiene ai profili di copertura, alla legislazione vigente, salvo la soppressione della clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 226 del 2000, lo invita quindi a formulare una proposta di parere che preveda il reinserimento nel nuovo testo di un'analogha clausola di invarianza finanziaria.

Il relatore GRILLOTTI (AN), alla luce delle considerazioni emerse, illustra uno schema di parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato lo schema di decreto in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, osservazioni favorevoli, a condizione che, dopo l'articolo 59, sia aggiunto, in fine, il seguente: "Art. 60 (Disposizioni finanziarie) – 1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica."».

Previa verifica del numero legale prescritto, la Commissione approva, infine, la proposta di parere del relatore.

SUI SEGUITI DELL'ORDINE DEL GIORNO 0/3613/41/5^a APPROVATO DALLA COMMISSIONE IL 4 NOVEMBRE 2005

Il PRESIDENTE avverte di aver scritto, in data 10 febbraio 2006, in conformità al mandato conferito dalla Commissione, una lettera al Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di rappresentare l'esigenza di una migliore e più dettagliata esposizione dei dati di finanza pubblica nei termini richiesti nell'ordine del giorno n. 0/3613/41/5a (nuovo testo), approvato dalla Commissione nel corso dell'esame dell'atto Senato n. 3613 (disegno di legge finanziaria 2006), che, ricorda, comprendeva tre punti, il primo dei quali, la lettera *a*), chiedeva al Governo di fornire con urgenza una prospettazione dei dati tale da disaggregare il bilancio dello Stato fino al quarto livello delle funzioni-obiettivo nonché un quadro dei conti della Pubblica amministrazione strutturato ad un livello più dettagliato rispetto alle categorie. Gli altri due punti (rispettivamente lettere *b*) e *c*) erano riferiti alla prossima sessione di bilancio, dal momento che chiedevano un DPEF con un livello di tendenziale più dettagliato rispetto alle menzionate categorie, la disaggregazione del bilancio triennale a livello di unità previsionale di base nonché la fornitura di un quadro di previsione della legge finanziaria in termini anche di fabbisogno e di indebitamento netto per quanto riguarda gli aggregati di cui all'allegato 8 del relativo disegno di legge, ossia essenzialmente i titoli. Sottintesa e collegata a tale ultima richiesta, sempre al medesimo fine della ricostruibilità della manovra presentata sotto il profilo dei tre saldi in considerazione, era l'esigenza di una espressione dell'allegato 7 del medesimo disegno di legge (riferito notoriamente alla sola componente normativa) anche con riferimento alle tabelle del disegno di legge.

Posto che per le lettere *b*) e *c*) al momento non vi sono questioni da porre, nella suddetta lettera pone l'esigenza dei seguiti da dare alle indicazioni di cui alla lettera *a*) del citato ordine del giorno. Per quanto riguarda la prima delle due richieste, (prospettazione dei dati disaggregati del bilancio fino al quarto livello delle funzioni-obiettivo), tenuto conto che in riferimento al disegno di legge di bilancio iniziale ogni stato di previsione offre tali informazioni senza ovviamente scontare gli effetti della manovra, ha segnalato l'opportunità di aggiornare tale quadro informativo per tutti gli stati di previsione tenendo conto degli effetti delle due note di variazioni intervenute in sessione e, quindi, delle correzioni intervenute con la manovra di finanza pubblica agli stanziamenti iniziali. Per quanto riguarda la seconda delle due richieste (invio di un bilancio a livello della Pubblica amministrazione aggiornato e disaggregato rispetto alle categorie), in considerazione del fatto che proprio nelle prime settimane dell'anno scorso fu presentato il bilancio semplificato a livello di Pubblica amministrazione, rileva che ha rappresentato l'esigenza di dare seguito a quanto già attuato nel 2005, con la trasmissione al Parlamento dei relativi aggiornamenti quanto più sollecitamente possibile, in modo da evitare che eventuali ritardi pregiudichino la significatività dei relativi dati, al fine di

consentire alle Camere di monitorare l'evoluzione delle principali grandezze di finanza pubblica.

La Commissione prende atto.

Essendo state sciolte le Camere ed avviandosi a conclusione i lavori della Commissione con i provvedimenti ancora *in itinere*, il presidente AZZOLLINI rivolge infine un sentito ringraziamento ai vice-presidenti, senatori Curto e Morando, e a tutti gli altri componenti della Commissione bilancio per la disponibilità dimostrata nonché per il proficuo ed elevato contributo offerto costantemente ai lavori durante la legislatura, sia in sede plenaria che in Sottocommissione per i pareri.

La seduta termina alle ore 9,40.

838^a Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente
AZZOLLINI*

La seduta inizia alle ore 15,20.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente AZZOLLINI avvisa i membri della Commissione che è disponibile agli atti una proposta di parere sull'Atto del Governo n. 589 (Schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici) che propone di esaminare in una successiva seduta stante l'assenza del rappresentante del Governo.

La Commissione conviene.

SCONVOCAZIONE DELLE SEDUTE DI DOMANI DELLA COMMISSIONE E DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il PRESIDENTE avverte che le sedute della Commissione e della Sottocommissione per i pareri, già convocate per domani, rispettivamente, alle ore 9 e alle ore 9,15, sono sconvocate.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15,30.

ISTRUZIONE (7^a)

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

471^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ASCIUTTI

Intervengono il vice ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Possa e il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Maria Grazia Siliquini.

La seduta inizia alle ore 15,30.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Relazione per l'individuazione della destinazione delle disponibilità del Fondo per l'università e la ricerca e del Fondo per l'edilizia universitaria per l'anno 2006 (n. 616)

(Parere al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'articolo 46, comma 5, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il senatore GABURRO (*UDC*), il quale rileva anzitutto che il provvedimento in esame reca la proposta di ripartizione degli stanziamenti sia del Fondo per l'edilizia universitaria che del Fondo per l'università e la ricerca, sulla base degli accantonamenti contemplati dalla legge finanziaria per il 2006.

Relativamente al Fondo per l'edilizia (ora pari a 100.000.000 euro), registra con rammarico la sensibile riduzione operata rispetto allo scorso anno (quando esso era pari 154.430.000 euro), tanto più che in quell'occasione si era invece registrato un opportuno – ancorché contenuto – incremento rispetto al 2004.

Ciò risulta particolarmente grave in considerazione della perdurante necessità di rilevanti interventi sulle infrastrutture universitarie, come del resto riconosce ancora una volta – rileva il relatore – la stessa relazione ministeriale che accompagna il documento.

Quanto alla proposta di ripartizione del Fondo per l'università e la ricerca, essa reca uno stanziamento complessivo, pari a 179.175.915 euro, inferiore rispetto a quello previsto lo scorso anno (pari a 240.644.622 euro).

Ciò è dipeso in parte dal venir meno – rispetto al precedente anno finanziario – dello stanziamento per la ricerca in Antartide, che non è stato rifinanziato nell'ultima manovra di bilancio.

Quanto al riparto proposto in questa sede, il relatore registra anzitutto la conferma degli stanziamenti destinati alla diffusione della cultura scientifica.

Esprime indi rammarico per la decurtazione del Fondo per gli investimenti della ricerca di base, ora pari a 46.000.000 euro, rispetto al 2005, quando esso era pari a 102.000.000 euro. Si tratta di una scelta, compiuta in sede di manovra di bilancio, che egli dichiara di non condividere, attesa la centralità dei progetti di ricerca di base come del resto riconosciuto anche nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla ricerca scientifica recentemente approvato dalla Commissione.

Registra invece con estremo favore l'incremento, pari ad oltre 23.000.000 euro, delle risorse destinate ai Progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN), che – come noto – rappresentano un importante strumento per rafforzare la ricerca universitaria.

Al riguardo, giudica tuttavia singolare che nella relazione ministeriale di accompagnamento si lamenti di contro la mancata previsione di un aumento dello stanziamento per i PRIN, ribadendo le considerazioni già proposte – in quel caso correttamente – nel documento trasmesso lo scorso anno quando in effetti le risorse complessive erano state confermate rispetto al 2004.

Coglie pertanto l'occasione per stigmatizzare l'inadeguatezza della relazione di accompagnamento che, riproponendo ancora una volta i medesimi contenuti già contemplati in occasione delle precedenti relazioni, finisce con il far assumere carattere burocratico e meramente formale all'esame parlamentare.

Questo dovrebbe invece rappresentare, conclude il relatore, l'occasione per un'approfondita riflessione su investimenti senz'altro strategici per il settore, come del resto riconosciuto anche nel richiamato documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulla ricerca.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto ministeriale recante definizione delle classi di laurea (n. 617)

Schema di decreto ministeriale recante definizione delle classi di laurea magistrale (n. 618)

Schema di decreto ministeriale recante definizione delle classi delle lauree magistrali sanitarie (n. 619)

(Parere al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Esame congiunto e rinvio)

Riferisce alla Commissione il presidente relatore ASCIUTTI (*FI*), il quale – in considerazione dell'intima connessione delle problematiche sot-

tese agli schemi di decreto in titolo – propone di esaminarli congiuntamente, salvo procedere alla disgiunzione degli esiti.

Conviene la Commissione.

Il sottosegretario Maria Grazia SILIQUINI prende preliminarmente la parola per dar conto di due errori formali contenuti negli atti in titolo. In particolare, negli atti nn. 617 e 618, le premesse agli schemi di decreto recano entrambe il paragrafo che recita: «Ritenuto che, ai sensi del decreto ministeriale 27 gennaio 2005, n. 15, e con particolare riferimento alla verifica del rispetto dei requisiti minimi, sia necessario assicurare agli atenei un congruo termine non inferiore a mesi diciotto per l'adeguamento dei rispettivi regolamenti didattici;». Tuttavia, il termine di diciotto mesi contrasta con il previsto avvio dei nuovi corsi a partire dall'anno accademico 2006/2007, di cui all'articolo 1, comma 3. Comunica pertanto che sono da intendersi soppresse le parole: «non inferiore a mesi diciotto».

Inoltre, nell'atto n. 619 l'articolo 1, comma 4, dello schema di decreto prevede che i regolamenti didattici di ateneo si adeguino in tempo utile per assicurare l'avvio dei nuovi corsi a partire dall'anno accademico 2007/2008. Tuttavia, per omogeneità rispetto a quanto previsto negli atti nn. 617 e 618 le parole: «in tempo utile per assicurare l'avvio dei nuovi corsi a partire dall'anno accademico 2007/2008» sono da intendersi sostituite con le seguenti: «in tempo utile per assicurare l'avvio dei nuovi corsi a partire dall'anno accademico 2006/2007 e non oltre l'anno accademico 2007/2008».

Il presidente relatore ASCIUTTI (*FI*) passa indi all'illustrazione degli atti, ricordando anzitutto che le principali novità del regolamento n. 270 del 2004, da cui essi traggono origine, hanno riguardato, oltre alla diversa articolazione dei corsi di studio ad «Y», la riduzione dei crediti vincolati in un'ottica di valorizzazione dell'autonomia universitaria e la più netta separazione fra primo ciclo (lauree) e secondo ciclo (lauree magistrali, prima lauree specialistiche). Sempre in un'ottica di piena realizzazione dell'autonomia universitaria sono state poi ridotte le tipologie di attività formative fissate a livello nazionale, escludendo dal contenuto dei decreti ministeriali la determinazione delle attività affini o integrative.

È stato invece mantenuto il concetto di «classe», introdotto dal regolamento n. 509 del 1999, quale strumento per la realizzazione dell'autonomia. Esso consente infatti un'ampia possibilità di diversificazione in relazione alle esigenze del territorio, garantendo tuttavia una sufficiente unitarietà formativa a livello nazionale.

Sulla base delle linee guida indicate nel regolamento n. 270, il Governo ha pertanto predisposto gli schemi in titolo.

Al riguardo, il Presidente relatore rileva peraltro che non è stata operata quella riduzione delle classi delle lauree triennali da più parti auspicata al fine di offrire un più ampio ventaglio di possibilità per la successiva prosecuzione degli studi.

Giudica poi piuttosto esigui i crediti necessari per istituire corsi di laurea differenziati nell'ambito della medesima classe. In proposito, ritiene opportuno innalzare il livello fissato negli obiettivi formativi.

Rileva altresì che, come già i decreti recanti la definizione delle classi conseguenti al riordino operato con il regolamento n. 509, anche quelli attualmente all'esame del Parlamento non recano la puntuale indicazione dei crediti formativi di ciascun ambito disciplinare, né indicazioni su come ripartire detti crediti (quando indicati) fra i relativi settori scientifico-disciplinari. Già nell'applicazione del previgente ordinamento, ciò ha determinato un'inopinata frammentazione dei crediti, con conseguenti difficoltà per gli studenti, che si sono trovati nella condizione di dover sostenere moltissimi esami all'anno, a ciascuno dei quali erano attribuiti crediti infinitesimali.

Valuta pertanto assai opportuno il recepimento delle osservazioni rese sugli schemi in esame dal Consiglio nazionale degli studenti universitari, che ha richiesto l'attribuzione di un numero minimo di crediti, pari a 6, a tutti gli insegnamenti di base, caratterizzanti e affini, nonché la previsione di un numero massimo di esami per ciascun anno di corso, pari a 10.

Il recepimento di tali richieste, oltre che estremamente ragionevole sul piano sia didattico che formativo, consente infatti – sia pure per via indiretta – di colmare la lacuna relativa alla definizione dei crediti di ciascun ambito, sia per le attività di base che per quelle caratterizzanti.

Entrando nello specifico degli schemi presentati, il Presidente relatore ritiene fondata la richiesta, avanzata dai presidi di architettura, di non recepire il suggerimento del CUN di integrare, nelle classi L17 (scienza dell'architettura) e LM 4 a ciclo quinquennale (architettura ed ingegneria edile – architettura) l'ambito «Progettazione architettonica e urbana» con i settori scientifico-disciplinari Icar/15 (paesaggio) e Icar/16 (arredamento), in quanto esulano dalle componenti disciplinari fissate dall'Unione europea. Al contrario, in quell'ambito dovrebbe essere presente solo il settore scientifico-disciplinare Icar/14 (composizione architettonica e urbana), indispensabile a livello comunitario, onde evitare la possibilità di proporre corsi di laurea mancanti delle componenti richieste dalle direttive europee. Ciò, tanto più che i crediti vincolati non sono superiori al 50 per cento di quelli complessivi e quindi i corsi orientati al paesaggio o all'arredamento potranno ben essere seguiti fra le discipline affini, integrative o a scelta dello studente.

Analogamente, conviene con i presidi e i presidenti dei corsi di laurea in scienze delle attività motorie, secondo cui nelle classi LM 67 (scienze e tecniche delle attività motorie preventive ed adattate) e LM 68 (scienze e tecniche dello sport) risultano indispensabili i settori scientifico-disciplinari Bio/16 (anatomia umana) e Bio/17 (istologia).

Non condivide invece il giudizio critico del CUN secondo cui alla classe L14 (scienze dei servizi giuridici) debba far seguito una classe di laurea magistrale che rappresenti il naturale proseguimento degli studi giuridici triennali. Ricorda infatti che, per l'esercizio delle professioni legali, è stato previsto il percorso quinquennale unico.

Manifesta infine disponibilità a recepire eventuali ulteriori considerazioni che emergeranno nel dibattito.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante: «Riordino della disciplina concernente il reclutamento dei professori universitari» (n. 622)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 5 e 23, della legge 4 novembre 2005, n. 230. Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione il presidente relatore ASCIUTTI (*FI*), il quale chiarisce anzitutto che lo schema di decreto legislativo in titolo contiene, in un unico provvedimento, l'intero oggetto della delega conferita al Governo con la legge n. 230 del 2005, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi indicati. Esso è pertanto volto a definire le modalità per il conferimento dell'idoneità scientifica nazionale per le fasce dei professori ordinari e associati, quale necessario presupposto per la partecipazione alle procedure di reclutamento presso le università.

Entrando nel dettaglio, egli ricorda che al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca è attribuito il compito di bandire, con proprio decreto da emanarsi entro il 30 giugno di ogni anno, le procedure per il conseguimento dell'idoneità, per ciascun settore e distintamente per le fasce dei professori ordinari e associati. Ciò, sulla base del numero dei posti richiesti dalle singole università entro il 31 marzo, incrementato di una quota non superiore al 40 per cento. In assenza di specifiche richieste da parte delle università, è comunque previsto che sia bandito almeno un posto per ciascun settore e ciascuna fascia ogni cinque anni.

Con particolare riferimento ai giudizi di idoneità per la fascia dei professori ordinari, il numero dei posti è incrementato di una ulteriore quota pari al 25 per cento, riservata ai professori associati.

Il giudizio di idoneità è condotto da una commissione di valutazione nazionale, operante per ciascuna fascia e ciascun settore, formata da cinque componenti sorteggiati nell'ambito delle corrispondenti liste di commissari nazionali. Il decreto legislativo reca analiticamente le procedure di composizione, per elezione, delle liste di commissari nazionali, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni di valutazione, ivi compresi i criteri da tenere in considerazione nel corso dei giudizi.

Le procedure per il conseguimento dell'idoneità scientifica hanno luogo presso un'università sorteggiata fra quelle indicate in una lista di atenei ritenuti idonei dal Ministero, su proposta della CRUI. Gli oneri sostenuti per l'espletamento delle procedure sono tenuti in considerazione nella ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario.

Il decreto legislativo prevede altresì che l'idoneità scientifica abbia una durata di quattro anni dal conseguimento e non comporti diritto all'accesso al ruolo dei professori universitari. Inoltre, i candidati che abbiano partecipato a tre procedure idoneative consecutive senza conseguire l'ido-

neità non sono ammessi alla prima tornata successiva per lo stesso settore o settori affini.

Gli ultimi due articoli del provvedimento riguardano, rispettivamente, le procedure per la chiamata dei professori universitari da parte delle università (rimesse ai regolamenti degli atenei) e la disciplina transitoria. Quanto a quest'ultima, in conformità alla legge di delega, si prevede che nelle prime due tornate dei giudizi di idoneità per la fascia dei professori ordinari e nelle prime quattro tornate dei giudizi di idoneità per la fascia dei professori associati la quota di incremento rispetto al numero dei posti richiesto dalle università sia pari al 100 per cento. Per le prime quattro tornate dei giudizi di idoneità per la fascia dei professori associati si prevede altresì una riserva del 15 per cento rivolta a determinate categorie di professori, assistenti e ricercatori, nonché una ulteriore riserva dell'1 per cento per i tecnici laureati.

Il Presidente relatore ricorda peraltro che il Governo ha pressoché interamente recepito le osservazioni rese dal CUN e dalla CRUI, al fine di raggiungere un'intesa ragionevolmente ampia, tanto più dopo i contrasti emersi in occasione dell'approvazione della legge di delega. Ritiene tuttavia opportuni alcuni aggiustamenti.

Ad esempio, all'articolo 3, comma 2, invita a precisare che l'idoneità è attribuita ai candidati che possiedono la piena maturità scientifica per la fascia dei professori ordinari e la maturità scientifica e didattica per la fascia dei professori associati, senza far riferimento all'ormai superato decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980.

All'articolo 5, comma 1, nonché all'articolo 14, comma 2, lettera a), ritiene invece opportuno chiarire che le quote aggiuntive si riferiscono al contingente costituito dal fabbisogno indicato dalle università, come maggiorato ai sensi dell'articolo 4, comma 1.

All'articolo 7, commi 2 e 3, suggerisce poi di prevedere che i professori ordinari eventualmente sorteggiati quali componenti delle commissioni di valutazione per i giudizi idoneativi sia a professore ordinario che a professore associato debbano optare per l'una oppure l'altra.

All'articolo 12, comma 1, invita altresì a valutare l'opportunità di prevedere un limite massimo, oltre che minimo, per la fissazione del termine relativo alla presentazione delle domande e della connessa documentazione.

Ricorda infine che il provvedimento non reca la relazione tecnica in quanto, come certificato, oltre che dal Ministero, dalla stessa Ragioneria generale dello Stato, non comporta oneri né minori entrate a carico del bilancio dello Stato. Ciò era del resto già stato documentato nella relazione tecnica di accompagnamento alla legge delega n. 230 del 2005, positivamente verificata dalla Ragioneria generale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

MERCLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

537^a Seduta*Presidenza del Presidente*

GRILLO

Interviene il vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti Martinat.

La seduta inizia alle ore 8,40.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: «Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» (n. 606)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, commi 3 e 4, e 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62. Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta dell'8 febbraio scorso.

Il presidente GRILLO (*FI*), relatore, fa preliminarmente presente che, sul provvedimento in titolo, è stato acquisito il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni e che il parere del Consiglio di Stato verrà trasmesso nella giornata di domani.

Ad integrazione della relazione già svolta nella seduta dell'8 febbraio scorso, fa presente che lo schema di decreto legislativo denominato «Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture» recepisce le direttive U.E. n. 2004/17 e n. 2004/18 in modo pieno e articolato. Infatti l'articolo 25, comma 1, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato proprio al recepimento delle direttive U.E. 2004/17 e 2004/18. Lo strumento normativo è costituito da «uno o più decreti legislativi», che costituiscano un «unico testo normativo». Si tratta pertanto di una delega di rango legislativo, esercitabile mediante uno o più decreti legislativi ma nella logica di un «unico testo normativo». L'espressione «unico testo normativo» è nuova nel linguaggio legislativo, che conosce gli strumenti del testo unico e del codice. Tale

espressione può essere intesa o nel senso di lasciare al Governo la scelta se redigere un testo unico ovvero un codice, ovviamente nel rispetto dei criteri di delega, o nel senso di ipotizzare un *tertium genus*, ovvero una sorta di ibrido a metà tra il codice e il testo unico. Più pragmaticamente, si può ritenere che data la difficoltà di raccogliere la copiosa e stratificata disciplina vigente in materia di pubblici appalti, la legge di delega ha inteso delegare il Governo a enucleare i principi della materia e a coordinare la disciplina di dettaglio. A favore dell'idea di un unico testo normativo che raccolga tutta la disciplina legislativa in tema di pubblici appalti milita anche la dizione della prima parte dell'articolo 25 in commento, laddove non attribuisce al Governo solo il potere di recepire le direttive, ma, in termini più ampi, di «definire un quadro normativo finalizzato al recepimento» delle direttive. Le direttive vanno perciò recepite non già tal quali, ma inserendole in un «quadro normativo». Riepilogando i criteri direttivi contenuti nella legge delega fa presente, anzitutto, che è prevista la compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive (articolo 25, comma 1, lettera a) e che tale criterio direttivo va coordinato con l'affermazione, contenuta sempre nel comma 1, secondo cui occorre recepire le due direttive. Il secondo criterio direttivo che si desume dalla legge delega è quello del coordinamento, nell'unico testo normativo, oltre che delle procedure di appalto comunitarie, anche delle «altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea». Ulteriore criterio direttivo è quello della «semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, finalizzata a favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici» (articolo 1, comma 1, lettera b). Il quarto criterio di delega riguarda l'attribuzione all'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici dei compiti di vigilanza nei settori di servizi, forniture e lavori, in attuazione della normativa comunitaria. All'Autorità viene riconosciuta autonomia organizzativa e competenza ad adottare atti generali, di programmazione o pianificazione. Il quinto criterio di delega è l'adeguamento della normativa alla sentenza della Corte di giustizia 7 ottobre 2004, c – 247/2002, in tema di criteri selettivi dell'offerta (prezzo più basso ed offerta economicamente più vantaggiosa). La pronuncia è stata recepita puntualmente nel codice, lasciando alle stazioni appaltanti la scelta tra i due criteri selettivi. Giova infine evidenziare, in relazione al criterio di delega di cui all'articolo 1 della legge n. 62 del 2005, in relazione alla individuazione delle materie di competenza statale esclusiva e concorrente, e alla individuazione delle norme cedevoli, che il Governo ha optato per una formulazione di principio in ordine al riparto tra Stato e Regioni, senza una elencazione di materie, ritenendo che una elencazione dettagliata rischiasse di invadere una competenza spettante alla Corte costituzionale. Con il provvedimento in esame si è quindi inteso aggiornare e razionalizzare le norme preesistenti in materia di appalti pubblici, attraverso un'operazione di coordinamento tra le stesse, rispondente ad un'esigenza di semplificazione e di riordino della disciplina di settore

in un vero e proprio testo unico, un *corpus* unitario delle norme vigenti. Grazie a questo lavoro di refusione in un solo testo normativo, è stato possibile coordinare, per la prima volta nell'ordinamento italiano, le diverse e frammentarie norme in materia di appalti nei settori ordinari (lavori, servizi e forniture) e di appalti nei settori speciali, componendo, altresì, in maniera organica le regolamentazioni degli appalti sopra e sotto la soglia comunitaria. Infatti, la normativa in materia di contratti pubblici, nei settori prima citati, è attualmente costituita da oltre cinquanta testi normativi, con tutte le difficoltà che ne conseguono in termini di comprensione e di applicazione delle norme da parte degli operatori pubblici e privati. Il provvedimento in argomento riduce, invece, a 257 articoli l'intera disciplina in materia, coordinandola in un testo unitario ed abrogando la stratificata normativa previgente. Circostanza questa che senz'altro si tradurrà sul piano pratico nel contenimento di tempi e costi, nonché in una maggiore economicità e speditezza dell'azione amministrativa in campo contrattuale. Il Codice recepisce inoltre nuovi istituti di derivazione comunitaria, introducendo strumenti – quali il dialogo competitivo, gli accordi quadro e le aste elettroniche – volti a rendere più flessibile e moderna l'attività contrattuale della pubblica amministrazione e, al tempo stesso, a meglio garantire sia la concorrenza sia le esigenze sociali e ambientali. Con l'adozione del Codice verranno pertanto attuati gli obiettivi, definiti nelle direttive 2004/18 e 2004/17 e nella legge comunitaria 2004, di semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo di settore, nonché di chiarificazione e di flessibilità delle procedure e verrà, altresì, fornito agli operatori un agevole strumento operativo in materia di appalti pubblici. Non sono, invece, regolati gli aspetti di dettaglio, rinviati ad un successivo regolamento sostitutivo della normativa regolamentare attualmente esistente: per gli appalti di lavori si tratta del Decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999 e del Decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 sulla qualificazione delle imprese esecutrici, i quali si applicheranno, in quanto compatibili, nelle more dell'adozione della suddetta normativa regolamentare.

Tra i principi innovativi del Codice possono annoverarsi i nuovi meccanismi di affidamento dei contratti, quali l'accordo quadro, il sistema dinamico di acquisizione, il dialogo competitivo, la contrattazione tramite centrali di committenza; la previsione che l'appalto di lavori possa avere ad oggetto sia la sola esecuzione, sia l'esecuzione e progettazione, sia la realizzazione con qualsiasi mezzo; l'utilizzo di strumenti informatici per le pubblicazioni e comunicazioni ed anche per l'attività di contrattazione (le cosiddette aste elettroniche); un maggior rigore nella predeterminazione dei criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; un più articolato contraddittorio nella fase di verifica delle offerte anomale; il principio di equivalenza delle specifiche tecniche inerenti le prestazioni contrattuali; il principio dell'avvalimento; l'utilizzabilità di criteri ambientali e sociali nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nell'azione di recepimento il Codice è intervenuto con maggiore incisività sulla disciplina relativa agli appalti di lavori che, secondo

quanto evidenziato anche nella relazione al provvedimento, si era in più punti scostata dal diritto comunitario. In particolare, rispetto alla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni lo schema di decreto legislativo prevede un maggior numero di ipotesi di utilizzabilità della trattativa privata, la scelta degli offerenti rimessa alla stazione appaltante nella licitazione privata, l'innalzamento della soglia per i lavori in economia (che passa da 200 mila a 500 mila euro), la verifica in contraddittorio delle offerte anomale anche sotto soglia, l'eliminazione della casistica per il ricorso all'appalto integrato (che ne risulta ampiamente liberalizzato, con implicito superamento del principio di separazione tra fase progettuale e fase esecutiva), un regime della verifica delle offerte anomale più rispettoso del diritto comunitario (quanto a momento della verifica, a momento di esibizione delle giustificazioni, a oggetto della verifica). Viene poi portata a 211 mila euro la soglia per l'affidamento di incarichi di progettazione senza gara; e viene reso indifferente l'utilizzo del criterio del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come previsto dalla giurisprudenza comunitaria. Il provvedimento così concepito sembra, dunque, aderente ai limiti ed al contenuto della delega, riproducendo, peraltro, tutte le previsioni della legge n. 109 del 1994 con la sola eliminazione di quelle incompatibili con le direttive in argomento e con i criteri della citata delega. L'abrogazione della suddetta legge appare, quindi, più che altro di carattere formale, rimanendo comunque in vigore, seppure trasfuse nel Codice, la gran parte delle disposizioni della stessa.

Sottolinea, infine, l'importanza della tempestiva adozione del Codice in argomento, il quale potrà così fornire agli operatori del settore un quadro normativo chiaro ed univoco in materia di contratti pubblici. Il termine ultimo per il recepimento delle indicate Direttive è venuto a scadere il 31 gennaio 2006, di talchè le stesse, almeno nelle parti immediatamente vincolanti, sono già entrate in vigore il 1° febbraio 2006, senza il necessario coordinamento con la normativa nazionale previgente. Già da tale data, quindi, gli operatori pubblici e privati del settore si trovano a dover agire in un assetto normativo e regolamentare transitorio, costituito in parte da norme precedenti alle Direttive in argomento, in parte dalle disposizioni delle stesse norme comunitarie non tutte, però, di immediata applicabilità, con evidenti ripercussioni negative sul complesso sistema degli appalti pubblici. È quindi evidente, pertanto, l'esigenza della tempestiva adozione del Codice in argomento che rappresenta una svolta epocale in materia di contratti pubblici e che condurrà non solo al pieno recepimento delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, ma anche alla complessiva razionalizzazione delle disposizioni regolanti le procedure di scelta del contraente per appalti di lavori, forniture di beni e di servizi. Si avrà così finalmente uno strumento di armonizzazione di tutte le normative previgenti comunitarie e nazionali, utilissimo per gli operatori dei settori interessati. Il Codice attribuisce poi alla Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici – che assume la denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – nuove importanti competenze per quanto riguarda la vigilanza sugli appalti di servizi

e forniture, nonché sui settori cosiddetti esclusi e, pertanto, ne ridisegna l'organizzazione e lo *status* in coerenza con quelli delle altre Autorità indipendenti. In questo quadro appare, però, disarmonico voler appiattire la disciplina dell'Autorità sul comune modello ministeriale, come si evince dalla posizione assunta al riguardo dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella relazione tecnica che accompagna il provvedimento. Esprime quindi fin d'ora un parere favorevole sul provvedimento auspicando un ampio dibattito che le audizioni informali già programmate potranno arricchire.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9.

INDUSTRIA (10^a)

MERCLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

302^a Seduta*Presidenza del Presidente*

PONTONE

Interviene il sottosegretario di Stato per le attività produttive Valducci.

La seduta inizia alle ore 8,40.

IN SEDE REFERENTE

(3756) Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 2006, n. 19, recante misure urgenti per garantire l'approvvigionamento di gas naturale

(Seguito e conclusione dell'esame)

Si riprende l'esame del disegno di legge in titolo, sospeso nella seduta di ieri.

Con separate votazioni sono posti ai voti e respinti gli emendamenti da 1.0.2 a 1.0.7.

Il presidente relatore PONTONE (AN) ritira l'emendamento 3.1 riservandosi di valutarne la ripresentazione in Assemblea.

Interviene per dichiarazione di voto il senatore CHIUSOLI (DS-U) ribadendo il proprio rammarico per la mancata disponibilità del Governo e della maggioranza a valutare gli emendamenti presentati, poichè molti di essi hanno unicamente il fine di migliorare alcuni aspetti del decreto-legge in esame, senza determinare rallentamenti nell'*iter* di conversione. Ciò dimostra ancora una volta lo spirito costruttivo delle iniziative assunte dall'opposizione verso le quali, a suo avviso, il Governo e la maggioranza avrebbero potuto adottare un atteggiamento maggiormente disponibile al confronto.

Per tali ragioni, nel ribadire le considerazioni già svolte in discussione generale, preannuncia il proprio voto contrario in quanto ritiene il decreto-legge in esame tardivo ed insufficiente nelle misure recate.

Il senatore MUGNAI (AN) ritiene ingeneroso attribuire alla maggioranza e al Governo la responsabilità della mancata programmazione di eventi climatici non prevedibili, osservando altresì che l'attuale situazione dell'assetto energetico nazionale ha radici risalenti, che investono la responsabilità di numerosi governi precedenti. Osserva inoltre che solo alcune delle forze di opposizione hanno effettivamente adottato un atteggiamento costruttivo e di reale collaborazione, mentre da altre si è assistito ad una pregiudiziale chiusura verso tutte le iniziative adottate dal Governo; tale atteggiamento è stato poi confermato anche dalla posizione assunta da alcune regioni.

Preannuncia infine il proprio voto favorevole, esprimendo apprezzamento per la tempestività con la quale in Governo ha adottato il provvedimento in esame, che giudica assolutamente necessario.

Il senatore TRAVAGLIA (FI) ritiene che la criticità dell'attuale situazione per quanto concerne l'approvvigionamento di gas risulti evidente: il Governo ha pertanto adottato un provvedimento di carattere emergenziale, volto unicamente a fronteggiare le contingenti necessità. Non è corretto, a suo avviso, imputare all'Esecutivo la mancata adozione di norme sistematiche concernenti il sistema di approvvigionamento nel suo complesso, la cui mancanza è semmai da imputare agli Esecutivi precedenti. Per parte sua, l'attuale Governo ha avviato un importante riordino del settore attraverso interventi di carattere organico assunti nel corso della legislatura. Considera in ogni caso necessario promuovere il massimo impegno per risolvere l'attuale situazione, in uno spirito di leale collaborazione tra tutte le forze politiche.

Preannuncia il proprio voto favorevole.

Anche il senatore IERVOLINO (UDC) preannuncia il proprio voto favorevole in quanto il decreto-legge in esame ha a suo avviso il merito di affrontare una situazione di reale emergenza con la necessaria concretezza. Ricorda inoltre di aver sottolineato, già nel corso della prima audizione del ministro Marzano all'inizio della legislatura, la necessità di affrontare in modo complessivo il problema dell'assetto energetico nazionale senza prescindere da una attenta valutazione sul ricorso all'energia nucleare. Ritiene che i fatti abbiano poi confermato tale esigenza.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento per dichiarazione di voto, la Commissione conferisce quindi mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento in titolo, autorizzandolo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

La seduta termina alle ore 9.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

317^a Seduta

Presidenza del Presidente

TOMASSINI

Interviene il ministro della salute Storace, accompagnato dal dottor Romano Marabelli, capo del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria e dal dottor Donato Greco, direttore generale della Prevenzione sanitaria, nonché il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Corsi.

La seduta inizia alle ore 14,30.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente TOMASSINI avverte che è stata avanzata la richiesta di assicurare la pubblicità dei lavori attraverso la attivazione sia della trasmissione radiofonica che di quella audiovisiva interna per la replica del Ministro della salute agli intervenuti nel dibattito sulle comunicazioni, rese nella seduta di ieri, sui recenti casi di influenza aviaria, all'ordine del giorno della seduta di oggi; il Presidente del Senato, previamente interpellato, ha fatto conoscere il proprio assenso e pertanto, ove la Commissione convenga, tale forma di pubblicità sarà adottata per lo svolgimento della replica del Ministro.

Conviene la Commissione.

PROCEDURE INFORMATIVE

Replica del Ministro della salute a conclusione del dibattito sulle comunicazioni, rese nella seduta del 14 febbraio 2006, sui recenti casi di influenza aviaria in Italia.

Il presidente TOMASSINI, dopo aver ricordato che nella seduta di ieri il Ministro aveva svolto le comunicazioni sui recenti casi di influenza aviaria in Italia, e che si era concluso il relativo dibattito, dà la parola al ministro Storace, al quale rivolge un indirizzo di saluto.

Ha indi la parola il ministro STORACE, il quale svolge il proprio intervento.

Il presidente TOMASSINI ringrazia indi il Ministro e dichiara conclusa la procedura informativa in titolo.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2003, n. 129, concernente norme di organizzazione del Ministero della salute» (n. 608)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché dell'articolo 13, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta dell'8 febbraio scorso, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE – il senatore Carrara aveva svolto la relazione introduttiva. Avverte indi che la Commissione bilancio ha nel frattempo espresso le proprie osservazioni (favorevoli, con rilievi) e che pertanto sarà possibile concludere l'esame nella seduta odierna.

Poiché nessun senatore chiede di intervenire nella discussione generale, ha la parola il relatore CARRARA (*FI*), il quale illustra uno schema di parere favorevole (allegato al presente resoconto), recante una condizione volta a recepire le richiamate osservazioni della Commissione bilancio.

Il senatore DI GIROLAMO (*DS-U*) dichiara il voto favorevole sullo schema di parere testè illustrato, rivendicando peraltro l'atteggiamento costruttivo dei Gruppi di opposizione che concorrono ad assicurare il numero legale necessario per l'esame dell'atto in titolo. Tale orientamento, egli prosegue, è del resto consequenziale al voto favorevole dell'opposizione nei confronti del decreto-legge n. 202 del 2005, convertito, con modificazioni dalla legge n. 244 del 2005, che prevedeva l'istituzione del nuovo dipartimento relativo alla sanità pubblica veterinaria e di cui lo schema di regolamento in titolo rappresenta un provvedimento attuativo.

Il senatore ROLLANDIN (*Aut*) preannuncia a sua volta il proprio voto favorevole sulla proposta del relatore, esprimendo particolare soddisfazione in ordine alla sollecitudine con cui è stato trasmesso alle Camere lo schema di regolamento in titolo. Ciò conferma la serietà con cui viene affrontata una tematica di estremo rilievo e il positivo impegno ad attivare misure di prevenzione, e non solo di emergenza.

La senatrice BAI DOSSI (*Mar-DL-U*) dichiara di convenire pienamente con le considerazioni testè svolte.

I senatori TREDESE (FI), SALZANO (UDC) e ULIVI (AN) dichiarano, a nome dei rispettivi Gruppi, la convinta adesione allo schema di parere illustrato dal relatore.

Dopo che il PRESIDENTE ha accertato la presenza del numero legale, ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, è quindi posto ai voti ed accolto all'unanimità lo schema di parere favorevole con condizioni predisposto dal relatore.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente TOMASSINI, preso atto del venir meno del numero legale necessario per l'esame degli altri atti del Governo iscritti all'ordine del giorno, propone di rinviare l'esame degli stessi.

Conviene la Commissione.

La seduta termina alle ore 15,15.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 608**

«La 12^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in titolo, esprime parere favorevole, facendo propria la condizione espressa dalla Commissione bilancio volta ad aggiungere, dopo l'articolo 2, il seguente:

"Art. 3. – 1. All'onere derivante dal presente decreto, valutato in euro 560.170 a decorrere dall'anno 2006, si provvede ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 novembre 2005, n. 244. 2. All'espletamento delle attività attribuite agli uffici di livello dirigenziale generale previsti dall'articolo 4-*bis*, comma 4, del Regolamento, introdotto dall'articolo 2, comma 3, del presente decreto, si fa fronte mediante le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente presso il Ministero della salute, anche prevedendo a tal fine opportuni piani di riallocazione delle risorse stesse."».

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 13,40 alle ore 13,45.

Presidenza del presidente
Paolo RUSSO

La seduta inizia alle ore 13,45.

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

Seguito dell'esame della proposta di relazione finale

(Seguito dell'esame e conclusione)

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che nell'odierna seduta la Commissione proseguirà, per concluderlo, l'esame della proposta di relazione finale. Ove approvata, la relazione verrà trasmessa ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

Comunica che non sono pervenute proposte di modifica al testo in esame; in mancanza di osservazioni e richieste di intervento, pone in votazione la proposta di relazione.

La Commissione approva la proposta di relazione (*vedi allegato*).

(Così rimane stabilito).

**Deliberazione sulla pubblicità degli atti e documenti formati
o acquisiti dalla Commissione**

Paolo RUSSO, *presidente*, comunica che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sul testo della delibera relativa ai criteri di pubblicità degli atti, che definisce quali atti prodotti

od acquisiti nel corso dell'indagine siano ostensibili e possano essere pubblicati 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 deliberazione:

«La Commissione stabilisce di rendere pubblici:

a) i resoconti stenografici delle sedute segrete e delle riunioni svolte nel corso di missioni esterne della Commissione con le eventuali registrazioni su nastro magnetico, salvo quelli relativi ad audizioni di soggetti che abbiano confermato, entro 30 giorni dalla richiesta inviata dagli uffici di segreteria della Commissione, l'esigenza di uso riservato;

b) i documenti formati o acquisiti dalla Commissione – il cui elenco è stato approvato dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi – ad eccezione di:

1) atti e documenti su cui la Commissione ha posto il segreto funzionale;

2) documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari, ovvero in ordine ai quali permangano ragioni di segretezza, confermate dalla competente autorità giudiziaria entro 30 giorni dalla richiesta inviata dagli uffici di segreteria della Commissione;

3) documenti formalmente classificati riservati o segreti dall'autorità amministrativa o di Governo che li ha trasmessi e la cui classificazione sia stata confermata entro 30 giorni dalla richiesta inviata dagli uffici di segreteria della Commissione;

4) documenti provenienti da privati che abbiano fatto richiesta di uso riservato;

5) documenti anonimi o apocrifi.

La Commissione stabilisce che la durata del vincolo di segretezza o di riservatezza è di anni 20 a decorrere dalla data della presente delibera.

La Commissione stabilisce che sia data la più ampia diffusione, anche attraverso i siti Internet delle Camere, ai resoconti stenografici delle sedute (ad eccezione di quelle per le quali permanga un vincolo di segretezza o di riservatezza) e alle relazioni al Parlamento, nonché all'indice generale dei documenti formati o acquisiti dalla Commissione con indicazione del regime di accesso a ciascuno di essi. La documentazione pervenuta oltre il termine dell'attività della Commissione verrà restituita al mittente.

Si dà mandato agli uffici di segreteria della Commissione di custodire gli atti e i documenti formati o acquisiti e di provvedere, entro il 31 dicembre 2006, al loro versamento all'Archivio storico della Camera dei deputati, previa informatizzazione di quelli depositati nell'archivio della Commissione. Per l'attuazione di quanto stabilito nella presente delibera, l'attività degli uffici di segreteria della Commissione sarà svolta con il supporto del dottor Domenico Airoma, della dottoressa Carmen Fusco, dell'avvocato Manolo Iengo, della dottoressa Maria Rosaria Petrillo e del dottor Sergio Scacco, consulenti della Commissione, nonché del mare-

sciallo aiutante Paolo Alviani, del maresciallo ordinario Vincenzo Spampinato e del finanziere scelto Carmine Cossentino, appartenenti alla Guardia di Finanza, risultando pertanto revocati tutti gli altri consulenti della Commissione nonchè il finanziere scelto Alessandro Bevilacqua, a decorrere dalla data della presente delibera.

La Commissione stabilisce infine il riversamento dei documenti informatizzati della Commissione, per la parte resa pubblica, nei siti Internet delle Camere».

La Commissione approva.

La seduta termina alle ore 14.

ALLEGATO

Seguito dell'esame della proposta di relazione finale.

PROPOSTA DI RELAZIONE

RELAZIONE FINALE

PARTE PRIMA

Quadro d'insieme delle principali tematiche oggetto di indagine; prospettive e proposte.

Premessa

La legge n. 339 del 31 ottobre 2001, istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, prevede, all'articolo 1 comma 2, che la Commissione riferisca al fine dei suoi lavori, al parlamento, sull'attività svolta. Un primo resoconto dei lavori effettuati durante i primi due anni di attività della Commissione è già stato fatto con la trasmissione alle camere, il 28 luglio 2004, del documento XXIII n. 9 "Relazione alle camere sull'attività svolta". La Commissione ha continuato i suoi lavori effettuando missioni conoscitive nelle regioni italiane, approfondendo temi specifici riguardanti aspetti rilevanti del ciclo dei rifiuti ed organizzando momenti di confronto pubblico al fine di favorire la comunicazione tra diverse competenze, esperienze e prospettive. A tal fine si è avvalsa, ai sensi dell'articolo 6 della legge istitutiva, del supporto e delle competenze tecniche di consulenti e collaboratori che hanno fornito un contributo essenziale all'attività d'indagine della Commissione.

Nello svolgimento della propria attività istituzionale la Commissione ha effettuato 31 missioni, di cui tre all'estero, durante le quali sono state sentite oltre 1000 persone e sono stati svolti sopralluoghi presso siti d'interesse. Si sono tenute 178 sedute plenarie della Commissione nel corso delle quali si è proceduto all'audizione di oltre 460 persone. Sono stati organizzati cinque convegni: il 22 ottobre 2002 a Roma un convegno sul tema «Indagine conoscitiva sulle discariche abusive», in collaborazione con il Corpo Forestale dello Stato; il 1° aprile 2004 a Salerno un convegno sul tema della qualificazione giuridica del termine «rifiuto», in collaborazione con l'Università degli Studi di Salerno; il 16 luglio 2004 a Venezia un convegno sulle bonifiche dei siti inquinati, in collaborazione con l'Università Ca' Foscari di Venezia; il 16 novembre 2004 a Roma un convegno internazionale sulle prospettive nella lotta al traffico illecito di rifiuti in Europa e in Italia ed infine il 1° e 2 dicembre 2005 a Napoli un convegno sull'emergenza rifiuti in Campania.

Alla conclusione dei suoi lavori la Commissione ha approvato nove documenti: nella seduta del 18 dicembre 2002 il documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti; nella seduta del 16 aprile 2003 il documento sull'attuazione della direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai veicoli fuori uso; nella seduta del 4 novembre 2003 la Relazione territoriale sulla Calabria; nella seduta del 18 dicembre 2003 il secondo documento sui commissariamenti per l'emergenza rifiuti; nella seduta del 1° luglio 2004, il documento sulla nozione giuridica del termine «rifiuto»; nella seduta del 28 luglio 2004 la relazione alle camere sull'attività svolta; nella seduta del 21 dicembre 2004 il documento sull'introduzione nel sistema penale

dei delitti contro l'ambiente e contro il fenomeno criminale dell'"ecomafia"; nella seduta dell'8 marzo 2005, la Relazione territoriale sul Friuli-Venezia Giulia; nella seduta del 21 dicembre 2005 la relazione territoriale sulla Sicilia e nella seduta del 26 gennaio 2006 la relazione territoriale sulla Campania. Tali documenti, approvati dalla Commissione, sono stati trasmessi ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva.

La documentazione acquisita o pervenuta alla Commissione è stata organizzata e classificata nel suo Archivio mediante un banca di dati contenente oltre 2500 schede. Nell'Archivio sono custodite oltre 160000 pagine che alla conclusione del lavoro di digitalizzazione, già deliberato dalla Commissione, saranno disponibili, ai fini della ricerca e della consultazione, su supporto ottico.

Nell'esercizio delle funzioni d'indagine tipiche delle commissioni d'inchiesta la Commissione ha continuato nella ricerca di stabilire un rapporto collaborativi con i suoi interlocutori.

Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha, tra l'altro, cercato di far luce sull'intero ciclo dei rifiuti, sulle organizzazione che lo gestiscono e eventuali rapporti con la criminalità organizzata, ha accertato la legittimità e la congruità dei comportamenti della pubblica amministrazione, ha individuato le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti ed altre attività economiche ed ha studiato le innovazioni tecnologiche atte a migliorare la gestione integrata del ciclo dei rifiuti.

La presente relazione tuttavia non si prefigge lo scopo di presentare un semplice resoconto compilativo dell'attività svolta, quanto piuttosto quello di individuare i punti critici degli argomenti trattati al fine di proporre soluzioni operative, normative e/o amministrative rispetto alle specifiche criticità riscontrate.

1. Il ciclo integrato dei rifiuti: il quadro, le tecnologie, le prospettive.

Promozione della prevenzione e della minimizzazione dei rifiuti; rafforzamento della capacità delle istituzioni nella gestione degli stessi; massimizzazione del recupero e del riciclaggio; riduzione delle quantità da avviare a smaltimento.

Sono questi gli obiettivi fondamentali del ciclo integrato di gestione dei rifiuti cui dovrebbe tendere l'interesse di tutti gli attori coinvolti a partire dal mondo politico e istituzionale chiamato ad assumere decisioni che agevolino tale percorso, fino ad arrivare agli operatori del settore e a tutti i cittadini affinché si sviluppi un impegno comune e costante finalizzato a ridurre l'impatto che la produzione dei rifiuti o una loro cattiva gestione può provocare sull'ambiente e sulla salute.

La Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, in tutte le attività che ha svolto nel corso della XIV legislatura, siano state a

carattere conoscitivo e d'indagine, siano state rivolte a promuovere iniziative parlamentari, ha sempre tenuto in grande considerazione tali principi ed obiettivi.

Sotto il profilo normativo l'interesse della Commissione si è rivolto soprattutto verso quelle questioni che in più di una occasione sono state oggetto di attenzione anche da parte della Commissione delle Comunità Europee. Sebbene le leggi e le regole oggi vigenti rappresentino un "*punto di non ritorno*" rispetto ad un passato in cui la confusione, spesso la contraddizione tra legge e legge regnava sovrana, appaiono necessari ulteriori passi in avanti in direzione di un sistema che rappresenti le esigenze di crescita e di sviluppo sostenibile del Paese cercando di divenire un punto di riferimento unitario, costituire certezza del diritto e rappresentare la misura dell'innovazione per amministratori, cittadini e operatori del settore.

In tale prospettiva dunque, una corretta impostazione di qualunque sistema di gestione dei rifiuti non può che basarsi sui tre pilastri fondamentali che pure le norme vigenti prevedono:

1. riduzione del volume, della quantità e della pericolosità dei rifiuti;
2. recupero di materia, riuso e riciclaggio;
3. smaltimento attraverso sistemi mirati, in primo luogo, al recupero di materia, energia e calore e, solo residualmente, all'abbandono in sicurezza.

Appare chiaro che un sistema così composto necessita anche di un modo nuovo di pensare le politiche industriali, quelle economiche e quelle fiscali nel nostro Paese.

Gli interventi sul sistema produttivo dovranno prevedere, innanzitutto, azioni incentivanti finalizzate ad una generale riconversione dei modi di produzione.

Un vero e proprio processo di sviluppo economico-industriale su base ecologica, finalizzato:

- allo sviluppo di tecnologie pulite che consentano un maggior risparmio di risorse naturali;
- alla promozione e all'implementazione di strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di ecoaudit, di marchio ecologico dei prodotti (ecolabel);
- all'incentivazione dell'immissione sul mercato di prodotti che, per le loro caratteristiche di durata e fabbricazione, limitino il più possibile il volume, la quantità e la pericolosità della parte residua dopo l'uso;
- al sostegno a quelle imprese che si distinguono per la loro capacità, competenze e impegno in materia di prevenzione della produzione di rifiuti.

Un nuovo modo di promuovere lo sviluppo, dunque, che indirizzi il mondo delle imprese verso sistemi produttivi nuovi, tecnologicamente avanzati, più rispettosi dell'ambiente ed in grado di sfruttare il fattore ecologico di competitività del mercato.

Insomma, le imprese che aiutano l'ambiente devono essere aiutate prevedendo, ad esempio, l'inserimento di un parametro, legato alle "performance ambientali", fra gli indicatori di qualità di una impresa che voglia accedere a bandi pubblici o a sostegni economici finalizzati al rilancio dello sviluppo e dei consumi.

Si crea, in tal modo, una discriminante importante a vantaggio di quelle imprese che utilizzano sistemi di gestione e di produzione ambientalmente sostenibili o di quelle che hanno intenzione di farlo.

La normativa ambientale, dunque, deve lasciare spazio a nuove prospettive di sviluppo indirizzando le imprese verso modelli eco-sostenibili.

Anche in materia di politica fiscale devono "entrare in gioco" altre novità: prevedere, ad esempio, oltre ai già utilizzati eco-incentivi per la rottamazione, dei "bonus fiscali", sotto forma di crediti di imposta, a favore di imprese che rispondono a specifiche condizioni, tra cui il rispetto dei parametri delle prestazioni ambientali (emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo; norme di sicurezza, ecc.)

E ancora, l'inserimento nel quadro ordinamentale di elementi di "fiscalità ambientale" sulla base del principio (che impernia la filosofia del decreto sui rifiuti) "chi inquina paga".

Non si tratta di caratterizzare questo principio in maniera punitiva, ma quale forma di reinvestimento di parte del reddito d'impresa derivato dall'utilizzo di un bene comune: l'ambiente.

Non si tratta nemmeno, ovviamente, di aumentare il carico impositivo delle imprese ma di spostare e meglio utilizzare quanto queste già versano nelle casse dello Stato.

Un prelievo sui consumi di materia-energia, in maniera differenziata e secondo parametri di "contabilità ambientale", accompagnato da una riduzione degli oneri sociali, diverrebbe un serio incentivo alla prevenzione e alla riduzione dei rifiuti alla fonte e alla creazione di nuove possibilità occupazionali.

L'inserimento di tali meccanismi ed un efficace sistema di controlli sul rispetto delle regole rappresentano, tra l'altro, una forma di garanzia per tutte quelle imprese che sfruttano il "fattore ecologico" come forma di concorrenza leale.

L'altro processo del ciclo, finalizzato a favorire la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti, è quello legato alle attività di recupero, riutilizzo e riciclaggio.

E' necessario porre un'attenzione particolare a questo processo, indicando gli obiettivi di raccolta differenziata (così come già oggi prevede la normativa vigente) e, in particolare gli obiettivi di effettivo recupero di materiale. Molto spesso infatti puntare solamente alla separazione dei rifiuti, conduce inevitabilmente a ritenere la raccolta differenziata una modalità di gestione del rifiuto, invece che il primo anello della catena

dell'effettivo recupero. La conseguenza, che si è potuta constatare anche in questi ultimi anni di vigenza del decreto legislativo 22/97, è stata che anche molti amministratori hanno interpretato il raggiungimento di elevatissimi valori di raccolta differenziata come atto conclusivo (e non iniziale) di una corretta gestione dei rifiuti, mentre non è un mistero che flussi consistenti di materiali raccolti per via differenziata vengono conferiti ai termovalorizzatori insieme al rifiuto indifferenziato (ad es. la plastica) o, peggio ancora, finiscono in discarica.

Sono ormai noti gli effetti economici ed occupazionali che una corretta gestione dei rifiuti può produrre nella società: lo sviluppo dei sistemi di recupero e di riciclaggio sposta il ciclo di gestione dei rifiuti verso attività caratterizzate -sia in fase di raccolta che in fase di trattamento- da un'alta intensità di lavoro; sia sul piano ambientale che su quello economico-occupazionale possono dunque scaturire benefici di notevole portata con riduzione di costi di investimento e aumento dell'occupazione sia diretta sia nell'indotto.

Queste analisi, tra l'altro, indicano la correttezza del cammino intrapreso; perderebbe una parte importante del suo valore, infatti, il tentativo per il risanamento economico del Paese se non si tenesse in giusta considerazione una delle componenti più importanti del debito pubblico: quella che, seppur difficilmente quantificabile in termini strettamente monetari, riveste un peso notevole nel complesso del quadro economico nazionale. Quella parte del debito, cioè, di cui è creditrice la natura e i cui costi ricadono sull'intera collettività; basti pensare alla ricaduta in termini di danno ambientale (e quindi di costi da sostenere per risanare) di tutte quelle attività che, se non legate a modelli di sviluppo eco-compatibili, si riversano in maniera disastrosa (e molto spesso luttuosa) sull'ambiente.

Occorre non sottovalutare alcuno degli obiettivi indicati tenendo presente tuttavia, che non serve usare scorciatoie rischiando di saltare passaggi fondamentali e, tra questi, in particolare, la ricerca del consenso e il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini (e in primo luogo quello alla salute) ai quali, la legge per prima, deve continuare a chiedere la partecipazione attiva all'interno del sistema.

Le istituzioni, a tutti i livelli, sono chiamate a svolgere una funzione politica e amministrativa attiva e responsabile, per cui è richiesta una avanzata capacità di progettazione e di governo al fine di stimolare, di concordare, di sostenere le azioni positive dell'imprenditoria (produzione, commercio, smaltimento), di dare una puntuale e chiara informazione alle popolazioni, di definire qualità, costo e controllo del sistema.

Da ultimo e comunque nella misura più residuale possibile, la fase terminale di questo sistema deve prevedere l'utilizzazione di diversi sistemi di smaltimento, privilegiando tuttavia quelli finalizzati al recupero di materia, energia e calore e limitando l'abbandono in discarica ai soli rifiuti inerti o resi tali da processi di lavorazione.

Ancora oggi, purtroppo, l'interramento in discarica dei rifiuti rimane il sistema più diffuso per il basso costo di impianto e di esercizio in raffronto agli altri sistemi. La

discarica non consente l'eliminazione del rifiuto ma, semplicemente, il suo confinamento e concentrazione in determinate aree da tenere sotto controllo.

Se la sicurezza di questo sistema può essere più o meno certa nel caso di rifiuti organici biodegradabili (in ordine ai quali rimane aperta una questione di merito tecnico) è, invece, sicuramente dubbia nel caso di rifiuti ad alta persistenza: in questo caso è difficile garantire il controllo, la stabilità e la tenuta delle barriere per i tempi lunghi richiesti.

L'altro sistema di smaltimento, che sebbene in crescita rimane residuale rispetto alla discarica, è rappresentato dall'incenerimento dei rifiuti. Tale processo può avvenire sia per termodistruzione dei R.S.U. tal quali, sia in impianti a recupero e dopo opportuni procedimenti di raccolta e/o selezione dei rifiuti. Da entrambi può essere ricavata energia ma un'attenzione a parte meritano senz'altro i sistemi che prevedono, in co-combustione, l'uso degli impianti a recupero sviluppati negli ultimi anni e che utilizzano frazioni merceologiche dei rifiuti preselezionate: compost e C.D.R. (Combustibile Derivato da Rifiuti).

Anche queste metodologie di smaltimento hanno i loro aspetti positivi e negativi e, in particolare, per quanto riguarda i secondi (legati essenzialmente all'impatto ambientale che gli impianti di termovalorizzazione possono avere), la discussione nel mondo scientifico è ancora aperta.

E' anche per questo che è necessario il rilancio delle attività di ricerca e lo sviluppo di nuove e avanzate tecnologie che garantiscano prima di tutto la salute dei cittadini e la tutela dell'ambiente.

L'intero modello integrato di gestione, se attuato in modo coerente, sarà in grado di raggiungere questi risultati. Cercare di realizzarlo scegliendo strategie operative che mirino all'integrazione tra i vari strumenti tecnologici e tra i diversi metodi di recupero deve essere la strada maestra.

A tale scopo deve essere garantita la più ampia informazione e la partecipazione dei cittadini a tutte le scelte di indirizzo (tecnologia impiegabile, localizzazione degli impianti, ecc.).

Solo attraverso questi strumenti, d'altro canto, è possibile creare consenso intorno alle politiche ambientali superando dubbi, sfiducia e, soprattutto, contrarietà a tutto quello che "non finisce nel giardino degli altri".

Bisogna, in definitiva, aprire il ciclo dei rifiuti, farlo comunicare con la realtà, renderlo davvero integrato, ma non solo rispetto a sé stesso, calarlo nel complessivo contesto sociale ed economico; interrogandosi su quali risultati la gestione complessiva del sistema può produrre tali da essere ecologicamente sostenibili e in linea con le peculiarità del tessuto economico e produttivo.

La presenza di una forte domanda di materiali plastici da parte delle imprese potrebbe indurre, ad esempio, a modulare la differenziazione in ragione, appunto, delle esigenze di mercato. Si tratta, in buona sostanza, di non concepire la raccolta differenziata in maniera avulsa dall'intero sistema produttivo, ma di rovesciare la prospettiva, deducendo da quest'ultimo le priorità da assegnare alla prima.

L'obbligo, recentemente introdotto per le pubbliche amministrazioni, di acquistare il 30% dei propri beni attingendo dal recupero ambientale, impone di tener conto di tale significativo ulteriore sbocco finale, conformando opportunamente le operazioni di riciclo.

Il carattere variegato delle province italiane, quanto a caratterizzazione antropica e a morfologia produttiva, potrebbe, poi, consigliare di diversificare le scelte gestionali, quanto alle tecniche da impiegare ed alla dimensione dell'impiantistica, rendendo così il sistema partecipato dal basso, modulare ed elastico.

Sarebbe sbagliato concentrare tutti gli sforzi verso scelte mirate al raggiungimento di uno o di alcuni soltanto degli obiettivi del sistema; questo può funzionare solamente se tutti i processi che lo compongono vengono utilizzati sulla base delle convenienze collettive che saranno individuate di volta in volta e territorio per territorio con un'attenzione particolare alle esigenze di sostenibilità ambientale e garanzia di sicurezza della salute e della qualità della vita dei cittadini. Ma soprattutto, il sistema è destinato a riuscire solo se ci sarà l'apporto di tutti gli attori interessati: **istituzioni, mondo produttivo e società civile.**

1.1. Il ciclo integrato dei rifiuti: panoramica regionale.

Anche al termine dell'attuale legislatura, la prioritaria ed al contempo amara considerazione è che non si è, oggi, nella possibilità di affermare di avere superato le gravi situazioni di criticità presenti in molte delle nostre regioni, criticità che – per alcune regioni meridionali – assumono caratteristiche di estrema gravità e di vera e propria emergenza.

Il dato sicuramente più preoccupante, e dal quale occorre partire al fine di fornire utili e concrete indicazioni per le future strategie di intervento, emerge analizzando la situazione nella quale versano le Regioni meridionali (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) tuttora sottoposte a commissariamento.

Ed invero, la delega di poteri straordinari per qualità, natura e durata, unitamente alla specificità dei poteri normativi attribuiti agli stessi Commissari straordinari nelle predette Regioni (istituto sul quale in seguito verranno svolte considerazioni di prospettiva), se da un lato hanno indotto l'autorità amministrativa a limitare "l'esercizio generale delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti", dall'altro hanno rafforzato la grave circostanza che in talune Regioni – in tema di gestione del ciclo dei rifiuti – ciò che doveva essere emergenziale, circoscritto e "straordinario" (anche in ordine alla durata temporale), è diventato pressoché stabile ed "ordinario", il tutto con notevole ripercussione anche sulle tensioni economico-sociali da esso scaturite.

L'aspetto fondamentale e grave che questa Commissione ha rilevato nel compimento dei lavori tutti, dalle numerosissime audizioni svolte, nonché dalle missioni effettuate, anche al di là dei confini nazionali, è sicuramente costituito dal fatto che le maggiori e più preoccupanti criticità riguardano proprio quelle Regioni all'interno delle quali la criminalità organizzata è più presente e radicata.

La considerazione appena svolta induce a pensare, ancora una volta, che la frattura economica e sociale esistente tra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali viene in risalto più che mai nella delicata problematica dei rifiuti, generando l'amara situazione che nelle regioni del centro nord la questione della gestione dei rifiuti appare – *per facta concludentia* – assai meno delicata e critica rispetto alla realtà meridionale.

Basti pensare, da un lato, a regioni come il **Friuli Venezia-Giulia** la quale, eccezion fatta per poche e specifiche emergenze ambientali legate ad alcune singole realtà industriali operative e/o dimesse, non presenta situazioni di particolare criticità, grazie anche alla sensibile attenzione dell'autorità giudiziaria nell'attività di monitoraggio del territorio; sicché l'attenzione è da rivolgere soprattutto nei confronti di fenomeni imprenditoriali devianti.

O, ancora, a regioni come la **Lombardia** e la **Liguria** le quali, seppure presentando diverse peculiarità (anche, ad esempio, in ordine alla percentuale di raccolta differenziata che si attesta intorno al 35% in Lombardia ed intorno al 15% in Liguria), non presentano particolari o gravi criticità, per avere compiuto passi significativi nell'adeguamento alla normativa nazionale e comunitaria, nell'avvio delle attività di bonifica, nello studio e nella ricerca attenta di soluzioni concretamente adottabili in ordine alla risoluzione delle problematiche presenti; attività che vanno comunque tutte di pari passo con uno scrupoloso monitoraggio da parte degli organi deputati al controllo del territorio e da parte dell'autorità giudiziaria e delle forze di polizia, attente all'individuazione di possibili anomalie in ordine alla gestione del ciclo dei rifiuti.

Particolare attenzione la Commissione ha, poi, rivolto al **Piemonte** ed alla **Basilicata**, sia per la presenza in entrambe le regioni di impianti di stoccaggio di materiali radioattivi, sia per il fatto che si tratta di territori caratterizzati da un'ancora incompleta attuazione dei piani in materia di ciclo integrato dei rifiuti.

Per quanto concerne la Basilicata, regione dalla non notevole estensione territoriale e dalla non elevata intensità demografica, va rilevato che, sebbene non versi in stato "emergenziale", merita una particolare attenzione sia perché ubicata a ridosso di due importanti e critiche realtà regionali come quella campana e quella pugliese, sia perché al centro di una delicata vicenda attinente la gestione e lo smaltimento dei rifiuti pericolosi e radioattivi.

L'analisi delle peculiarità presenti sul territorio della predetta regione, non può prescindere dall'analisi – prioritaria – del fenomeno dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, analisi che ha preso decisivo impulso a seguito delle dichiarazioni rese da un collaboratore

di giustizia, precedentemente inserito all'interno di una locale organizzazione criminale di stampo mafioso.

Il timore -purtroppo fondato- che la terra lucana sia stata una realtà oggetto, nel corso degli ultimi anni, di un'attività di sversamento di rifiuti cd. pericolosi, ed in particolar modo, di rifiuti radioattivi, costituisce fonte di elevata preoccupazione, soprattutto se si parte dal dato che ci si trova di fronte ad una situazione che, eccezion fatta per l'appena richiamato aspetto, non presenta come detto elementi di particolare criticità.

Ferma restando la necessità di approfondimento in ordine a tutto quanto in tema di sversamento di rifiuti radioattivi, necessità ancora più sentita se si considera la circostanza - di estrema gravità - di una specifica e più elevata incidenza di fenomeni tumorali su soggetti residenti nelle zone che ci occupano, gli stimoli e gli impulsi per il raggiungimento di più lusinghieri risultati in ordine a tutto quanto inerente il ciclo dei rifiuti deve necessariamente partire - anche in questo caso - da una ancora più incisiva attività di monitoraggio e repressione delle attività criminali ed illecite connesse ad esso ciclo.

Il costante e capillare controllo del territorio, anche a mezzo dell'utilizzo di specifiche e sofisticate tecniche di controllo (quali ad esempio la videosorveglianza delle vie di accesso alla Regione), unitamente ad un maggiore ricorso alla raccolta differenziata, attestata su percentuali che possiamo definire basse se non mortificanti, sono gli elementi dai quali muovere per addivenire ad un controllo più o meno organico di tutto ciò che è inerente il ciclo, la raccolta e - da ultimo - lo smaltimento dei rifiuti tutti.

Proprio su quanto appena argomentato è singolare il fatto che, in alcune zone nelle quali sono stati effettuati concreti progetti mirati alla diffusione della cultura della raccolta differenziata, si è raggiunti la lusinghiera percentuale del 35%.

Elemento quest'ultimo che impone una necessaria (ed al contempo amara) riflessione: dovrebbero essere sicuramente più incisive le politiche di educazione ambientale - delle quali si parlerà anche più avanti - al fine di far attecchire in modo maggiore la cultura della raccolta differenziata in una popolazione, come quella meridionale, altamente recettiva ma non sempre compulsata nel modo più opportuno.

L'assunzione e la contestuale maggiore qualificazione professionale del personale addetto ai controlli in seno all'agenzia regionale di protezione ambientale contribuisce, nel caso di specie, a definire un quadro generale non sicuramente di eccellenza.

Venendo poi all'esame della **Regione Piemonte**, l'analisi della questione del ciclo dei rifiuti passa necessariamente per due aspetti fondamentali: il primo legato all'intensità demografica ed un altro, ancor più rilevante, legato alle attività produttive che attualmente si svolgono o che, soprattutto, sono in fase di deindustrializzazione.

Quello della dismissione di impianti industriali, particolarmente connesso alla fase di acuta crisi economica che investe il territorio nazionale tutto ed in particolare quello

piemontese, è comunque aspetto da tenere sotto costante monitoraggio, anche per il particolare tipo di rifiuti da esso scaturente.

Da un'analisi generale emerge comunque un quadro di complessiva normalità.

Sicuramente auspicabile è la chiusura di quelle discariche a cielo aperto (e per ciò non di peculiarità esclusiva delle regioni meridionali) ancora presenti ed operanti.

Senz'altro importante appare, in quest'ottica, la costruzione – che dovrebbe terminare entro il primo semestre dell'anno 2010 – di un termovalorizzatore che dovrebbe servire una significativa fetta della popolazione.

Ma, messo da parte questo aspetto, livelli quantomeno di concreta efficienza sono presenti sia per ciò che concerne gli aspetti autorizzativi sia per ciò che concerni quelli delle verifiche e dei controlli.

Già presente ed intensa appare comunque l'attività – posta in essere dalla forze dell'ordine tutte – di monitoraggio del territorio e di verifica e repressione degli illeciti compiuti frutto, come già detto, di comportamenti slegati da più ampi ed organizzati fenomeni criminali.

Sempre alta è anche l'attenzione delle associazioni ambientaliste presenti sul territorio, attività che deve comunque mantenersi perennemente desta alla luce del sempre più intenso fenomeno di deindustrializzazione di cui sopra.

Situazione per taluni aspetti contraddittoria deve essere registrata per la **Regione Toscana**; ed invero, a fronte dei buoni risultati della raccolta differenziata e dell'efficienza del sistema impiantistico, vanno considerate le difficoltà relative sia al trattamento e al recupero dei rifiuti speciali pericolosi che all'individuazione dei siti per l'impiantistica in un territorio di alto pregio, per l'agricoltura di eccellente qualità e le rinomate attività produttive, nonché la situazione di allarme quanto all'insediamento ed all'operatività, sul territorio regionale, di numerose società di intermediazione nel settore dei rifiuti, vero motore dei traffici illeciti lungo l'intera penisola (come più avanti si illustrerà dettagliatamente).

Rimanendo nell'ambito dell'intreccio rifiuti-criminalità, e muovendo dal fatto che il rapporto tra "il ciclo dei rifiuti" e "le attività illecite" è, nella maggior parte dei casi, molto profondo se non addirittura *intimamente* intrecciato ed indissolubile, va rilevato come tuttora le regioni che presentano un elevato tasso di criminalità siano anche quelle in cui la cultura della protezione e del rispetto delle tematiche ambientali è particolarmente bassa, sicché le criticità in tema di gestione dei rifiuti sono particolarmente elevate ed i problemi ad esse inerenti di complessa risoluzione.

Sul punto, basti pensare che in regioni quali la Sicilia, Campania e Puglia, la percentuale di raccolta differenziata si attesta su valori minimi, mentre, di contro, elevatissima è l'attenzione degli ambienti criminali locali in ordine allo smaltimento ed al trattamento dei rifiuti nonché alla movimentazione ed alle opere di bonifica.

Né può dirsi tranquillizzante la situazione della **Sardegna**, e non solo per gli insufficienti risultati nella raccolta differenziata.

In particolare, deve registrarsi come solo di recente si sia proceduto alla costituzione dell'A.R.P.A., peraltro con dotazione personale e strumentale ancora inadeguata, soprattutto se si considera l'insediamento sul territorio di attività industriali pericolose per l'ambiente e la salute delle popolazioni residenti.

Capitolo a parte viene costituito dalle problematiche e dalle gravi criticità presenti e diffuse nella **Regione Calabria** (che riveste un ruolo fondamentale anche in ordine alle problematiche di criminalità ambientale transnazionale) e, soprattutto, nella **Regione Campania** che ha formato oggetto di una approfondita analisi della Commissione.

Criticità talmente gravi da far affermare – con sconcertante serenità – che, spesso, senza un'azione incisiva ed efficiente dell'Autorità Giudiziaria e degli organi di polizia giudiziaria, la risoluzione delle problematiche connesse alla gestione del ciclo dei rifiuti diventa, per queste regioni, sempre più difficile.

Per ciò che concerne la **Regione Campania**, deve necessariamente prendersi atto del preoccupante e costante stato di gravità in ordine alla gestione tutta del ciclo dei rifiuti, partendo dal profilo programmatico, passando per quello gestionale e sanitario, per poi arrivare a quello criminale.

L'aspetto sicuramente più preoccupante è costituito dal fatto che, nonostante l'attribuzione di poteri straordinari ed "in delega" attribuito ai Commissari ed ai Vice-Commissari che si sono succeduti nel tempo, ancora lontano appare il raggiungimento di risultati non di eccellenza quanto di apprezzabile sufficienza.

La non diffusa cultura della raccolta differenziata, e, soprattutto, l'elevato interesse delle ecomafie in ordine a tutto ciò che attiene al ciclo dei rifiuti, rendono la situazione regionale campana altamente critica e, come appena detto, ancora lontana dagli standards di efficienza e qualità auspicati con l'avvio del Commissariato Straordinario.

Soffermandoci sull'aspetto della pervasività criminale, risultati concreti ha portato l'intensificarsi dei controlli della Prefettura di Napoli in tema di rilascio della certificazione antimafia; ampiamente significativo è, poi, il dato relativo allo scioglimento dei comuni per infiltrazioni camorristiche, nella misura in cui –nella maggior parte dei casi- si tratta di inquinamento che ha riguardato soprattutto il settore dei rifiuti.

La Commissione ha potuto constatare, proprio con riferimento alla Prefettura del capoluogo campano, come un'attenta ricognizione delle situazioni, unitamente all'impiego di strumenti di analisi fondati sulla raccolta di dati provenienti da fonti istituzionali diverse, consenta di conseguire apprezzabili risultati sul terreno della impermeabilizzazione ai condizionamenti provenienti dal circuito criminale di stampo mafioso.

Del pari, vanno salutati con grande apprezzamento l'adozione del "protocollo di legalità" in materia di appalti, in uno all'intensificarsi del controllo dell'Autorità Giudiziaria e delle forze di polizia tutte; iniziative che hanno comunque contribuito a limitare l'ingerenza della criminalità mafiosa in una regione – come quella campana - nella quale i sodalizi criminali esercitano tuttora una diffusa egemonia territoriale; un'egemonia tanto preoccupante da indurre questa Commissione, in precedenti relazioni, a prospettare l'opportunità di predisporre un'operazione, modulata strutturalmente secondo la già sperimentata "Operazione Primavera", che veda l'impegno delle forze di polizia, coordinate dall'autorità prefettizia ed eventualmente supportate dall'ausilio di presidi di forze armate, ove ciò fosse in qualche modo imposto dalla necessità di garantire efficacia all'azione

Sul versante delle negatività, va, ancora, segnalato il dato relativo alla raccolta differenziata, dato che assume rilevanza fondamentale se si considera che la Regione, commissariata da dodici anni, è ben lontana dal raggiungimento di quegli obiettivi che consentirebbero di ridurre fortemente le problematiche e le criticità presenti.

Altra regione che stenta ad uscire dall'emergenza e, soprattutto, a recuperare una normalità amministrativa e gestionale è quella calabrese.

Se, per un verso, come illustrato nella specifica relazione territoriale, i poteri delegati al Commissario Straordinario hanno consentito di programmare tutti gli impianti tecnologici con il sistema del *project financing*, per altro, l'andamento delle gare di appalto inerenti lo smaltimento dei rifiuti, con particolare riferimento alla realizzazione dei depuratori, appare caratterizzato da preoccupanti anomalie, oggetto di recenti quanto eclatanti indagini della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro, a seguito delle quali sembra di poter affermare come il commissariamento non si sia dimostrato in grado di impedire il pernicioso connubio tra malavita e mala-amministrazione.

Non solo.

Deve essere rilevato, inoltre, come i poteri derogatori attribuiti al Commissariato per fronteggiare e risolvere la situazione di emergenza siano stati utilizzati, secondo quanto emerso a seguito delle audizioni dei magistrati inquirenti, per l'assegnazione diretta, senza procedure di evidenza pubblica, di opere e servizi a società miste nella cui compagine societaria si registra la presenza di soggetti che hanno ricoperto e tuttora ricoprono incarichi nell'ambito della struttura dell'ente regionale e del commissariato; così determinando un'allarmante confusione di ruoli fra controllati e controllori.

La realtà che ne deriva, messa peraltro in risalto dalla locale sezione della Corte dei Conti, è quella di opere mal realizzate e peggio ancora gestite, di finanziamenti devianti dalle finalità pubblicistiche, di un ambiente –soprattutto quello marino- pericolosamente privato di adeguati strumenti di protezione.

Il panorama delle situazioni regionali induce a ritenere che – nonostante le enormi differenze e le peculiarità presenti in ogni singola regione – gli strumenti per ottimizzare e

rendere efficiente il ciclo della gestione dei rifiuti, contrastando al contempo in modo incisivo le attività illecite ad esso connesse, abbiano una serie di massimi comuni divisori.

Per addivenire ad un quadro di eccellenze pressoché unitario, appare opportuno intensificare in primo luogo le azioni di controllo e repressione svolte dagli organismi di polizia giudiziaria, secondo talune direttrici, normative ed operative, che più avanti verranno dettagliatamente esposte.

Di pari passo, va promossa un'intensa attività di addestramento e qualificazione del personale degli enti pubblici preposto alle attività di ispezione e di controllo.

Altrettanto auspicabile è l'incremento, anche sotto forma di diffusione ed assegnazione di convenienti bonus familiari, della raccolta differenziata, partendo anche dall'insegnamento – sin dalle scuole di istruzione primaria – dell'educazione ambientale, nella consapevolezza che l'autentica svolta nella protezione dell'ambiente non può che passare attraverso una crescita culturale.

Infine, una particolare riflessione deve essere rivolta alle **Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente**, il cui funzionamento si presenta sempre più come una delle condizioni perché l'intero sistema dei rifiuti a livello regionale produca risultati soddisfacenti.

Deve essere rilevato, infatti, come, proprio nelle regioni che hanno manifestato le maggiori criticità, debba registrarsi la presenza di Agenzie o di recente istituzione (come è il già menzionato caso della Sardegna), o non pienamente efficienti (tanto da richiedere il supporto di agenzie di altre regioni, come nel caso del *tutorato* fra ARPA Emilia Romagna e ARPA Campania) o di non sicura affidabilità operativa (come nel caso dell'agenzia calabrese o di quella veneta), tanto da suscitare perplessità, quanto all'attendibilità dei risultati dell'attività di controllo, a seguito di quanto viceversa emerso da accertamenti svolti sugli stessi insediamenti da parte delle autorità giudiziarie.

Diviene, pertanto, indispensabile, adottare opportuni strumenti amministrativi ed adeguate dotazioni strumentali, al fine di garantire alle agenzie, per un verso, l'assegnazione di personale di elevata professionalità e l'utilizzazione delle migliori tecnologie, e, per altro, l'efficacia e l'affidabilità degli interventi attraverso un più penetrante sistema di controlli interni.

2. L'istituto del Commissariamento straordinario in materia di rifiuti: attualità e sviluppi.

Come sopra si è osservato, l'esperienza di molte regioni, relativamente al ciclo dei rifiuti, è stata segnata dal ricorso al Commissariamento.

La Commissione ha a lungo riflettuto sull'istituto del Commissariamento straordinario per l'emergenza di rifiuti, sia in sede di approvazione di ben due documenti

specifici, sia in occasione della redazione delle Relazioni riguardanti le singole Regioni nelle quale l'istituto eccezionale ha avuto modo di essere più che sperimentato.

Debbono essere ribadite tutte le perplessità e le critiche per le situazioni di anomala ordinarietà della gestione commissariale.

E' evidente a tutti come continuare ad assegnare ad un organo di Governo, poteri *extra-ordinem* in riferimento a gestioni pubbliche di ambito regionale e subregionale, rappresenti un ulteriore incentivo alla de-responsabilizzazione, anche politica, degli enti ed organi che in base alla ripartizione di competenze debbono occuparsi della materia dei rifiuti. Inoltre la gestione con poteri straordinari e deroghe consentite, rende "pigri" i meccanismi procedurali che debbono essere svolti a regime.

Una riflessione sulle politiche ambientali *oltre* il commissariamento richiede, pertanto, in primo luogo, uno sforzo per determinare i confini temporali dell'intervento commissariale.

Ragionare dell'*oltre* significa, in altri termini, individuare il *dies ad quem* dell'azione del Commissariato, essendo quest'ultimo intimamente connesso alla straordinarietà della situazione, ed alla temporaneità dell'istituto.

Diversamente, si fa –secondo quanto illustrato nella relazione per la Campania- del Commissariato un'istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito, con la conseguenza di atrofizzare gli organi supportati.

Sicché, analizzare le prospettive di superamento, significa innanzitutto, riflettere sulle politiche di riabilitazione, cioè di transizione dal regime straordinario a quello ordinario.

Se il commissariamento è espressione di un intervento sussidiario, esso deve avere come scopo non la sostituzione *tout court* e *sine die* dell'ente in difficoltà, bensì quello di affrontare una situazione di emergenza che, per il suo carattere di straordinarietà, supera l'ambito localistico, e, al contempo, ripristinare le condizioni perché l'ente supportato possa ritornare ad operare nell'ordinarietà.

Si è, in altri e più chiari termini, dinanzi ad una sorta di *protesi* che sostituisce taluni organi della pubblica amministrazione nell'*esercizio* –e non nella *titolarità* originaria (che rimane in capo all'organo sostituito)- di determinate funzioni; il commissariamento realizza quel coordinamento che non si è realizzato fisiologicamente, accentrando in un unico soggetto tutte quelle competenze che, seppur distribuite fra organi diversi, presentano una connessione quanto agli obiettivi complessivi, quegli stessi obiettivi il cui mancato raggiungimento giustifica l'intervento commissariale.

Come ogni intervento protesico, l'azione del Commissariato non può che mirare, dunque, pena lo snaturamento dell'istituto stesso, a far recuperare all'articolazione

supportata la propria funzionalità; non può, non deve essere durevole, ma va tolta quando non è più necessaria e va accompagnata e seguita da un'adeguata terapia di riabilitazione.

Sicché, ragionare di politiche *oltre* il commissariamento, significa in primo luogo riflettere sulle politiche di *riabilitazione*, cioè di transizione dal regime straordinario a quello ordinario.

Orbene, la constatata dilatazione dell'istituto commissariale, a dispetto della sua stessa natura, comporta non pochi problemi anche per l'individuazione delle *terapie di riabilitazione* più appropriate.

In linea generale, è auspicabile che il rientro nel regime ordinario avvenga senza soluzione di continuità, pervenendo alla ricomposizione fisiologica di quella dicotomia gestione-titolarietà tutte le volte in cui, venendo meno la straordinarietà e l'urgenza, il peso della gestione possa essere adeguatamente sopportato dal titolare. Occorre quindi procedere ad un «passaggio controllato» alle competenze ordinarie, con la consapevolezza che il percorso intrapreso verso un ciclo integrato di raccolta e di smaltimento, anche a ragione dei protocolli di intesa e delle concertazioni che hanno già coinvolto gli enti locali nella gestione commissariale, possa essere in grado di fronteggiare quelle prime difficoltà della gestione ordinaria, senza mandare «in fibrillazione» il sistema. Le politiche ambientali oltre il commissariamento se, per un verso, sono politiche di *riabilitazione*, per altro, non possono neppure prescindere dalle coordinate tracciate dal commissario quanto meno per la fase iniziale dell'ordinarietà; tali coordinate, infatti, esprimono quel patrimonio di cognizioni che, proprio perché formatosi in epoca di emergenza, valgono a meglio orientare gli interventi ordinari.

Si tratta, dunque, per un verso, di non disperdere tale bagaglio tecnico-normativo, e, per altro, di anticiparne il più possibile la condivisione.

Oltre il commissariamento, infine, non può che esserci la naturale riespansione del disegno costituzionale che, anche a seguito delle modifiche conseguenti alla legge nr. 3 del 2001, vuole il rispetto delle autonomie dei diversi livelli di governo delle comunità locali, come condizione dell'operatività ordinaria del principio di sussidiarietà: solo una distinzione chiara fra competenze, poteri di coordinamento ed interventi sostitutivi consentirà di non ritenere più l'azione sussidiaria come inscindibilmente collegata alla straordinarietà e, quindi, al commissariamento.

Questa è la cornice in cui inserire gli interventi legislativi che, da ultimo, hanno segnato l'esperienza commissariale in Campania, non senza aspetti contraddittori.

In tale ottica, ad esempio, va rilevato che il decreto legge nr. 14 del 2005, recante misure per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, presentava un rischio: quello di dilatare ulteriormente l'ambito dei poteri commissariali mediante l'attribuzione al Commissario delegato di poteri sostitutivi non solo nei confronti di enti pubblici ma anche nei riguardi di soggetti privati.

La dicotomia gestione – titolarità che caratterizza i rapporti fra commissario e soggetti sostituiti finiva, pertanto, con l'interessare non più soltanto un ambito strettamente pubblicistico, ma anche i rapporti contrattuali in cui è parte la pubblica amministrazione, tutte le volte in cui gli stessi incidevano su ambiti rilevanti ai sensi della legge n. 225 del 1995 in materia di protezione civile.

E tuttavia non può non risultare evidente come questo ampliamento dei poteri del Commissario rendesse ancor più problematica la temporaneità dell'intervento commissariale.

Sicché, è stato valutato favorevolmente il cambiamento di rotta adottato nel decreto legge n. 245 del 2005, nel momento in cui vengono previsti, in relazione al procedimento di formazione della volontà del Commissario, significativi interventi degli enti locali nella direzione di una decisione il più possibile partecipata e condivisa.

Ed infatti, l'istituzione di una Consulta regionale per la gestione dei rifiuti, presieduta dal Presidente della Regione, cui sono chiamati a far parte il presidente delle province nonché i rappresentanti dei comuni interessati ad una equilibrata localizzazione dei siti per le discariche e lo stoccaggio dei rifiuti trattati, costituisce indubbiamente tappa significativa di un'*exit strategy* dal Commissariamento, per il suo significato di istituzione-ponte, chiamata cioè a preparare la transizione verso la riespansione del regime ordinario, ed, in qualche modo, ad allenare gli enti locali a fronteggiare le proprie competenze e responsabilità.

Resta, indubbiamente, il nodo –ineliminabile, come già si è osservato nella Relazione sulla Campania, fino a quando perdurerà il regime commissariale (il cui *dies ad quem* è fissato al 31 maggio 2006)- dell'esclusione dalla fase decisoria degli enti locali che, peraltro, vengono chiamati a contribuire forzosamente, pena la riduzione dei trasferimenti erariali.

Si tratta di un nodo da sciogliere al più presto.

Da sempre, e da tutti, sembra esserci l' "intenzione di disfarsi" di un istituto, creato per fini ben diversi e strutturato in funzionalità con tali scopi temporanei. Occorre passare dalle intenzioni ai fatti: "disfarsi" dei Commissari straordinari e delle conseguenze delle gestioni straordinarie protratte nel tempo, per porre mano ad una politica integrata, con senso di responsabilità per tutti gli enti od organi, attori a pieno titolo nella gestione quotidiana del ciclo dei rifiuti.

E' un nodo, in definitiva, che rischia di strozzare lo stesso circuito di partecipazione democratica: è evidente, infatti, che l'aver concentrato in un unico centro decisionale tutte le fasi del processo di formazione della volontà della pubblica amministrazione, necessariamente estromettendo dal percorso ogni iniziativa popolare, riduce i cittadini ad inerti spettatori, ostracizza il confronto, mortifica la crescita civile di un intero territorio.

3. L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario.

Questa commissione ha ritenuto di dover svolgere un'articolata ed approfondita riflessione sullo stato di attuazione del processo di adeguamento del diritto interno a quello comunitario.

Gli approfondimenti relativi alla nozioni di rifiuto ed alla protezione penale dell'ambiente costituiscono gli ambiti nei quali questo organismo bicamerale di inchiesta ha considerato doveroso richiamare l'attenzione del legislatore e di tutti gli operatori del settore.

Questi e molti altri ancora sono, come è ovvio, i temi che hanno richiesto, in tale prospettiva, particolare esame e in relazione ai quali vengono illustrati gli aspetti problematici e, soprattutto, prospettate le principali direttrici di riforma.

3.1. Il ruolo delle Regioni nell'attuazione degli atti normativi comunitari non direttamente applicabili; la competenza regionale in tema di rifiuti.

Questa Commissione già si è soffermata in precedenza (si veda, in particolare, la Relazione alle Camere sull'attività svolta, approvata il 28 luglio 2004) sulla complessiva situazione dell'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, con particolare riferimento alle ricadute sulle competenze del legislatore nazionale e sull'intero sistema della tutela dei diritti.

Un ulteriore versante, tuttavia, che merita di essere adeguatamente esplorato è quello relativo alle competenze regionali.

Le limitazioni di sovranità cui lo Stato italiano ha acconsentito con la ratifica dei Trattati istitutivi delle Comunità Europee si impongono, infatti, parallelamente anche alle Regioni, nelle materie di loro competenza: il diritto comunitario, invero, è indifferente rispetto alla ripartizione interna dei poteri effettuata a livello costituzionale nell'ordinamento italiano. La stessa Corte Costituzionale, nella sentenza 126/96 ha avallato l'idea secondo cui lo Stato italiano, nell'attuazione del diritto comunitario, deve rispettare il suo fondamentale impianto regionale senza derogare alla normale ripartizione delle competenze.

Per questa ragione, il potere di dare attuazione a norme comunitarie non direttamente applicabili può dirsi spettante anche ad enti sub-statali nelle materie di loro competenza: tale principio, tuttavia, va temperato con il costante indirizzo giurisprudenziale della Corte di Giustizia Europea secondo cui è allo Stato nel suo complesso ad essere attribuita la responsabilità per eventuali violazioni del diritto comunitario. Ne deriva che, da un lato, deve essere riconosciuto alle regioni un ruolo nell'attuazione delle norme comunitarie, mentre dall'altro è necessario conservare in capo allo stato centrale degli strumenti di controllo e di esercizio del potere in via sostitutiva per evitare l'insorgere di responsabilità sul piano comunitario: la situazione,

ad esempio, di cronica emergenza della Regione Campania continua ad essere fonte di procedure di infrazione per lo Stato italiano (come più diffusamente illustrato, relativamente ai rifiuti da imballaggio, nella specifica relazione territoriale).

Il primo riconoscimento della facoltà regionale di dare attuazione ad atti comunitari è contenuto nella legge 183/87 all'art. 13, successivamente trasposto nell'art. 9 della l. 86/89 (legge "La Pergola"): secondo tale disposizione era attribuita, alle sole Regioni a Statuto Speciale, la facoltà di dare attuazione alle raccomandazioni ed alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza esclusiva, ancor prima che fosse intervenuta una legge statale indicante i principi non derogabili dalla normativa regionale. Qualora una legge statale di tal tipo fosse intervenuta successivamente, le Regioni speciali erano tenute ad adeguarsi alle norme di principio ivi contenute.

Successivamente, una più ampia apertura alle istanze regionali è stata concessa con l'approvazione dell'art. 13 della l. 128/98 (la legge comunitaria 1995-97) che ha riformulato l'art. 9 della legge "La Pergola": con tale disposizione sia le Regioni ordinarie che quelle speciali possono immediatamente dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva. E' riservata allo stato la possibilità di emanare in via preventiva, con la legge comunitaria o con qualunque altra legge, disposizioni di principio non derogabili cui le successive leggi regionali di attuazione devono conformarsi. Se la legge nazionale di recepimento è successiva rispetto alle leggi regionali di attuazione, allora, in materie di competenza concorrente, le disposizioni di principio regionali devono ritenersi implicitamente abrogate; mentre, in materie di competenza esclusiva, le Regioni sono tenute ad adeguarsi alle disposizioni di principio inderogabili contenute nella legge nazionale di recepimento.

Il tema della partecipazione delle Regioni all'attività normativa comunitaria ha trovato una sua sistemazione anche a livello costituzionale con l'approvazione della l.c. 3/2001 che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione. In particolare, il comma 5 del nuovo art. 117 della Costituzione introduce i tre principi che disciplinano la partecipazione regionale:

- la partecipazione regionale alla cd. "fase ascendente", cioè all'iter procedurale che porta alla formazione di determinati atti comunitari, attraverso l'attività di alcuni organi rappresentativi delle autonomie regionali e locali;
- la previsione di una loro partecipazione alla cd. "fase discendente" del diritto comunitario, vale a dire all'attuazione del diritto comunitario secondo le modalità poste dalla legislazione ordinaria antecedente e rispettando la ripartizione delle competenze effettuata a livello costituzionale;
- la previsione di una legge organica da parte dello stato che disciplini sia le modalità di esercizio della potestà legislativa per l'attuazione della normativa comunitaria che il relativo potere di intervento sostitutivo.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, occorre dire che l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato trova il suo fondamento costituzionale anche nell'art.

120, laddove si afferma che il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni e degli altri enti locali in casi di mancato rispetto della normativa comunitaria, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione. La disciplina ordinaria del potere sostitutivo è stata posta invece dall'art. 8 della legge 131/2003, che prevede le seguenti fasi:

- su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le Politiche Comunitarie e del Ministro competente per materia viene assegnato all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari per porre fine alla violazione della norma comunitaria;
- scaduto il termine, il Consiglio dei Ministri, sentiti l'organo interessato e ancora su proposta degli stessi soggetti, adotta i provvedimenti necessari. Alla riunione del consiglio partecipa anche il Presidente della regione interessata;
- il Consiglio dei Ministri può concretizzarsi o nell'emanazione di un atto normativo o regolamentare oppure nella nomina di un commissario ad acta. Le norme così emanate sono cedevoli, divengono cioè inapplicabili in caso di successivo intervento regionale di attuazione, e trovano applicazione solo nel territorio delle Regioni che non abbiano provveduto; l'intervento in via sostitutiva dello stato, inoltre, deve avvenire previo parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Per quanto riguarda, invece, l'attuazione delle direttive in via regolamentare, bisogna dire che già con il D.P.R. 616/77 era stato riconosciuto alle Regioni un generale potere di attuazione: tale provvedimento attribuiva ad esse tutte le funzioni amministrative derivanti dall'applicazione della normativa comunitaria, subordinando però l'esercizio di tali funzioni al previo recepimento con legge dello stato nella quale venivano indicate le norme di principio inderogabili e quelle di dettaglio che avrebbero trovato applicazione in caso di inerzia delle Regioni.

L'attribuzione alle Regioni di un tendenzialmente generale potere di esercizio delle funzioni amministrative, nel corso degli anni '90, anche nelle materie di incidenza comunitaria, ha rappresentato una costante di tutti i provvedimenti di conferimento di funzioni amministrative ad esse. Con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, alle Regioni è stato attribuito il potere regolamentare in tutte le materie di competenza esclusiva o concorrente: per cui ad esse, senz'altro, spetta la facoltà di attuare le direttive comunitarie in via regolamentare, ferma restando la generale possibilità di esercizio del potere sostitutivo, secondo le modalità viste, da parte dello Stato.

La lettera s) del comma 2 dell'art. 117 menziona, peraltro, la "tutela dell'ambiente" quale materia di competenza esclusiva dello stato; inoltre, il successivo comma 3 menziona la materia "tutela della salute" tra quelle di legislazione concorrente.

3.2. Le novità in tema di attuazione del diritto comunitario introdotte dalla l. 4 febbraio 2005, n.11, recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”.

La legge 11/05 ha recentemente abrogato la cosiddetta legge “La Pergola”, sostituendone interamente il testo e apportando alcune novità di rilievo. In questa sede interessano principalmente le novità in sede di attuazione del diritto comunitario e, quindi, saranno tralasciate le novità più direttamente connesse alla cosiddetta “fase ascendente”, relativa alla partecipazione statale e substatale nella fase di elaborazione degli atti normativi comunitari.

In particolare, per ciò che concerne, quindi, la fase “discendente”, l’art. 10 della legge 11/2005 disciplina la situazione dell’urgenza nell’attuazione di un obbligo di fonte comunitaria: ovvero, nel riconfermare lo strumento della ‘legge comunitaria’, secondo quanto già disposto dalla legge “La Pergola”, quale mezzo di adeguamento dell’ordinamento italiano agli obblighi comunitari, il legislatore ha previsto l’ipotesi di adattamento d’urgenza, qualora gli obblighi statali di adeguamento necessari a fronte di atti normativi dell’UE o di sentenze della Corte di Giustizia abbiano un termine di adempimento anteriore rispetto alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria. Nella stessa ipotesi, qualora l’adempimento sia di competenza regionale, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le Politiche Comunitarie informano gli enti interessati della necessità di provvedere e assegnano un termine per l’esercizio delle proprie competenze, chiedendo, ove necessario, che della questione sia investita la Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: in caso di inadempimento regionale, sono proposte al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative affinché siano attivati i poteri sostitutivi statali di cui agli articoli 117, comma 5 e 120 della Costituzione.

3.3. L’adattamento dell’ordinamento italiano al diritto comunitario in materia di rifiuti.

Appare opportuno, in questa sede, compiere una rivisitazione dell’intera materia dei rifiuti in ambito comunitario, onde stabilire lo stato dell’arte relativamente al recepimento nel diritto interno. L’intento è, per un verso, quello di segnalare le direttive in materia di rifiuti in scadenza nel 2005, verificando quali siano state recepite e quali siano da recepire ancora; dall’altro, saranno analizzate tutte le procedure di infrazione avviate dalla Commissione Europea contro l’Italia nel corso del 2005, cercando di comprendere la natura delle infrazioni contestate e le possibilità concrete di porvi rimedio.

3.3.1. L’attuazione di alcune “direttive-cardine” in materia di rifiuti.

La direttiva 75/442/CEE rappresenta il quadro legislativo di base per la gestione dei rifiuti a livello comunitario. Entrata in vigore nel 1977, è stata poi modificata dalla direttiva 91/156/CEE per tener conto dei principi guida indicati nella strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti del 1989. Nel 1996, l'Allegato II della direttiva 75/442/CEE contenente gli elenchi delle operazioni di smaltimento e recupero è stato modificato con decisione della Commissione. Il riesame della strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti del 30 luglio 1996 ha confermato i principali elementi della strategia del 1989 adattandola ai requisiti previsti per il quinquennio successivo.

Un primo problema di adattamento della direttiva 75/442/CE si è posto, come già si è detto (e come ulteriormente si osserverà *infra*) in relazione alla definizione della nozione di 'rifiuto', operata attraverso l'art. 14 del d.l. 138/2002, convertito nella legge 178/2002.

Un ulteriore profilo di inadempimento si è verificato in relazione all'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti: nel 2002, infatti, la Corte di Giustizia, con la sentenza 24 gennaio 2004, Causa C-466/99, ha condannato l'Italia per non aver mai attuato piani sui rifiuti. Nei confronti dell'Italia, successivamente, è stata avviata un'ulteriore procedura di infrazione, ai sensi dell'art. 228 del Trattato CE, per non aver ottemperato agli obblighi scaturenti dalla citata sentenza della Corte.

In relazione agli articoli 3, 5 e 11 della direttiva, all'Italia è stato imputato di non aver fornito maggiori dettagli in relazione ai piani regionali di smaltimento dei rifiuti, sulle strategie messe in campo per la prevenzione e il recupero, sulla effettiva autosufficienza nello smaltimento degli stessi e in relazione ai criteri di dispensa dalle autorizzazioni da concedere ai sensi degli articoli 9 e 10 della direttiva.

Mentre la direttiva 75/442/CEE definisce il quadro normativo della politica comunitaria in materia di gestione dei rifiuti di ogni genere, la direttiva 91/689/CEE contempla strumenti di gestione e monitoraggio più rigorosi per i rifiuti pericolosi. La direttiva 91/689/CEE ha sostituito la direttiva 78/319/CEE relativa ai rifiuti tossici e nocivi.

Occorre registrare, innanzitutto, che non si sono registrati problemi particolari in merito alla ricezione nell'ordinamento nazionale di tutti gli aspetti della definizione comunitaria di rifiuto pericoloso. Il decreto legislativo 22/97 contiene, inoltre, nell'allegato D, un elenco dettagliato di tali rifiuti, aggiornato successivamente per ottemperare alle decisioni 2000/532/CE e 2001/118/CE, che hanno ampliato l'elenco dei rifiuti pericolosi introducendo il metodo della classificazione.

In relazione all'art. 2 della direttiva, la normativa italiana dispone che i rifiuti pericolosi possano essere smaltiti in discarica solo se accompagnati da un formulario di identificazione. Il gestore della discarica è quindi tenuto a verificare che in base alle caratteristiche indicate nel formulario di identificazione il rifiuto possa essere conferito in discarica e che le caratteristiche dei rifiuti conferiti corrispondano a quelle riportate nel formulario di identificazione. Sempre il decreto Ronchi vieta, all'art. 9, di miscelare categorie diverse di rifiuti pericolosi ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non

pericolosi in assenza di un'autorizzazione regionale in tal senso, a condizione che ciò non comporti un pericolo per la salute dell'uomo e che non possa recare pregiudizio all'ambiente.

Quanto all'art. 3 della direttiva, deve segnalarsi che l'Italia ha notificato norme che consentono di applicare deroghe per alcuni rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2; tali norme sono state approvate con la decisione 2002/909/CE della Commissione.

Con riferimento all'art. 4 della direttiva, l'articolo 20, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 22/1997 delega i controlli periodici alle province, che possono stipulare apposite convenzioni con organismi pubblici con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia. Nell'ambito delle loro competenze le province sottopongono a controlli periodici gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti. Non viene chiarito, tuttavia, se siano disposti controlli periodici dei produttori di rifiuti pericolosi.

La direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio persegue due obiettivi principali: tutelare l'ambiente e garantire il funzionamento del mercato interno. Per questo la direttiva istituisce misure destinate, in via prioritaria, ad impedire la generazione di rifiuti di imballaggio e, come principi fondamentali aggiuntivi, misure tese al riutilizzo o al riciclaggio degli imballaggi e ad altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio per ridurre, dunque, lo smaltimento finale di tali rifiuti.

Si tratta in particolare di misure riguardanti:

- la prevenzione: misure nazionali e promozione delle norme (articolo 4);
- il riutilizzo: provvedimenti nazionali (articolo 5);
- gli obiettivi di recupero e riciclaggio da conseguire entro il 30 giugno 2001 (articolo 6): recupero: tra 50 e 65%; riciclaggio: tra 25 e 45%;
- la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo sono autorizzati a conseguire tali obiettivi entro il 31 dicembre 2005 (in questi casi, entro il 30 giugno 2001 deve essere recuperato il 25% dei rifiuti);
- l'istituzione di sistemi di restituzione, raccolta e recupero da parte degli Stati membri in base ad alcuni criteri (articolo 7);
- l'istituzione di una marcatura nell'ambito di una direttiva futura (non ancora adottata) e l'adozione di un sistema di identificazione mediante la procedura di comitato (decisione 97/129/CE) (articolo 8);
- i requisiti essenziali, che consentano la libera circolazione degli imballaggi nel mercato interno, e l'incentivo alla normazione da parte della Commissione (articoli 9, 10 e 18);
- la definizione di valori limite per i metalli pesanti contenuti negli imballaggi (articolo 11);
- l'adozione di sistemi d'informazione e formati per la presentazione dei dati attraverso la procedura di comitato (decisione 97/138/CE149), (articolo 12);
- l'informazione degli utilizzatori (articolo 13);

- gli strumenti economici: misure nazionali (articolo 15);
- gli obblighi riguardanti la comunicazione delle informazioni e le relazioni (articolo 17).

Una prima violazione di tale direttiva da parte dell'Italia è stata accertata dalla Corte di Giustizia nel 2002, a causa del mancato inserimento, nei piani di gestione dei rifiuti, di un capitolo specifico relativo ai rifiuti di imballaggio, di cui all'articolo 14 della presente direttiva.

Per ciò che concerne l'art. 4, è ancora il decreto Ronchi a istituire un programma generale di prevenzione per ridurre la produzione di rifiuti da imballaggio: tale programma deve individuare anche le misure necessarie per aumentare la percentuale dei rifiuti di imballaggio da destinare al riutilizzo.

In relazione all'art. 7 della direttiva, in Italia esistono sei consorzi settoriali, per la carta, la plastica, il legno, il vetro, l'acciaio e l'alluminio, che cooperano nell'ambito del CO.NA.I., il consorzio nazionale. Tutti questi consorzi sono retti da statuti approvati da decreti congiunti dei ministeri dell'Ambiente e dell'Industria. Il CO.NA.I. organizza un sistema integrato di restituzione in collaborazione con le amministrazioni pubbliche. A tal fine nel 1999 è stato sottoscritto un accordo quadro con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); i sei consorzi settoriali preparano i loro contributi al programma annuale per la prevenzione e la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, che individua, tra l'altro, le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di recupero e riciclaggio fissati e determina obiettivi specifici per materiale ogni cinque anni.

Riguardo all'art. 6 e agli obiettivi di recupero e riciclaggio, occorre dire che l'Italia, pur collocandosi all'interno delle forbici indicate come obiettivi, ha ottenuto risultati inferiori rispetto alla maggior parte dei paesi UE. Da segnalare, inoltre, che l'Italia risulta essere tra i maggiori produttori di imballaggi sia *pro capite* che per unità di PIL.

3.3.2. In particolare: la questione della nozione giuridica del termine 'rifiuto'.

Il quadro complessivo descritto nel documento approvato da questa Commissione in tema di nozione giuridica del termine rifiuto induce a considerare non più differibile l'adozione di opportuni rimedi, in grado, da un lato, di attribuire confini certi alla nozione di rifiuto in linea con la normativa e la giurisprudenza comunitaria e, dall'altro, di consentire un'adeguata protezione dell'ambiente compatibile con le esigenze di sviluppo economico.

Già si è sottolineato come prioritaria deve essere considerata, in primo luogo, la sollecitazione di interventi in sede comunitaria al fine di addivenire alla formulazione di una direttiva più dettagliata (e quindi self executing) ed oggetto di condivisione da parte di tutti i paesi aderenti all'Unione: circostanza tanto più

significativa ove si consideri il processo di ampliamento dei confini dello Stato Europeo. Una disciplina unitaria, che accomuni tutti gli Stati, è di grande utilità, sia per garantire omogeneità nella tutela dell'ambiente, sia per evitare discriminazioni tra le imprese operanti nei diversi Stati dell'Unione Europea e tentazioni di allocare attività pericolose per la salute dell'uomo in paesi caratterizzati da legislazioni più permissive.

Analoghi problemi di definizione e, quindi, di estensione della nozione giuridica di 'rifiuto' si sono presentati anche in altri paesi, quali il Lussemburgo, l'Austria ed il Regno Unito, tutti orientati verso una definizione di rifiuto tendente ad escludere alcune categorie di essi dall'ambito di operatività della direttiva. Nel caso del Regno Unito, la Commissione ha deciso di adire la Corte di Giustizia (Causa C-62/03) perché l' *Environment Protection Act* del 1990 prevede l'applicazione della direttiva ai soli rifiuti 'controllati', definiti in senso più restrittivo rispetto all'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE, semplicemente come "rifiuti domestici, industriali e commerciali o qualsiasi rifiuto di questo tipo".

Per quanto attiene al versante interno, va registrata la situazione che si è venuta a creare a seguito della sentenza della Corte di Giustizia dell'11.11.2004 (C 475/02, Niselli).

In particolare, il giudice comunitario ha affermato che è ammissibile e non contrasta con le finalità della direttiva 75/442 *"un'analisi secondo la quale un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non un residuo, bensì un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi ai sensi dell'art. 1, lett.a, 1° comma, della direttiva 75/442, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari"*.

Ne deriva la affermazione della illegittimità comunitaria dell'art. 14 del D.L. nr. 138/2002, perché i materiali che non sono utilizzati in maniera certa e richiedono una previa trasformazione sono semplici sostanze di cui i detentori si sono voluti disfare, che *"devono tuttavia conservare la qualifica di rifiuti del processo di trasformazione cui sono destinati"*.

La questione che si è posta, all'attenzione innanzitutto della Corte di Cassazione, è quella relativa all'efficacia, nel nostro ordinamento, della citata sentenza comunitaria.

Orbene, è stato osservato in dottrina che a tale pronuncia non può conseguire la disapplicazione dell'art. 14 da parte del giudice nazionale, dal momento che tale potere-dovere riguarda le sole ipotesi di contrasto tra una norma interna ed una comunitaria dotata di efficacia diretta; poiché nel caso di specie, la sentenza della Corte di Giustizia interviene su una direttiva non self executing, e poiché le sentenze della Corte Comunitaria hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate, ne

deriva che non può attribuirsi alle pronunzie del giudice comunitario efficacia diretta, rimanendo al giudice nazionale solo la strada del ricorso innanzi alla Corte Costituzionale.

Cosa che ha fatto di recente la Procura Generale presso la Corte di Cassazione, davanti alla III sezione penale della Suprema Corte, domandando *“la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma successiva (l’art. 14, n.d.e.), avente natura di norma di interpretazione autentica di disposizioni già pacificamente in vigore ed altrettanto pacificamente applicate alla luce della normativa comunitaria”*.

Sicché, quanto al versante giurisprudenziale, si attende una pronunzia chiarificatrice e, si spera, definitiva della Consulta.

Il panorama legislativo interno ha, tuttavia, registrato, su tale tema, l’intervento del decreto legislativo recante norme in materia ambientale, in attuazione della legge-delega 15 dicembre 2004, n. 308.

Si tratta di un intervento che, con specifico riferimento alla nozione di rifiuto, desta non poche perplessità.

In particolare, va osservato:

- a) in relazione alla categoria di sottoprodotto (escluso dalla nozione di rifiuto), la certezza dell’utilizzazione è affidata alla mera dichiarazione del produttore, senza la previsione di idonei meccanismi di controllo;
- b) per le materie prime secondarie proprie delle attività siderurgiche e metallurgiche, si prevede, solo per i fornitori stranieri, l’obbligo di iscriversi all’Albo Gestori Ambientali; analogo obbligo non viene introdotto per le imprese italiane, con evidente violazione dei principi comunitari in tema di concorrenza;
- c) per la spedizione transfrontaliera di rifiuti, si introduce una deroga, difficilmente compatibile con le vigenti previsioni comunitarie ed internazionali, per i rottami ferrosi.

Va, inoltre, rilevato come, pur essendo ad altre finalità (si veda l’art. 206) richiamato il meccanismo degli accordi e contratti di programma, tale procedura non viene estesa alla materia relativa alla gestione dei rifiuti, perdendo l’occasione di de-ideologizzare il tema della nozione giuridica del termine rifiuto, collegandolo ai moduli organizzativi delle imprese.

La strada della soluzione condivisa e concordata sotto forma di accordo di programma era già prevista, peraltro, dagli articoli 4, 25 e 42 del decreto Ronchi.

Tale soluzione si collega, peraltro, al Sesto Programma di azione per l’ambiente - "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" adottato dal Parlamento e dal Consiglio d’Europa nel 2002, che ha introdotto una nuova strategia che pone in relazione gli obiettivi della tutela dell’ambiente con gli aspetti economici.

Si tratta di una prospettiva –quella cosiddetta dello sviluppo sostenibile- che è stata, in questi anni, interpretata –e giustamente- nel senso dell’esigenza di sostenere

quelle forme di iniziativa economica privata che fossero in linea con la salvaguardia della salute e dell'ambiente.

Ma vi è un altro versante, in larga parte inesplorato, che merita di essere considerato, soprattutto per la sua valenza prospettica; ed è quello relativo all'ambiente come risorsa fondamentale del processo produttivo.

Molteplici sono gli aspetti che fanno dell'ambiente un fattore direttamente incidente sulle attività produttive.

In questa sede mette conto porre in evidenza come la salvaguardia della salubrità delle condizioni ambientali costituisca un presupposto indispensabile per attribuire affidabilità alla produzione che utilizza quelle risorse, sia come materia prima del ciclo produttivo che come ambito di insediamento.

La facilità d'accesso alle informazioni in materia ambientale e, soprattutto, la loro capillare diffusione hanno aggiunto un ulteriore variabile alle condizioni che regolano il mercato: la qualità ambientale della produzione e dei servizi offerti.

Le vicende relative alle ricadute produttive dell'influenza aviaria, o, quelle relative ai rischi per l'intera catena trofica segnalati nel rapporto dell'ICRAM per l'area di Bagnoli, costituiscono allarmanti richiami alla necessità, per le imprese, di vedere nell'ambiente una condizione essenziale per la propria sopravvivenza, anche finanziaria.

In altri termini, le imprese che si troveranno ad investire nella tutela ambientale, in tecnologie pulite, in aderenza con il progresso scientifico e tecnologico, si troveranno ad investire anche in un futuro sociale ed economico che ne potrà accrescere la competitività.

Gli investimenti contro l'inquinamento appaiono oggi alquanto costosi; ma sono sopportabili e tanto più lo saranno quanto più lo sviluppo tecnologico ne ridurrà i costi.

Se l'ambiente è una risorsa per l'impresa, allora bisogna che si consenta all'impresa di modulare il proprio rapporto con l'ambiente secondo parametri anche di economicità.

Dunque, non più un solo paradigma di rapporto, autoritativamente imposto; bensì, più schemi, a seconda della tipologia e dimensione delle imprese, sui quali ritagliare l'intero sistema delle autorizzazioni e dei controlli.

Questa è, ad avviso della Commissione, la *road map* per addivenire ad una soluzione ragionevole anche in relazione alla questione della nozione di rifiuto.

Occorre ridare alle imprese l'opportunità, controllata e monitorata, di definire le coordinate concrete del programma imprenditoriale in relazione anche alla tutela

dell'ambiente dove ha scelto di operare; se l'impresa comprenderà l'importanza dell'ambiente per la valorizzazione del proprio prodotto, custodirà gelosamente il ruolo di protagonista delle politiche ambientali.

3.3.3. I procedimenti di infrazione in corso contro l'Italia avviati nel 2005 per violazione della normativa europea sui rifiuti.

I primi due procedimenti di infrazione in tema di rifiuti sono stati avviati dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia per violazione della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti in generale e per violazione della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi: sono decisioni del 16 marzo 2005, prese sulla base dell'art. 228 del Trattato CE e, quindi, relative all'inadempimento di obblighi scaturenti da una precedente sentenza di condanna già emessa dalla Corte di Giustizia nei confronti dell'Italia. Si tratta, in particolare, di due lettere di messa in mora nei confronti dell'Italia: la prima fa riferimento sia alla violazione della direttiva sui rifiuti in generale, sia alla violazione della direttiva sui rifiuti pericolosi e scaturisce dalla decisione 1998/2024 della Commissione che aveva avviato il primo procedimento di infrazione: in particolare, la violazione contestata si riferisce al fatto che la legge italiana non determina i quantitativi massimi di rifiuti che possono essere trattati dagli impianti di trattamento nell'ambito delle cosiddette "procedure semplificate di recupero": sulla base di questa lacuna, la legge italiana, secondo la Commissione, potrebbe consentire anche ad impianti di grandi dimensioni di beneficiare di una procedura semplificata di autorizzazione al trattamento, contrariamente a quanto stabilito dalle direttive richiamate.

La seconda lettera di messa in mora, notificata all'Italia, sempre con una decisione del 16 marzo 2005, è il prosieguo di un procedimento avviato per la prima volta con decisione della Commissione 1999/4797 e già sfociata in una sentenza di condanna della Corte di Giustizia: si contesta la violazione delle medesime direttive per il caso di tre discariche illegali di rifiuti pericolosi ubicate in un ex sito industriale a Rodano (Milano): non risulta, infatti, che lo Stato italiano abbia provveduto ad eliminare i rifiuti in questione né ad avviare la bonifica del sito.

Il 5 luglio del 2005 si registra un nuovo avvertimento della Commissione all'Italia sulla questione delle 'procedure semplificate di recupero'.

Un'altra decisione risalente alla stessa data, di chiusura del caso aperto con la decisione 1998/4916, è stata quella relativa alla violazione della direttiva 98/101/CE su batterie e accumulatori contenenti certe sostanze pericolose. Questa decisione fa il paio con un'altra importante decisione di chiusura di un caso aperto dalla precedente decisione 2002/5192, adottata dalla Commissione sempre alla stessa data: si tratta del caso della discarica di Malagrotta, in ordine alla quale era stato inviato un ammonimento dal momento che i gestori della discarica, in fase di esaurimento, non avevano presentato un piano di riassetto, come previsto dalla direttiva 75/442/CEE.

Con un'altra decisione del 5 luglio, la Commissione ha invece inviato all'Italia un parere motivato, sulla base dell'art. 226 del Trattato CE, in relazione a un caso aperto dalla lettera di messa in mora contenuta nella precedente decisione 2002/2284 e relativo alla mancanza di alcuni piani regionali di smaltimento dei rifiuti, previsti come obbligatori dalla direttiva 75/442/CEE sui rifiuti in generale.

Sempre alla stessa data, la Commissione ha deciso per il ricorso alla Corte in relazione a un caso di presunta violazione della direttiva 2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso: tale procedura era iniziata con un primo ammonimento espresso con la decisione 2003/2204.

Altri due pareri motivati hanno interessato sfavorevolmente l'Italia lo scorso 5 luglio, per presunte violazioni di due direttive, la 2002/95/CE e la 2002/96/CE, relative, rispettivamente, alla restrizione dell'uso di certe sostanze pericolose negli apparecchi elettrici ed elettronici e ai rifiuti derivanti da apparecchi elettrici ed elettronici: si trattava di due procedimenti aperti con due primi ammonimenti presi, rispettivamente, con decisione 2004/0935/CE e 2004/0936/CE.

Infine, nell'ottobre del 2005, la Commissione Europea ha deciso di procedere contro l'Italia ed altri Stati membri per undici casi di violazione della normativa ambientale. Dieci dei casi in oggetto riguardano la mancata trasmissione di informazioni fondamentali sull'inquinamento atmosferico, la protezione della natura, la gestione dei rifiuti, la valutazione di impatto ambientale e le biotecnologie.

Uno solo, tra gli undici procedimenti di infrazione avviati, riguarda un'ipotesi di violazione diretta di normativa comunitaria, mentre gli altri dieci si riferiscono all'inottemperanza dell'obbligo di informazione, da parte dello Stato italiano, nei confronti della Commissione Europea, indipendentemente, quindi, dal riscontro di un puntuale contrasto tra l'attuazione del diritto comunitario e la normativa europea in tema ambientale. La Commissione ha deciso di inviare al governo italiano un parere motivato complementare, per il modo in cui l'Italia ha applicato la direttiva comunitaria 85/337/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/11/CE, sulla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) rispetto alla realizzazione delle "infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale", di cui alla legge 443/2001 (cd. "legge obiettivo") e successivi decreti delegati. La normativa italiana prevede una procedura di valutazione dell'impatto ambientale relativa al progetto preliminare differenziata e semplificata per i progetti definiti 'strategici', procedura che, secondo la Commissione, non garantisce sufficientemente che la VIA sia aggiornata qualora un progetto sia modificato rispetto a quello iniziale.

La direttiva VIA impone alle autorità di esaminare l'impatto ambientale di progetti di infrastrutture importanti e di consultare la popolazione prima di decidere se autorizzare la realizzazione. Essa deve essere interpretata nel senso che la VIA sia aggiornata in caso di modifiche apportate un progetto, che possano cambiarne significativamente l'impatto complessivo rispetto alla versione iniziale. In questo senso, dunque, la normativa italiana richiamata configurerebbe una violazione degli obiettivi posti dalla direttiva VIA.

Le altre procedure di infrazione avviate riguardano una presunta mancanza di cooperazione con la Commissione nonché la materia dei rifiuti; relativamente a quest'ultima si segnalano:

- due casi riguardanti l'incenerimento di rifiuti, casi sollevati, rispettivamente, con decisioni della Commissione 2005/4084 e 2004/5143; il primo riguarda il progetto di un grande inceneritore (con una capacità di 240 000 t/anno) a Ischia Podetti (Trento), di cui non è stato valutato l'impatto su tre siti di interesse comunitario posti nelle vicinanze; l'altro riguarda un impianto per l'incenerimento di combustibile derivato da rifiuti (CDR) a Cortelona (Pavia), con una capacità di 60 000 t/anno, costruito in violazione della direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale;
- un caso riguardante la gestione dei rifiuti di imballaggio nella Regione Campania, che, come sopra si è detto, non ha istituito sistemi di restituzione e raccolta dei rifiuti in conformità ai requisiti della direttiva comunitaria sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;
- infine, un caso, sollevato con la lettera di messa in mora espressa con decisione 2005/2004, relativo alla gestione dei rifiuti del sito industriale Zanussi di Conegliano Veneto (Treviso).

3.3.4. Le priorità.

Dal complesso delle considerazioni svolte nella relazione, si possono ricavare le seguenti priorità, al fine di meglio garantire la corretta applicazione del diritto comunitario relativo alla materia dei rifiuti:

- già si è detto della centralità –anche culturale ed economica– delle soluzioni da adottare per definire il tema della nozione giuridica di rifiuto;
- per ciò che concerne l'obbligo di predisposizione dei piani di gestione dei rifiuti, ex direttiva 75/442/CE, appare indispensabile implementare le forme di cooperazione con le istituzioni comunitarie, fornendo adeguate e dettagliate informazioni sui piani regionali di smaltimento dei rifiuti, onde vanificare le procedure di infrazione in atto contro l'Italia ed adeguare i piani alla normativa europea;
- in relazione alla tematica dei rifiuti da imballaggio, di cui alla direttiva 94/62/CE, è necessario inserire nei piani di gestione dei rifiuti un capitolo specifico relativo ai rifiuti di imballaggio, anche per la particolare rilevanza che il problema assume in Italia, paese che risulta essere tra i maggiori produttori *pro capite* di tale tipologia di rifiuti;
- altri aspetti nodali sono rappresentati dai veicoli fuori uso e dai rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, su cui la Commissione ha svolto specifici approfondimenti.

4. La bonifica dei siti inquinati.

Con lo sviluppo e la crescita dei sistemi di produzione, avvenuti nella prima metà del secolo scorso, si è avuta una crescita altrettanto rapida della pressione esercitata dagli uomini sui sistemi naturali e sulle risorse della Terra.

Nonostante gli ultimi decenni del XX secolo siano stati caratterizzati dall'accelerata innovazione tecnologica, dal miglioramento degli impianti industriali nonché da un rinnovato quadro normativo e regolamentare cresciuto di pari passo con la coscienza collettiva di salvaguardia e di tutela del bene ambientale e della salute, molte attività umane continuano ancora oggi a causare un notevole impatto nelle diverse matrici ambientali (aria, acqua, suolo e sottosuolo) attraverso le emissioni atmosferiche e idriche e, in particolare attraverso la produzione e lo smaltimento dei rifiuti.

Sebbene tale pressione sull'ambiente si manifesti durante tutto il ciclo di vita di un prodotto: reperimento delle materie prime, effettuazione del processo produttivo, distribuzione, vendita e consumo, lo smaltimento finale dei rifiuti e, in particolare di quelli industriali, rappresenta l'indice più significativo dell'impatto che l'attività umana può avere in un determinato contesto territoriale.

Fra il 1997 e il 2002, in Italia ed in molti altri Stati membri dell'Unione europea è stato registrato un forte aumento della produzione dei rifiuti derivanti dalle attività economiche, fra cui l'industria manifatturiera, quella mineraria, il settore edile (costruzione e demolizione) e l'agricoltura. In linea generale, le attività di tipo industriale sono responsabili di circa il 75% dei rifiuti prodotti, mentre il restante 25% deriva dalle attività di origine domestica. Dai dati pubblicati nel Rapporto Rifiuti 2004 (Fonte: APAT, ONR), nel 2002 in Italia sono stati prodotti circa 92,1 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, di cui 49,3 milioni di tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi, 4,9 milioni di tonnellate di rifiuti speciali pericolosi, 37,3 milioni di tonnellate di rifiuti da costruzione e demolizione e circa 401 mila tonnellate di rifiuti non determinati (per i quali non è stato possibile stabilire la categoria di attività produttiva (NACE) o il Codice dell'Elenco Europeo di appartenenza).

Al problema della produzione fa seguito quello della gestione e, in particolare, dello smaltimento finale di tali quantità di rifiuti che non sempre, purtroppo, avviene in maniera corretta se non addirittura illegale e criminale. E' questo tipo di attività la causa principale della contaminazione e dell'inquinamento di vaste aree del territorio il recupero delle quali è diventato uno dei problemi ambientali di maggiore rilevanza sociale, economica e politica.

Tali situazioni infatti, oltre a rappresentare un pericolo per l'ambiente, lo sono anche per la salute umana, in quanto le sostanze che contaminano i suoli, il sottosuolo e le risorse idriche migrano facilmente attraverso i differenti comparti dell'ambiente fino a raggiungere la catena alimentare e di conseguenza il bersaglio a più elevata criticità: l'uomo.

Il problema delle bonifiche è quindi strettamente connesso con quello della gestione dei rifiuti, ed è in questo contesto che i lavori della Commissione d'inchiesta sul ciclo dei

rifiuti hanno posto una particolare attenzione a tale tematica, affrontandola sia in riferimento alle attività poste in essere dalle Regioni attraverso la redazione dei *Piani Regionali di Bonifica*, previsti dalla Legge 441/87, sia in riferimento alle attività definite dal "*Piano Nazionale di Bonifica e Ripristino Ambientale*" di cui all'articolo 1, della legge 426 del 1998, senza peraltro trascurare le molteplici segnalazioni e denunce provenienti in ordine a situazioni di degrado e di abbandono di aree del territorio ove, molto spesso, sono state verificate attività di illecito smaltimento.

4.1. I piani regionali di bonifica dei siti contaminati

Uno dei primi atti legislativi in tema di bonifica di siti inquinati è rappresentato dalla legge n. 441/87 che imponeva alle Regioni di elaborare i Piani Regionali di Bonifica, al fine di avere un quadro complessivo ed esaustivo delle aree e dei siti inquinati disseminati sul territorio nazionale.

Tale atto è stato perfezionato nel corso degli anni, prima con il Decreto del 16 maggio 1989, che lo ha integrato con la definizione di specifici criteri e linee guida per la redazione dei piani stessi, e poi con l'emanazione del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n.22, che viene considerato il documento cardine anche per quanto riguarda la pianificazione territoriale delle attività di bonifica dei siti inquinati.

Nello specifico, il c.d. Decreto Ronchi norma non solo i contenuti dei Piani ma anche le competenze delle Pubbliche Amministrazioni.

In merito ai contenuti dei Piani di bonifica delle aree inquinate è specificato che questi facciano parte integrante dei Piani regionali di gestione dei rifiuti e debbano contenere:

- a) l'ordine di priorità degli interventi, basato su un criterio di valutazione elaborato dall'ANPA (oggi APAT);
- b) l'individuazione di siti da bonificare e delle caratteristiche generali dell'inquinamento presente;
- c) le modalità degli interventi di bonifica e di risanamento ambientale, che privilegino prioritariamente l'impiego dei materiali provenienti dalle attività di recupero dei rifiuti urbani;
- d) la stima degli oneri finanziari;
- e) le modalità di smaltimento dei materiali da asportare.

A disciplinare nel dettaglio alcune fasi è intervenuto il DM 471/99. Nello specifico il DM all'articolo 17 disciplina l'individuazione dell'ordine di priorità degli interventi secondo i criteri di valutazione che l'APAT, tuttavia, non ha ancora stabilito ufficialmente.

L'ordine di priorità degli interventi deve individuare secondo l'art.17, comma 12, del D.Lgs 22/97:

- a) gli ambiti interessati, la caratterizzazione e il livello degli inquinanti presenti;

- b) i soggetti cui compete l'intervento di bonifica;
- c) gli enti di cui le regioni intende avvalersi per l'esecuzione d'ufficio;
- d) la stima degli oneri finanziari.

L'anagrafe, identificata dapprima nel decreto Ronchi (art.17) e poi nel DM 471/99 (art.17) deve contenere, sulla base dei criteri definiti dall'APAT, sia l'elenco dei siti da bonificare, sia l'elenco dei siti sottoposti ad interventi di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza, di messa in sicurezza permanente nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi.

A nove anni dall'emanazione del decreto legislativo 22/97, con un percorso molto lento e faticoso, tutte le Regioni hanno definito il proprio piano di bonifica anche se molti dei documenti approvati risultano oggi da aggiornare se non addirittura da rielaborare.

Attualmente, come risulta da un lavoro predisposto dalla Direzione Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, solo per 11 Regioni (*Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Provincia di Trento, Umbria e Veneto*) si può parlare di un Piano Regionale di Bonifica formalmente adeguato; in 5 regioni (*Abruzzo, Liguria, Puglia, Sicilia e Val d'Aosta*) si ha una situazione in cui il Piano necessita di un aggiornamento, in funzione del fatto che le informazioni che contiene sono definite ormai datate; mentre in altri 5 casi (*Provincia di Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche e Molise*) si rende necessaria una completa rielaborazione del Piano, in carenza di dati certi o non conformi alle indicazioni legislative.

Più in generale, comunque, l'analisi dei Piani regionali, evidenzia una carenza di informazioni specifiche; la maggior parte dei Piani, inoltre, è stata redatta seguendo interpretazioni individuali ed i contenuti sono stati integrati con una serie di informazioni di carattere generale o bibliografico che, a volte, non rispecchiano la reale situazione regionale.

Tali criticità tuttavia, sono riconducibili soprattutto ad una carenza di carattere normativo e regolamentare laddove risulta di difficile interpretazione, ad esempio, la definizione stessa di "*sito contaminato*" riferito all'illecita attività di abbandono dei rifiuti.

Proprio questa criticità ha fatto sì che molti Piani Regionali siano sovra o (più spesso) sotto-dimensionati rispetto alla realtà e che, in ogni caso, non rispondano alla funzione per la quale sono stati pensati.

D'altro canto, la principale fonte di conoscenza della condizione in cui versa il territorio sotto il profilo dell'inquinamento di determinate matrici ambientali è rappresentata proprio dai Piani Regionali di Bonifica.

E' auspicabile, in tal senso, prevedere una periodicità, almeno biennale, nell'aggiornamento dei Piani anche al fine di monitorare l'andamento dell'inquinamento e del ripristino ambientale del territorio degradato dai fenomeni di contaminazione.

E' necessario inoltre, portare a compimento la realizzazione dell'anagrafe prevista dalla normativa, in modo di avere un quadro omogeneo sullo stato di inquinamento del territorio. L'anagrafe, tra l'altro, potrebbe essere a sua volta inserita in una banca dati a livello europeo, finalizzata ad identificare le tipologie di siti inquinati più diffuse, le priorità d'intervento, i sistemi adottati per la messa in sicurezza e la bonifica dei siti, al fine di un proficuo scambio delle esperienze effettuate nei diversi Paesi comunitari.

4.2. Il piano nazionale di bonifica

Le attività di indagine conoscitiva su cui la Commissione parlamentare di inchiesta si è impegnata in questa XIV legislatura, per acquisire dati e conoscenze e prospettare, ove possibile, soluzioni alle problematiche riscontrate, hanno riguardato anche lo stato di attuazione del "Piano Nazionale" approvato con il ricordato D.M. n.468/2001.

Le numerose audizioni dei rappresentanti delle istituzioni nazionali e locali, delle imprese, del mondo del lavoro e dei cittadini coinvolti dalle e nelle predette attività, nonché le missioni che la Commissione ha ritenuto di svolgere in alcuni dei siti inseriti nel piano (si ricordano, a tal proposito, le missioni svolte presso la Fibronit di Bari, nella zona industriale di Taranto, nell'area di Bagnoli, nella zona industriale di Porto Marghera, nel sito di Cengio) rappresentano la volontà comune di tutti i parlamentari membri, di porre al centro degli interessi istituzionali una tematica fortemente legata alle politiche di risanamento, di sicurezza, di sviluppo, e di sostenibilità ambientale che, come si è detto, denunciano ancora forti ritardi.

Se si considera che i cinquanta siti di interesse nazionale inseriti nel Piano sono situati nel territorio di tutte le Regioni; che oltre venti milioni di cittadini italiani vivono o lavorano nelle vicinanze di questi siti e, in tal senso, direttamente interessati, ovvero, indirettamente coinvolti dalla necessità che risorse pubbliche vengano investite nelle azioni di risanamento, si può ben comprendere quanto queste problematiche debbano trovare risposte soddisfacenti nell'azione politica ed amministrativa della classe dirigente del Paese.

Operare le iniziative volte al risanamento ambientale di questi territori, al recupero di intere aree industriali, alla riconversione di tali aree anche a fini produttivi diversi, significa, tra l'altro, recuperare i cittadini ad una maggiore fiducia nei confronti della politica e delle istituzioni in genere; ma significa anche recuperare gli stessi cittadini ad un nuovo rapporto di fiducia verso il mondo imprenditoriale, a volte compromesso proprio da fatti di inquinamento e di abuso nei confronti di quel bene di proprietà comune che è l'ambiente.

Tali iniziative possono rappresentare tutto questo nonché, possono essere, se si superano ritardi e condizionamenti anche di carattere politico che, a volte, ne rallentano il corso, occasione per la creazione di nuove opportunità di lavoro, per lo sviluppo di attività di ricerca e di crescita di un tessuto economico produttivo basato sui servizi alle imprese e ai cittadini.

Il Piano Nazionale di Bonifica avviato nel 2001 può rappresentare un passo importante nel senso fin qui indicato anche se, ad avviso della Commissione, debbono essere fatti ulteriori sforzi da parte di tutte le realtà istituzionali pubbliche e imprenditoriali private che vi sono coinvolte, soprattutto nel senso di dotarlo di nuove e maggiori risorse economiche e, ove possibile, di meccanismi procedurali più rapidi che ne snelliscano l'impianto burocratico.

In tal senso appare molto positivo il ricorso alle procedure previste dall'articolo 14 (Indizione delle Conferenze di Servizio) della Legge 241/90 sul procedimento amministrativo svolto dalla Direzione della Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Alla data del 17 gennaio 2006, per tutti i 50 siti inseriti nel Piano, risulta già effettuata l'attività di perimetrazione delle aree interessate dai progetti.

Le attività del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nel campo delle bonifiche sono essenzialmente: la definizione dei criteri per l'individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale, per la messa in sicurezza, per la caratterizzazione e per la bonifica e il ripristino ambientale dei siti medesimi con particolare riferimento a suolo, sottosuolo, falda, acque superficiali e sedimenti, aggiornamento e attuazione del Programma Nazionale di Bonifica (D.M. 468/01) e formazione del piano straordinario per la bonifica e il recupero ambientale di aree industriali prioritarie, ivi comprese quelle ex estrattive minerarie.

Negli otto anni trascorsi dall'emanazione dell'art.17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22 (Decreto Ronchi), il quadro normativo disciplinante le attività di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati si è definito:

- *sotto il profilo tecnico*, attraverso l'emanazione del D.M. 471/99 "Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 5/2/1997, n. 22 e ss. mm. e ii.";
- *sotto il profilo dell'individuazione dei siti* di maggiore criticità con l'identificazione di 49 siti: 14 siti dall'art. 1 della Legge 426/98, 3 siti dall'art. 114 della legge 388/2000 - Finanziaria 2001, 23 siti con il "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale" di cui al Decreto 18 settembre 2001, n.468, 9 siti dall'art. 14 della legge 31 luglio 2002, n.179 "Disposizioni in materia ambientale". Da notare che gli interventi da considerare sono in realtà 50 atteso che i siti di Gela e Priolo (sito unico nella legge 426/98) rappresentano due realtà geografiche ben distinte;
- *sotto il profilo finanziario* attraverso lo stanziamento ed il conseguente riparto disposto dal D.M. 468/01 di circa 1.060 MLD di vecchie lire.

Al fine di dare puntuale attuazione al disposto legislativo dell'articolo 1 della Legge 426/98 che prevede che i Siti di Interesse Nazionale siano perimetrati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, sentiti i Comuni territorialmente

interessati, si è attivato un complesso sistema di consultazione con gli Enti locali che ha consentito finora di definire con decreto tutti i 49 perimetri dei siti di interesse nazionale.

Tale sistema può ben dirsi esteso anche al lavoro di questa Commissione che, ad esempio, anche a seguito di audizioni di amministratori locali, ha ritenuto utile rappresentare al Ministero dell'Ambiente, l'opportunità di estendere l'area perimetrale interessata dalle attività di bonifica del sito nazionale dell'Agro Aversano ad alcuni territori dei comuni di Acerra, Nola, Marigliano, Mariglianella, Brusciano, San Vitaliano, Visciano, Saviano, Cicciano, Tufino, Casamarciano, Comiziano, Roccarainola e Cimitile.

Tale iniziativa, oltre ad aver raccolto il favore delle amministrazioni e delle comunità locali, è stato recepita dal Ministero dell'Ambiente con l'adozione del decreto di ripermetrazione dell'area in questione.

4.3. Esame ed approvazione degli elaborati progettuali.

Per l'esame e l'approvazione degli elaborati progettuali relativi agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di caratterizzazione, di bonifica e ripristino ambientale, la Direzione Generale per la Qualità della Vita ha fatto ricorso alle procedure previste dall'art. 14 della legge n. 241/90.

Pertanto, si sono svolte ripetute Conferenze di Servizi, istruttorie e decisorie, per esaminare gli elaborati presentati dai diversi soggetti privati e pubblici, titolari di aree ubicate all'interno dei perimetri dei siti di interesse nazionale ed, in taluni casi, le stesse sono avvenute nelle opportune sedi regionali onde consentire una più ampia partecipazione e, conseguentemente, un migliore apprendimento dei vari profili delle singole situazioni.

Ai fini altresì del progressivo riutilizzo delle aree inquinate, si è proceduto anche per stralci relativi ad aree ove sussistono realtà di deindustrializzazione e prospettive di riuso. E' stato inoltre perfezionato un sistema per "svincolare aree comprese nei perimetri per le quali siano state accertate condizioni di conformità ai limiti tabellari per le rispettive destinazioni d'uso". Analogamente è stata incrementata una specifica procedura per consentire la realizzazione di progetti di interesse pubblico e di infrastrutture di pubblica utilità in aree comprese all'interno dei perimetri.

Da notare che, come previsto dal D.M. n. 471/99 (art. 10, comma 11) nei siti interessati, l'attuazione delle misure di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza e bonifica, avviene con modalità compatibili con la prosecuzione delle attività produttive ed in condizioni da garantire, comunque, la tutela della salute pubblica e dell'ambiente. In questa logica si sono semplificati i complessi meccanismi giuridici che governano gli interventi di dragaggio e formazione di casse di colmata in aree marittime e portuali.

Si sono tenute numerose riunioni sui siti di interesse nazionale, suddivise in:

- *Riunioni Tecniche* sulle problematiche connesse con i Piani di caratterizzazione e i progetti preliminari e definitivi di bonifica nonché sugli interventi di messa in sicurezza d'emergenza dei suoli e delle falde, alle quali hanno partecipato i rappresentanti della Direzione, dei principali Istituti tecnico-scientifici italiani (APAT, ISS, ENEA, ICRAM, ISPESL) nonché delle tecnostutture locali (ARPA, PMP, LIP, etc.).
- *Conferenze di Servizi istruttorie e decisorie*, alle quali hanno partecipato i rappresentanti dei principali Istituti tecnico-scientifici italiani (APAT, ISS, ENEA, ICRAM, ISPESL), dei Ministeri della Sanità e delle Attività Produttive, delle Regioni, degli Enti Locali, delle tecnostutture locali (ARPA, PMP, LIP, etc.), dei Commissari di Governo ove presenti, i rappresentanti sindacali, i rappresentanti dei Comitati di cittadini e delle associazioni ambientaliste.

Sempre in tema di bonifiche vanno ricordate le iniziative, intraprese dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio relative a:

1. censimento dei siti minerari abbandonati (art. 22 della Legge n. 179/02);
2. approvazione del Piano straordinario di bonifica di aree industriali prioritarie comprese quelle ex estrattive minerarie con il Decreto interministeriale 31 luglio 2003 di approvazione del Piano di completamento della bonifica e del recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli;
3. mappatura della presenza di amianto sul territorio nazionale e degli interventi di bonifica urgenti (art. 20 della Legge 93/2001).

4.4. Prospettive.

Il notevole inquinamento delle principali matrici ambientali (aria, acqua superficiale, acqua sotterranea e suolo), provocato nel passato da notevoli carenze nel campo della gestione dei rifiuti e del controllo dell'inquinamento indotto dall'industria, deve indurre il Paese ad attuare efficaci strategie di gestione del problema delle bonifiche, in modo che siano ambientalmente sostenibili.

All'estero il processo è già stato avviato da tempo e ciò può costituire uno stimolo affinché anche l'Italia si impegni seriamente ad adeguare i propri sistemi di gestione a quelli adottati da altri Paesi europei ed extraeuropei.

L'Italia ha avviato questo processo relativamente da poco tempo, avendo solo nel 1989, con il ricordato DM 16/05/89, varato un progetto serio per la valutazione dell'entità del problema che è il presupposto per realizzare una gestione delle bonifiche orientata alla sostenibilità ambientale.

Al fine di rendere concreto il contributo delle attività di bonifica, alla scelta di uno "sviluppo sostenibile", la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti evidenzia come sia necessario perseguire i seguenti obiettivi:

- migliorare il grado di conoscenza nel campo delle aree e dei siti industriali inquinati a livello nazionale;

- sviluppare e applicare le tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale;
- sviluppare attività di ricerca finalizzate alla sperimentazione sulle bonifiche e sul ripristino ambientale di ecosistemi compromessi dall'inquinamento;
- sviluppare sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'inquinamento sia del suolo che indotto nelle acque superficiali e sotterranee;
- formare figure professionali ad elevata qualificazione nel campo delle bonifiche di aree e siti inquinati.

Il miglioramento del grado di conoscenza nel campo delle aree e dei siti industriali inquinati a livello nazionale rappresenta il punto chiave nella gestione sostenibile del problema delle bonifiche anche in virtù dell'elevato numero di situazioni presenti nel Paese e della grande varietà di tipologie di inquinamento che possono essere riscontrate sul territorio (siti di smaltimento abusivo di rifiuti, siti industriali dismessi, etc.).

In tal senso, costituisce un'indispensabile strumento di partenza e di supporto per le attività di messa in sicurezza e bonifica dei siti inquinati, l'elaborazione di un quadro conoscitivo completo e affidabile della distribuzione e della qualità dei siti inquinati a livello nazionale.

Sarà inoltre estremamente utile ricorrere all'utilizzo di Sistemi Informativi Territoriali, che consentano la georeferenziazione dei siti e la gestione flessibile delle informazioni mediante banche dati correlate.

Lo sviluppo di attività di ricerca finalizzate alla sperimentazione sulle bonifiche e sul ripristino ambientale di ecosistemi compromessi dall'inquinamento, con particolare riferimento alle tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale, è di fondamentale importanza in quanto la mitigazione degli effetti dovuti all'impatto dei siti contaminati sull'ambiente impone l'utilizzo di tecnologie avanzate per l'eliminazione della fonte inquinante.

In passato, il ricorso a tecnologie di tipo chimico-fisico, hanno infatti dimostrato i loro limiti legati essenzialmente alla produzione di residui pericolosi che, a loro volta, debbono essere smaltiti ricorrendo all'utilizzo di impianti di discarica.

Anche in questo caso quindi, l'innovazione tecnologica gioca un ruolo essenziale nello sviluppo sostenibile ed in tale direzione di recente sono state sviluppate tecnologie basate sull'utilizzo di processi a basso impatto ambientale quali quelli biologici (bioremediation), che sono in grado di degradare e/o innocuizzare le sostanze inquinanti presenti sia nei siti industriali dismessi che nelle discariche di rifiuti.

Appare quindi comprensibile quanto sia necessario ed improcrastinabile dedicare sforzi e risorse alla ricerca e alla sperimentazione in questo promettente settore tecnologico attraverso l'attivazione di linee di sperimentazione sulle tecnologie innovative e a basso impatto ambientale di messa in sicurezza e bonifica di aree e siti industriali contaminati.

Al fine di attuare una vera prevenzione nel campo dell'inquinamento è necessario definire in ogni sito industriale potenzialmente contaminato l'entità e la capacità di diffusione delle eventuali fonti di contaminazione.

Il problema è strettamente collegato alla caratterizzazione delle matrici ambientali, normalmente effettuata mediante sistemi di monitoraggio e controllo. Tali sistemi debbono essere mantenuti in efficienza sia durante la fase di produzione industriale sia in quella di ripristino ambientale dopo la dismissione dello stabilimento, al fine di verificare che gli interventi adottati raggiungano l'obiettivo prefissato, costituito essenzialmente dal contenimento dell'eventuale inquinamento all'interno del sito sottoposto alle operazioni di bonifica.

Le metodologie di caratterizzazione, di monitoraggio e di controllo debbono essere classificate in funzione delle tipologie di inquinamento più diffuse sul territorio nazionale, al fine di normare e standardizzare le procedure e le tecniche da utilizzare.

Va detto, infine, che la soluzione del problema della bonifica dei siti inquinati in Italia è sicuramente condizionata dalla disponibilità di tecnici con competenza elevata e preparati ad affrontare la problematica in oggetto. Questa affermazione vale sia per il settore privato, nel quale è necessario sviluppare progetti di caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale utilizzando le migliori tecnologie disponibili sul mercato internazionale, sia per il settore pubblico, nel quale è indispensabile valutare i risultati della progettazione elaborata dai soggetti privati.

Si ricorda, peraltro, che proprio la Pubblica Amministrazione è deputata dalle norme vigenti a perimetrare i siti inquinati e ad approvare i progetti di messa in sicurezza e/o bonifica (vedi le competenze del Ministero dell'Ambiente per i siti di interesse nazionale).

In tale contesto, appare evidente come si renda necessario dedicare cospicue risorse anche alle attività di formazione e di crescita di personale specializzato ad affrontare questa problematica.

5. I consorzi: bilanci e prospettive.

Il Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (meglio conosciuto come Decreto Ronchi), di "Attuazione delle direttive n. 91/156 sui rifiuti, n. 91/689 sui rifiuti pericolosi, n. 94/62 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi", ampiamente rivisitato dal Decreto Legislativo 8 novembre 1997, n. 389 (detto anche Decreto Ronchi-bis), si è sforzato di dare un ordine più organico e sistematico in materia dei rifiuti, facendo grossa 'pulizia' della normativa preesistente. Con la nuova normativa il legislatore richiama, in particolare, il generale impegno dei soggetti pubblici o privati, coinvolti nella gestione dei rifiuti non solo ad incentivare il recupero dei rifiuti mediante la rigenerazione e produzione di energia, ma anche ad operare in termini di sensibilizzazione e di prevenzione. In questo senso l'art. 3, D.Lgs. n. 22/1997, prevede che: *"le autorità competenti adottano, ciascuna nell'ambito delle proprie attribuzioni iniziative dirette a favorire, in via prioritaria la*

prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti”(...), “mediante (...)la promozione di strumenti economici (...), azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori”.

La Commissione ha dedicato particolare attenzione alle realtà consortili (il Consorzio obbligatorio degli oli usati, il Consorzio obbligatorio per le batterie al piombo esauste e i rifiuti piombosi, il Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali, il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti e dei beni in polietilene, il Consorzio nazionale recupero e riciclo degli Imballaggi a base cellulosa ed il Consorzio recupero imballaggi in legno) analizzate nella loro dinamicità, con riferimento alle numerose iniziative da essi poste in essere, nella loro efficienza nonché nel più generale quadro dei principi nazionali e comunitari.

I Consorzi obbligatori per la gestione dei rifiuti riuniscono le imprese che partecipano al ciclo di vita di alcuni materiali, dedicando particolare attenzione al loro recupero; essi si occupano anche di promuovere ed incentivare la raccolta ed il riciclo, offrendo consulenza gratuita ad aspiranti imprenditori del settore e a tutti i cittadini interessati.

La peculiarità che riguarda tali Consorzi obbligatori, è la duplice presenza di un sistema ad organizzazione privatistica, che garantisce un elevato grado di imprenditorialità, ed un sistema di tipo pubblicistico, che assicura l'indirizzo ed il controllo sull'operato del Consorzio, attraverso la partecipazione dei rappresentanti dei Ministeri dell'Ambiente e dell'Industria negli organi consortili, nonché attraverso i decreti ministeriali di attuazione per la gestione di esso, previsti dalla legge istitutiva.

In un mercato delicato come quello dei rifiuti, l'improvvisazione non paga e difatti le singole imprese, in particolare quelle di piccole dimensioni, sono fuori dalla portata dei costi per la raccolta, il trasporto e lo smaltimento. Così un notevole contributo e aiuto nella gestione dei rifiuti, viene proprio dai Consorzi obbligatori, i quali con il capillare sistema di raccolta organizzato, ed un sistema di distribuzione equa dei costi, toccano tutto il territorio nazionale.

In sostanza, attraverso i Consorzi obbligatori, alcune imprese demandano per legge, all'organizzazione comune il potere di disciplinare attività di recupero e smaltimento, di determinati rifiuti. In questi termini ci troviamo di fronte ad un organismo nel quale convivono due esigenze contrapposte, quella di politica ambientale e salute pubblica e quella economica o di autonomia imprenditoriale, legata alla possibilità di riciclaggio.

Sia la protezione ambientale, che l'attività economica sono, come si è più volte ribadito nel corso della presente Relazione, principi tutelati dal nostro ordinamento.

Con riferimento all'operatività di siffatti principi, con particolare riguardo ai consorzi obbligatori, si impongono alcuni interrogativi.

Trattandosi, come si è detto, di consorzi che operano secondo un modello di obbligatorietà, e nel quale convivono interessi contrapposti, come si giustifica il limite alla libera iniziativa economica delle imprese che vi fanno parte? Quale sarà la corretta ponderazione degli interessi in gioco? L'esigenza di tener conto della forte connessione degli aspetti economici con la politica ambientale, venne sottolineato dalla Comunità europea, nel I Programma di Azione in materia ambientale del 22 novembre 1973: si diceva che lo sviluppo delle attività economiche nella Comunità, dipendeva dal miglioramento delle condizioni di vita attraverso la eliminazione degli inconvenienti ambientali e la salvaguardia delle risorse naturali.

Al fine di prevenire e ridurre l'inquinamento, questo ed i due successivi Programmi di Azione in materia ambientale, hanno proposto il principio "chi inquina paga". Con l'Atto unico europeo del 1986, il principio suddetto è stato previsto solennemente all'art. 130 R, tra le linee d'azione della politica comunitaria in materia ambientale.

Alla base della norma si ribadisce l'importanza per la tutela dell'ambiente, del principio "chi inquina paga" al fine di disincentivare chi inquina, attribuendogli i costi dell'inquinamento causato; il principio, sempre in base all'art. 130 R, viene poi ricollegato agli strumenti "dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente", privilegiandosi la prevenzione piuttosto che la riparazione dei danni già causati. La 'costituzionalizzazione' del principio "chi inquina paga" nell'ordinamento comunitario, attraverso l'art. 130 R, ha comportato che, una volta recepito l'Atto unico europeo con la legge 23 dicembre 1986, n. 909, la 'costituzionalizzazione' riguardasse anche il nostro ordinamento.

E' necessario quindi tener conto del principio comunitario, peraltro richiamato dalle leggi di istituzione dei Consorzi obbligatori, per capire il bilanciamento degli interessi presenti nei peculiari organismi.

Da quanto sopra osservato, deriva che il principio "chi inquina paga" viene fatto rientrare nel nostro ordinamento, tra i limiti posti legislativamente al diritto di cui all'art. 41 della Costituzione. Infatti, accanto alla proclamata libertà di iniziativa economica ex art. 41, comma 1, si afferma al comma 2 che essa "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana" pertanto "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali" (comma 3). In sostanza la libertà in oggetto non è incondizionata, ma incontra dei limiti qualora si ponga "in contrasto con l'utilità sociale", addirittura in tal caso si chiede l'intervento del legislatore ad imporre programmi opportuni affinché l'attività economica "possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Orbene, dato che la salvaguardia ambientale, che è l'obiettivo istituzionale dei Consorzi obbligatori per la gestione dei rifiuti, rientra nel concetto di "utilità sociale", consegue la incompatibilità con l'art. 41 Cost., di qualsiasi norma ordinaria che non sia conforme al principio 'chi inquina paga'. L'obbligatorietà del Consorzio trova pertanto giustificazione, finora, nella "utilità sociale" dell'attività di raccolta e recupero di rifiuti a

prevenzione dell'inquinamento, da esso svolta; mentre la limitazione dell'iniziativa economica di ciascuna impresa obbligata a partecipare è necessariamente posta affinché l'attività imprenditoriale "sia indirizzata e coordinata a fini sociali". Ciò deriva indirettamente per aver demandato al Consorzio l'organizzazione comune di gestione.

Peraltro lo stesso Decreto Ronchi nei principi generali, precisa all'art. 2 che "la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse".

Riguardo l'obbligo di far parte al Consorzio obbligatorio, posto in capo alle imprese coinvolte nella gestione dei rifiuti, da più parti ci è chiesto se, in un'ottica di stampo pluralista, che comporta l'autodeterminazione e la competizione tra soggetti sociali e dove il limite costituzionale alla forme di associazione obbligatoria assume rilievo centrale, questo meccanismo violi l'art. 18, Cost., nel suo aspetto negativo, corrispondente alla libertà di ciascun soggetto di non aderire ad associazioni. In effetti l'art. 18 garantisce la generica libertà di tutti i cittadini di associarsi per lo svolgimento di certe attività, la cui finalità non sia vietata ad essi da legge penale; allo stesso tempo, il risvolto negativo della norma lascia liberi i cittadini nella formazione o meno di associazioni per perseguire i loro fini leciti.

Tuttavia se si ritiene, come avviene ormai pacificamente in dottrina, di dover applicare l'art. 18 anche alla figura delle imprese consorziate, la libertà di non associazione non sarebbe violata con il meccanismo consortile obbligatorio, poiché il legislatore nell'imporre tale partecipazione adduce motivi di protezione ambientale, facendosi pertanto portatore di interessi pubblici. In sostanza in presenza di un concorso di interessi pubblici e privati, lo Stato portatore degli interessi collettivi e generali per eccellenza, è legittimato a fare dei bilanciamenti con gli altri valori costituzionali, anche a svantaggio di interessi privati come nel nostro caso, quello della libertà di associazione.

Altro problema da affrontare in materia di Consorzi obbligatori per la gestione dei rifiuti, riguarda l'aspetto del loro finanziamento. Gli aspetti organizzativi ed economici sono elementi determinanti per il reale funzionamento dei Consorzi: l'adeguata disponibilità finanziaria rappresenta lo strumento economico che garantisce l'operato del Consorzio.

Di ricorso a strumenti economici si parlava già nell'ambito della politica comunitaria in materia ambientale. In questo caso il richiamo ai contributi, per garantire il raggiungimento degli obiettivi istituzionali consortili, trova fondamento nella direttiva n. 75/439, art. 14 per il Consorzio obbligatorio degli oli usati, nella direttiva n. 91/157, art. 7 per il Consorzio obbligatorio delle batterie, ed entrambe derivano dal principio generale "chi inquina paga". Le leggi di istituzione nazionali assoggettano le imprese consorziate al pagamento di contributi al Consorzio, per finanziare i costi sostenuti nello svolgimento delle attività consortili, conformemente al principio secondo cui si fanno ricadere sul responsabile dell'inquinamento, i costi necessari per evitarlo o ridurlo. Sul terreno aziendale la raccolta si traduce in un costo per gli operatori, così si pone un vincolo di destinazione agli strumenti economici, nella fattispecie i contributi sulle quantità degli oli immessi al consumo per il Coou, il sovrapprezzo per il Cobat ed i contributi di riciclaggio

per il Consorzio nazionale degli oli vegetali, che è di finanziamento al Consorzio obbligatorio.

Un esame complessivo del sistema induce a registrare, accanto ad indubbe positività, alcune inefficienze dovute, probabilmente, alla posizione monopolistica dei consorzi.

Deve costituire, pertanto, motivo di adeguato approfondimento, sia a livello legislativo che imprenditoriale, l'eventualità di una graduale trasformazione degli attuali consorzi da obbligatori in volontari, per un verso aprendo l'esperienza consortile ai benefici della concorrenza e, per altro, facendo attenzione a che ciò non comporti facili scorciatoie fondate sull'impropria quanto perniciosa equivalenza tra volontarietà e riduzione dei costi di sostenibilità ambientale.

Non deve essere esclusa, in definitiva, la percorribilità di una linea di tendenza mirante a consentire e ad alimentare sempre più estese forme consortili od associative in competizione con l'istituzione obbligatoria.

5.1 La gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi: il sistema CONAI

Nell'ultimo triennio il sistema CONAI ha ottenuto risultati che possono essere definiti soddisfacenti: alla fine del 2004 il sistema consortile ha raggiunto un risultato di recupero complessivo dei rifiuti di imballaggio pari al 62,6% del totale dell'immesso al consumo. Tale risultato costituisce un valore superiore rispetto alle previsioni effettuate lo scorso anno e all'obiettivo di recupero complessivo stabilito dalla direttiva europea per il 2008.

A fronte di un aumento dell'immesso al consumo oramai stabilizzato intorno all'1% annuo, la crescita del recupero è stata superiore, determinando una drastica riduzione del ricorso alla discarica. Rispetto a qualche anno fa, quando in discarica finivano i due terzi dei rifiuti di imballaggio, la situazione si è rovesciata; secondo le ultime stime il tal quale "non trattato" è ormai sceso ampiamente sotto il 60%.

Il riciclo continua a costituire la quota più importante del recupero complessivo, confermando anche per il 2004 un incremento di circa il 7% in più rispetto allo scorso anno. Si passa da 5.926.000 di tonnellate del 2003 ai 6.371.000 tonnellate del 2004, che rappresentano il 53,7% del totale dell'immesso al consumo, una percentuale vicina all'obiettivo da raggiungere per il 2008 (55%).

Nell'arco del periodo 1998-2004 i volumi di imballaggio riciclati provenienti da raccolta differenziata sono cresciuti di oltre 1,5 volte passando dal 28% al 40% del totale riciclato. Il riciclo degli imballaggi industriali è cresciuto nello stesso periodo di oltre il 58%. Il recupero energetico si attesta all'8,9% del recupero totale.

Dall'analisi di questi dati appare evidente come il raggiungimento del 35% di raccolta differenziata sull'intero territorio nazionale è senz'altro vincolato alla raccolta dei rifiuti di imballaggio, i quali tuttavia da soli non garantiscono il raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla normativa vigente (decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22), nei confronti del quale diventa indispensabile la raccolta differenziata non solo delle frazioni merceologiche similari, ma anche della frazione organica.

Allo stesso tempo, appare in modo evidente che l'obiettivo di una sempre maggiore riduzione dell'utilizzo della discarica può essere raggiunto solo attraverso una gestione integrata dei rifiuti, cioè raggiungendo un equilibrio fra tutte le fasi previste dal sistema.

Sulla base dei dati sopra esposti inoltre, può essere evidenziato che, sebbene il dato del recupero su scala nazionale sia già superiore all'obiettivo stabilito dalla nuova Direttiva imballaggi per il 2008, e quello del riciclo è solo di poco inferiore all'obiettivo complessivo da raggiungere in tale anno, il sistema, per poter funzionare necessita ancora di interventi diretti a rafforzare, in primo luogo, l'impegno delle amministrazioni locali.

In questo quadro deve essere letto l'Accordo Quadro ANCI-CONAI che ha consentito l'avvio e lo sviluppo della raccolta dei rifiuti di imballaggi, la quale, a sua volta, ha indotto la crescita della raccolta differenziata complessiva che resta comunque, a livello nazionale, lontana dall'obiettivo in ragione, da un lato, del mancato sviluppo di raccolte dedicate a determinate classi merceologiche dei rifiuti e, dall'altro, delle differenti velocità di marcia dell'intero sistema tra le tre aree geografiche del Paese.

Ad un Nord quasi ovunque in condizioni di eccellenza infatti, (con due Regioni – Lombardia e Veneto – al disopra del 40% di raccolta differenziata, dunque ben superiore al 35% previsto dalla legge) e con una raccolta di imballaggi di origine domestica dell'ordine dei 65 kg per abitante, si contrappongono un Centro e soprattutto un Sud – con le specificità delle Regioni in emergenza – ben lontani da risultati accettabili.

Il rinnovo dell'Accordo Quadro, siglato il 14 dicembre 2004, prorogato fino al 31 dicembre 2008, deve servire anch'esso, ad avviso della Commissione, a ridurre tali differenze che, oltre a rappresentare un'Italia a due velocità, rischiano di incidere pesantemente sulle dinamiche di distribuzione del reddito nazionale anche in virtù del meccanismo del contributo ambientale destinato alle comunità più virtuose.

5.2. Il contributo di riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene previsto dal consorzio POLIECO.

Nell'ambito delle attività che la Commissione ha svolto sui Consorzi, è stata considerata di particolare rilievo la questione, sollevata da alcune imprese del settore, relativa al loro assoggettamento al contributo obbligatorio previsto dallo statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene (POLIECO).

Sebbene tale statuto e la disciplina di riferimento indichino molto chiaramente quali rifiuti debbano essere oggetto delle attività del Consorzio e quali imprese siano conseguentemente assoggettate al versamento del contributo di riciclaggio, ci sono state (e tuttora persistono) forti controversie, anche di carattere giudiziario, tra lo stesso Consorzio e alcune aziende produttrici di beni in polietilene che non ritengono di dover ottemperare agli obblighi previsti dal decreto legislativo.

In particolare, tali aziende ravvisano una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti, lamentando la mancata inclusione dei beni da loro prodotti nelle categorie escluse dalla gestione consortile e, in particolare dalla categoria dei cosiddetti "beni durevoli".

Da parte di queste aziende viene affermato, non senza qualche ragione, che i manufatti di loro produzione, se confrontati con altri che sono esclusi dall'applicazione della normativa, hanno una durata nel tempo maggiore, producono un minore impatto ambientale e non possono essere oggetto né di raccolta differenziata né, tantomeno, di recupero.

L'esempio più spesso riportato, mette a confronto le tubazioni in polietilene utilizzate nel settore delle costruzioni con i componenti in polietilene delle autovetture (esclusi ai sensi dell'art.46 del d. lgs. 22/97); le prime hanno sicuramente una "durabilità" maggiore dei secondi, producono un minore impatto ambientale, non sono oggettivamente "raccolgibili" in modo differenziato né è possibile ipotizzarne il recupero.

Ad avviso di questa Commissione, la questione che si pone è senz'altro degna di attenzione ma, ai sensi della disciplina vigente, non vi è spazio per interpretazioni estensive della norma tendenti ad equiparare i manufatti e le attività escluse dal versamento del contributo consortile ad altri beni non menzionati; sarebbe piuttosto necessaria una modifica normativa per meglio precisare ed estendere le esclusioni.

Le esenzioni di alcune tipologie di rifiuti dal controllo esercitato dal Consorzio per i beni in polietilene non rappresentano, infatti, l'esonero dagli obblighi in materia di gestione dei rifiuti per alcune aziende, ma una coerente scelta di semplificazione amministrativa e di limitazione di aggravii economici per i produttori di quei beni (e, conseguentemente, di quei rifiuti) già assoggettati ad altri adempimenti e ad altri oneri.

In particolare, l'articolo 44 del decreto legislativo n.22/97 (nonché, tra l'altro, il decreto legislativo nr. 151 del 25.7.2005 sulla gestione dei Rifiuti prodotti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche), pone in capo ai produttori dei cosiddetti "beni durevoli" la ricaduta dei costi di gestione dei rifiuti da essi derivati.

Così come l'articolo 46 e le successive norme di attuazione, definiscono gli obblighi e gli oneri di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei veicoli a motore e dei loro componenti.

E' utile sottolineare, inoltre, l'importanza che la problematica sollevata riveste, sotto il profilo tributario.

La mancata adesione al consorzio in trattazione comporta, infatti, dal punto di vista della normativa fiscale, violazioni sia nell'ambito delle imposte dirette che in ambito I.V.A.. Tale problema non è di poco conto se si pensa che oggi in Italia esistono 5 categorie di soggetti, obbligati all'iscrizione al consorzio, al pagamento del contributo e della relativa I.V.A.; in particolare:

- o coloro i quali, obbligati, si sono iscritti e hanno sempre adempiuto ai propri obblighi;
- o coloro i quali, obbligati, si sono iscritti, hanno ricevuto controlli e una volta riscontrate violazioni al versamento del tributo, sono stati oggetto di verifica ai fini fiscali;
- o coloro i quali, obbligati, non si erano iscritti, hanno ricevuto controlli e una volta riscontrate violazioni al versamento del tributo, sono stati sottoposti a verifica fiscale;
- o coloro i quali, obbligati non si erano iscritti, hanno ricevuto controlli dalla Guardia di Finanza che ha accertato la non obbligatorietà dell'iscrizione al consorzio;
- o coloro i quali, obbligati non si sono iscritti.

A ciò va aggiunto che successivamente alla contestazione di violazioni da parte della Guardia di Finanza, alcuni soggetti hanno pagato l'imposta e le relative sanzioni chiudendo così il contenzioso, altri hanno presentato ulteriore ricorso, ancora non definito, altri ancora hanno usufruito della possibilità loro concessa di condonare le violazioni fiscali.

Va inoltre chiarito che:

- l'emanazione di provvedimenti consortili che contemplino procedure di sanatoria delle violazioni di cui sopra, produce effetti sostanziali evidenti con contestuali conseguenze sulle imposte connesse; si consideri, a tal fine, che l'IVA si calcola sul contributo pagato;
- nei casi, invece, di adesione ad una delle procedure di sanatoria fiscale (es. concordato fiscale, condono "tombale", dichiarazione integrativa etc.), le violazioni contestate sono prive di effetti "tributari", sia sull'IVA che sulle imposte dirette a seconda delle adesioni formalizzate; permangono, tuttavia, gli effetti sui contributi e sulle sanzioni consortili evasi, nonché sulle sanzioni irrogate dagli enti locali.

Diventa quindi indispensabile una rapida riflessione normativa che consenta un percorso di rientro, concordato fra le parti e agevolato, per quelle aziende tenute al contributo, con contestuale puntualizzazione ed eventuale estensione delle esclusioni.

D'altro canto, lo stesso Consorzio PolieCo, riconoscendo la correttezza di alcune osservazioni formulate da tali imprese, ha proposto modifiche statutarie ed ipotesi di sanatoria, tuttora oggetto di analisi e di eventuale approvazione da parte dei Ministri delle Attività Produttive e dell'Ambiente.

In particolare, per quanto riguarda lo statuto del Consorzio, sono state ipotizzate le seguenti modifiche:

□ Onere contributivo con vincolo di destinazione alle attività istituzionali (contributo di riciclaggio) unico ed a carico del solo comparto dei trasformatori e possibilità che tale contributo venga ridotto del 50% già dal 2005; per tutti i restanti comparti, produttori di materia prima, trasportatori e riciclatori, è stato ipotizzato l'assoggettamento al solo onere di partecipazione alle spese generali e di funzionamento del consorzio (attualmente € 0,50/ton.+iva);

□ Inserimento di disposizioni atte a consentire la "rivalsa" e cioè la trasferibilità del contributo al primo cessionario;

□ pariteticità, in seno al Consiglio di amministrazione, tra la filiera del bene e la filiera del rifiuto.

Per quanto concerne il contenzioso, sono state avanzate ipotesi di sanatoria per i contributi pregressi e per i soggetti non ancora iscritti che preveda la copertura per tutto l'anno 2004 con contestuale abbandono delle vertenze.

Il quadro normativo.

Con Decreto Ministeriale del 15 luglio 1998 i Ministri dell'Ambiente e dell'Industria (ora "attività produttive") hanno proceduto all'approvazione dello statuto del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene(*) (POLIECO). Con tale D.M., pubblicato sul suppl. ord. alla G.U. del 12 agosto 1998, n.187, è stata data attuazione a quanto previsto dall'art.48 del D.lgs. 5 febbraio 1997, n.22.

Lo statuto, oltre a definire lo scopo, l'oggetto sociale, i compiti e gli obiettivi del Consorzio indica, dividendole per categorie di attività, quali sono le imprese obbligate a consorziarsi e, conseguentemente, assoggettate al pagamento del contributo di riciclaggio.

(*) - Per beni in polietilene – ai fini dell'assoggettazione al contributo Polieco – si intendono i beni e i prodotti interamente costituiti di polietilene oppure costituiti in prevalenza di polietilene.

La caratteristica di prevalenza va intesa non solo in senso assoluto (il polietilene è costituente del bene per una percentuale superiore al 50%), ma anche in senso relativo (componente prevalente in rapporto alle altre che costituiscono il bene; ad esempio: Polietilene = 36%, materiale A = 24%, materiale B = 18%, altri materiali = 22%).

Tra i beni vanno annoverate anche le materie prime. Si ricorda che i semilavorati (quando non siano realizzati dallo stesso produttore di materia prima) e, in generale, la componentistica e gli accessori di produzione che vanno a integrarsi in un prodotto finito, rientrano nell'ambito dei prodotti.

Si ricorda inoltre che la nozione di "bene" fornita dal Codice Civile risiede nell'art. 810 ai sensi del quale "sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti". (tratto dal sito web di POLIECO)

In particolare, l'articolo 4 del D.M. stabilisce che:

“1. Sono obbligati a partecipare al Consorzio i produttori e gli importatori di beni in polietilene, i trasformatori di beni in polietilene, le imprese che effettuano la raccolta e il trasporto dei rifiuti di beni in polietilene, direttamente o tramite le rispettive associazioni nazionali di categoria, le imprese che riciclano e recuperano rifiuti di beni in polietilene.

2. Ai fini del presente statuto le imprese di cui al comma 1 sono distinte nelle seguenti categorie:

a) produttori e importatori di materie prime destinate alla fabbricazione di beni in polietilene;

b) i produttori e gli importatori di beni in polietilene;

c) le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio dei rifiuti di beni in polietilene o loro associazioni nazionali di categoria;

d) le imprese che riciclano e recuperano rifiuti di beni in polietilene.

3. Le imprese che esercitano le attività proprie delle diverse categorie di consorziati indicate nel comma 2 partecipano al Consorzio nella categoria prevalente secondo i criteri e le modalità determinati con apposito regolamento.

4. Possono fare parte in qualità di soci aggregati, qualora ne facciano richiesta:

a) i raggruppamenti, formalmente costituiti, di imprese private e/o pubbliche e Consorzi anche con partecipazione pubblica, i cui scopi rientrino tra quelli del Consorzio;

b) ogni altro soggetto che svolge attività connesse direttamente o indirettamente a quelle rientranti nell'oggetto consortile, ivi compresi i rappresentanti delle associazioni nazionali di categoria o di Enti/o imprese il cui oggetto abbia diretta attinenza con quello del Consorzio.

5. I consorziati di cui al comma 2, lettera a), b) e d) possono partecipare al Consorzio anche tramite le loro associazioni nazionali di categoria.

6. Il numero dei consorziati è illimitato.”

Non tutti i produttori di beni in polietilene sono, però, assoggettati a tale contributo; il richiamato articolo 48 del d. lgs. 22/97, esclude dalla gestione consortile gli imballaggi, così come definiti dall'articolo 35, lettere a), b), c) e d), i beni di cui all'articolo 44 e i rifiuti di cui agli articoli 45 e 46 sempre dello stesso decreto legislativo n.22/97.

In particolare:

□ i beni di cui all'articolo 44, sono i cosiddetti “beni durevoli” per i quali il legislatore ha previsto una specifica modalità di gestione e il comma 5 di tale articolo (sebbene “..in fase di prima applicazione ...” della normativa) ne individua chiaramente cinque “specie”:

a) frigoriferi, surgelatori e congelatori

b) televisori

c) computer

d) lavatrici e lavastoviglie

e) condizionatori d'aria.

□ I rifiuti di cui all'articolo 45, sono i rifiuti sanitari;

□ I rifiuti di cui all'articolo 46, sono i veicoli a motore e rimorchi.

6. Il delitto ambientale: possibili percorsi futuri per una effettiva tutela penale dell'ambiente.

Il quadro degli strumenti giuridici apprestati a livello di Unione Europea per la repressione del crimine ambientale era fino a poco tempo fa costituito dalla decisione quadro del 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, in materia di tutela penale dell'ambiente, con la quale era stato stabilito l'obbligo per gli Stati Membri di criminalizzare nel proprio diritto interno le condotte dolose che, violando le prescrizioni del diritto comunitario dell'ambiente, ledono o mettono in pericolo la salute umana od il bene ambiente. L'esame dei contenuti di tale strumento giuridico è stata già affrontata nel documento approvato da questa Commissione in data 21 luglio 2004.

La recente sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005, nella causa C-176/03, ha annullato la decisione quadro, ma in realtà assume il significato di un rafforzamento della tutela. Infatti, il Consiglio dei Ministri dell'Unione, approvando la decisione quadro, aveva "copiato" i contenuti di una proposta di Direttiva sulla protezione dell'ambiente tramite il diritto penale, presentata dalla Commissione europea, che aveva sostenuto di avere competenza specifica, in quanto la materia della protezione dell'ambiente, anche se mediante il diritto penale, è materia di diritto comunitario, mentre appartiene alla competenza del Consiglio, solo la tematica relativa alla cooperazione giudiziaria. La decisione della Corte di Giustizia ha dato ragione alla tesi sostenuta dalla Commissione europea: il diritto comunitario può imporre che siano stabilite sanzioni, anche penali, a tutela dell'efficacia della propria normazione.

La pronuncia della Corte è di straordinaria rilevanza. Innanzitutto, pur restando riservata agli Stati membri la scelta circa le sanzioni penali applicabili, è stata stabilita la competenza della Commissione europea a disciplinare la materia della tutela ambientale per mezzo del diritto penale, in quanto la repressione con sanzioni di tipo penale risulta "misura indispensabile di lotta contro le violazioni ambientali gravi" ed "i danni ambientali gravi". E' evidente l'incisivo rafforzamento della normativa comunitaria relativa alla tutela ambientale e il decisivo "colpo di grazia" all'esclusività della materia penale in capo ai singoli Stati membri. A breve sarà predisposta la direttiva per obbligare gli Stati a criminalizzare le condotte che rechino danno e provochino pericolo per l'ambiente. Tale normativa avrà maggiore effettività anche per la possibilità di reazione da parte della Commissione europea per gli Stati che non vi daranno attuazione attraverso l'apertura di un formale procedimento di infrazione.

E' da tempo che si insiste sulla necessità che gli strumenti normativi, internazionali, europei e nazionali abbiano effettività, attesa la discrasia esistente tra il sistema repressivo teoricamente predisposto e risultati conseguiti in tema di tutela dell'ambiente.

Questa Commissione ritiene - alla luce di quanto fin qui esaminato - di poter offrire delle sollecitazioni utili in materia, in relazione alla situazione del nostro Paese, affinché nei futuri interventi di modifica legislativa sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale, sia posta come obiettivo l'effettività nei suoi quattro aspetti: prevenzione,

contrasto, sanzioni, ripristino.

In tale prospettiva deve essere salutata con grande favore la presentazione di una proposta di legge –su iniziativa del Presidente di questa Commissione e condivisa da numerosissimi parlamentari di tutti gli schieramenti politici- diretta ad introdurre nel sistema penale una più efficace protezione dell’ambiente.

Per garantire l’effettività della prevenzione, si auspica la revisione della disciplina amministrativa di gestione delle attività economiche e produttive, nel rispetto dell’ambiente. E’ necessario un “reset” dei presupposti e delle fasi procedurali che coinvolgono le autorità amministrative nel rilascio di autorizzazioni, in modo da renderle funzionali agli obiettivi dell’azione della pubblica amministrazione, nel rispetto dei criteri di speditezza nelle determinazioni e di buona amministrazione, al fine di garantire l’impermeabilità al rischio di corruzione dei pubblici funzionari che rivestano compiti di verifica, decisione e controllo di settore. Questa necessità è ancor più significativa in relazione alle attività con caratteristiche di transnazionalità. Sarebbe opportuno che gli organi con funzioni di controllo amministrativo assumano una funzione di controllori rispetto anche ai fenomeni criminali, con particolare riferimento al crimine transfrontaliero. Inoltre potrebbe essere utile elaborare un sistema di monitoraggio della *eco-governance* di ogni attività di impresa, introducendo meccanismi di tipo premiali per le eco-impresе, anche in riferimento a possibili vantaggi nell’imposizione fiscale dei redditi prodotti.

Per raggiungere un’effettività delle strategie di contrasto, occorre tenere conto della peculiarità del delitto ambientale, soprattutto quando esso viene posto in essere in forma organizzata. L’associazione criminale che opera nel mercato del crimine ambientale è un’impresa che nel mercato assume in apparenza le vesti di un’impresa legale. Tale impresa criminale non solo è qualificata da una gestione manageriale della propria attività criminale (esame del rapporto tra costo del crimine e benefici) ma mira a sviluppare alte capacità di comunicazione e *performance* all’interno del mercato stesso (soprattutto in relazione ai traffici transfrontalieri), per “vincere” con mezzi illeciti la concorrenza delle organizzazioni imprenditoriali lecite. Inoltre si deve sempre ricordare i rischi di infiltrazione della criminalità di tipo mafioso nel settore del crimine ambientale: gli strumenti investigativi e processuali del nostro sistema dovrebbero avere piena applicazione anche in riferimento alle forme organizzate di criminalità ambientale. Dovrebbero essere affinati i sistemi per rintracciare i profitti economici, al fine del loro sequestro e confisca, in modo che la reazione dell’ordinamento possa giocare un efficace ruolo dissuasivo in generale, e non solo nei confronti dei responsabili del crimine ambientale concretamente perpetrato.

Infatti, il collegato obiettivo delle sanzioni penali effettive, deve essere posto in primo piano con un nuovo corredo sanzionatorio adeguato alla criminalità di profitto ed affittivo, con particolare riferimento alla responsabilità delle persone giuridiche, le quali beneficiano in via principale dei proventi del delitto ambientale.

Anche l’effettività del ripristino e del risarcimento dei danni assume un’importanza primaria. Occorre garantire l’adempimento dell’obbligo di risarcimento dei danni

ambientali provocati (*chi inquina, paga*) e dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi, studiando modalità di esecuzione coattiva ed incentivando, con meccanismi premiali, la spontanea ed immediata bonifica dei siti inquinati.

In ultimo, ma ultimo per elencazione e non per importanza, le politiche criminali del settore ambientale dovrebbero recuperare il ruolo della società civile e delle organizzazioni non governative, anche in riferimento alla possibilità di svolgimento di un'attività di controllo anche territoriale, a garanzia del rispetto dell'ambiente, al fine di prevenire le catastrofi ambientali, ma anche per recuperare la consapevolezza sociale della stretta correlazione esistente tra ambiente e qualità di vita comune.

7. Il sapere ambientale: l'accesso alle informazioni, la raccolta e la circolarità dei dati.

Da tempo si è raggiunta la consapevolezza, anche sulla scia di opportuni interventi comunitari, fra i quali spicca la Convenzione di Aarhus, che l'accesso alle informazioni è un aspetto di assoluta centralità per un'efficace ed effettiva salvaguardia dell'ambiente.

Indubbiamente, il superamento prima di tutto *culturale* di quella che è stata definita sindrome di Nimby, passa attraverso la capacità di comunicare, modulare, coinvolgere.

Comunicare, attraverso conferenze di servizi o strumenti ancora più agili, con amministratori locali ed imprese.

Modulare gli interventi ed i piani, cercando di coniugare la protezione dell'ambiente naturale con le esigenze dell'ambiente sociale e produttivo.

Coinvolgere, soprattutto, i cittadini, facendoli sentire attori di un processo più ampio, conveniente e pulito.

Tuttavia, vi è un ulteriore aspetto dell'accesso alle informazioni in materia ambientale, che riguarda, paradossalmente, i diversi apparati della pubblica amministrazione, in ordine ai quali questa Commissione ha dovuto registrare l'inadeguato funzionamento degli strumenti di coordinamento, con particolare riguardo alla circolarità delle informazioni ed alla interconnessione delle banche dati.

Non sfugge, infatti, come un'opportuna ed ampia condivisione delle informazioni raccolte da tutti gli organi investigativi ed amministrativi, sui soggetti collegati alla criminalità organizzata, sulle modalità di infiltrazione e sulle tecniche di condizionamento del ciclo dei rifiuti, possa consentire la messa a punto di un efficace coordinamento degli strumenti di prevenzione e contrasto, viceversa destinati al fallimento se lasciati all'iniziativa isolata –e per questo maggiormente esposta- dei singoli enti.

Un'attenzione particolare, anche alla luce degli elementi emersi a seguito dell'audizione del Prefetto di Napoli, è il procedimento disciplinato dall'art. 10 del d.p.r.

3.6.1998, n. 252, in materia di provvedimenti interdittivi antimafia adottati dall'Autorità Prefettizia.

In particolare si prevede, al comma 2, che: "Quando, a seguito delle verifiche disposte dal prefetto, emergono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate, le amministrazioni cui sono fornite le relative informazioni, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

Ai fini di cui al comma 2 le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa sono desunte:

- a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluno dei delitti di cui agli articoli 629, 644, 648-bis, e 648-ter del codice penale, o dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale;
- b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di cui agli articoli 2-bis, 2-ter, 3-bis e 3-quater della legge 31 maggio 1965, n. 575;
- c) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno, ovvero richiesti ai prefetti competenti per quelli da effettuarsi in altra provincia.

La prefettura competente estende gli accertamenti pure ai soggetti, residenti nel territorio dello Stato, che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa e, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito delle informazioni al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa".

Orbene, l'esperienza maturata nel corso dell'istruttoria delle procedure antimafia di cui al citato d.p.r. 252/98 ha permesso di rilevare che i soggetti gravati da provvedimenti antimafia interdittivi sono soliti porre in essere complesse procedure societarie per aggirare la normativa stessa.

In particolare i casi più frequenti riguardano:

- 1) il cambio della sede legale delle persone giuridiche gravate da provvedimento interdittivo antimafia ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. 252/98;
- 2) la cessione del ramo d'azienda da parte del soggetto giuridico interdetto a favore di soggetti che apparentemente risultano immuni da elementi di interdizione.

Si presentano indispensabili, ad avviso di questa Commissione, taluni interventi che mirino a neutralizzare le condotte fraudolente sopra enunciate.

Relativamente al punto 1 appare utile prevedere le misure che di seguito si illustrano.

In primo luogo, appare indispensabile, proprio per consentire la condivisione delle informazioni, introdurre l'annotazione presso la banca dati esistente presso il Dipartimento

di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, denominata SDI (Sistema di Indagine), con riferimento ai singoli componenti degli organi di amministrazioni ed a ciascun socio, della sussistenza dei provvedimenti antimafia interdittivi, precisando la prefettura che ha adottato il medesimo provvedimento.

Inoltre, in considerazione del fatto che ai sensi del 5° comma del medesimo art. 10, la competenza territoriale della Prefettura, ai fini dell'istruttoria di cui alla citata disposizione, viene stabilita per le persone giuridiche in base alla provincia ove ha la sede legale la società, è auspicabile l'introduzione di opportune misure ordinarie ed organizzative affinché, qualora tra gli amministratori ed i soci del soggetto giuridico interessato dalla procedura interdittiva, figurino persone nate o aventi la residenza o domicilio in altra provincia, le informazioni vengano richieste anche alle Questure ed ai Comandi Provinciali dei Carabinieri competenti per il territorio di tale ulteriore provincia. In tali casi, per attribuire completezza al dato informativo, occorre che le informazioni sul conto dei predetti soggetti riguardino non solo quanto previsto alle lettere a) e b) del comma 7 dell'art. 10, sopra riportate, ma anche alla lett. c) del medesimo comma 7 (accertamenti per verificare la sussistenza di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafioso da parte di soggetti in grado di incidere direttamente o indirettamente sulle scelte e gli indirizzi dell'organo di amministrazione o societario).

Infine, appare opportuno introdurre per le stazioni appaltanti l'obbligo di chiedere le informazioni antimafia, ai sensi dell'art. 10, anche alla prefettura sul cui territorio provinciale risulta avere la sede secondaria o la sede operativa il soggetto giuridico oggetto delle informazioni medesime.

Con riferimento al sopra enunciato punto 2, questa Commissione ha ravvisato l'indispensabilità di prevedere che, in presenza di società che hanno acquistato rami di azienda da imprese gravate da interdittiva antimafia, l'Autorità Prefettizia disponga, in relazione al comma 7, lett. c) del citato art. 10, mirate attività di accesso e di accertamento.

E' giudizio unanime della Commissione, formatosi anche a seguito delle numerose missioni svolte *in loco*, che le autorità prefettizie hanno rappresentato sovente, nel corso di questi anni, un efficace argine avverso fenomeni di pericolosa commistione fra finalità pubblicistiche ed interessi criminali, talora supplendo all'assenza di tempestive ed opportune iniziative di autotutela da parte degli organi di amministrazione territoriale.

E' convinzione di questa Commissione, tuttavia, che l'Autorità Prefettizia non possa essere considerata l'unica interlocutrice di una tale ampia opera di riforma, culturale ed organizzativa.

Occorre che tutte le istituzioni, e soprattutto gli enti locali, vengano coinvolti in tale attività di monitoraggio, di raccolta e condivisione dei dati, soprattutto in materia ambientale, introducendo meccanismi di premialità per quegli enti che si attivano, con misure stabili ed efficaci, in tale direzione.

In tale prospettiva si inquadrano talune iniziative che la Commissione ha ritenuto di dover sollecitare e supportare, con l'obiettivo, appunto, di porre in comunicazione sensibilità e competenze diverse ma concorrenti, quale, ad esempio, la sottoscrizione, il 30 maggio del 2003, del "Patto di legalità per l'ambiente", in virtù del quale il Prefetto di Napoli, il Questore della medesima città, il Presidente della Provincia, il Presidente dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio ed i sindaci dei comuni di Acerra, Brusciano, Camposano, Casamarciano, Castello di Cisterna, Cicciano, Cimitile, Comiziano, Mariglianella, Marigliano, Nola, Roccarainola, San Vitaliano, Saviano, Scisciano, Tufino, e Visciano si sono impegnati a promuovere un'efficace azione repressiva dei fenomeni dell'illegalità e di contrasto dei reati ambientali, attraverso l'elaborazione di strategie comuni.

Del pari significativa è la circolarità delle informazioni fra soggetti deputati al contrasto e alla repressione degli illeciti ambientali ed organismi impegnati nello studio delle ricadute epidemiologiche di una scorretta gestione dei rifiuti.

E' stato segnalato a questa Commissione, in particolare dal Corpo Forestale dello Stato, come, sia per rendere più incisiva l'attività di contrasto sia per meglio modulare le strategie di prevenzione, è necessario migliorare la conoscenza reale dei processi produttivi delle aziende a rischio.

E' necessario, a tal fine, predisporre un'adeguata banca dati che dia la possibilità di esercitare operazioni di controllo sui residui di lavorazione attraverso l'analisi di particolari indicatori quali le immissioni in atmosfera, i consumi idrici e di energia.

La conoscenza dei cicli complessi di produzione, l'obbligo dello stoccaggio dei prodotti di riciclo e riuso in aree ben definite e controllabili, le modalità e le quantità dello smaltimento e l'indicazione dei siti, sono altre importanti dati che potrebbero utilmente implementare la banca dati, per controllare efficacemente i flussi di residui e rifiuti prodotti.

A fianco di questa acquisizione è importante creare anche presso le Agenzie regionali di Protezione Ambientale o la stessa APAT un osservatorio permanente che possa avere le situazioni aggiornate delle produzioni a rischio e studiare i sistemi di controllo più appropriati.

Infine, sempre sul versante del coordinamento informativo fra tutti gli organismi variamente impegnati nella tutela dell'ambiente, la Commissione ha promosso l'istituzione di un Protocollo per la costituzione di una banca dati a fini epidemiologici, gestita dall'Istituto Superiore di Sanità ed implementata da tutte le forze dell'ordine e dagli organi di controllo delle pubbliche amministrazioni interessate.

8. La criminalità ambientale transnazionale.

La Commissione ha dedicato particolare attenzione alla dimensione transnazionale della criminalità ambientale, nella consapevolezza che la tutela dell'ambiente, per poter essere realmente efficace e duratura, non può che assumere connotazioni planetarie.

Questa è la prospettiva oramai adottata anche in sede comunitaria ed è progressivamente sostenuta dalle istituzioni nazionali con significative aperture anche nel mondo imprenditoriale.

Per quanto attiene l'ambito comunitario, deve registrarsi come l'ambiente costituisca ormai uno dei temi centrali dell'Unione allargata.

Nel trattato costituzionale europeo, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, agli artt.1-2, si afferma: "l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata (...) su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". Nello stesso Trattato Costituzionale, viene auspicata l'introduzione negli Stati membri di sanzioni adeguate per i comportamenti suscettibili di porre in pericolo siffatto bene primario.

Non solo.

Nel medesimo trattato si prevede, tra gli obiettivi della politica ambientale della Comunità, la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi ambientali a livello regionale e mondiale. A tale scopo, il Trattato prevede la cooperazione della Comunità con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti.

E' questa una direttrice di azione che deve essere trovata, anche nelle politiche degli Stati membri, una adeguata valorizzazione, sia in termini di azioni positive -di cooperazione e collaborazione, anche nei circuiti imprenditoriali- che in termini di misure negative -di scoraggiamento e di contrasto-, nella prospettiva di indurre a considerare la tutela dell'ambiente (come aspetto del più ampio spettro dei diritti umani fondamentali) una pre-condizione per un ordinato svolgimento dei rapporti politici ed economici.

Quanto alle iniziative istituzionale di sostegno della diffusione di una cultura amministrativa e politica all'avanguardia anche in materia ambientale, merita di essere segnalata l'istituzione dell'IPED (Institute on a partnership for environmental development), l'Agenzia ONU per l'eco-formazione, sorta a seguito dell'accordo tra il Ministero dell'Ambiente e l'UNESCO siglato il 18 ottobre 2005, con sede a Trieste.

L'istituto si dedicherà specificamente alla formazione di tecnici internazionali nel settore ambientale e fungerà da sportello al quale i paesi in via di sviluppo potranno rivolgersi per ricevere servizi di capacity building ambientale, al di fuori dei normali

accordi bilaterali intergovernativi e al di là degli esistenti programmi di formazione in ambito multilaterale.

Sul versante imprenditoriale, la Commissione ha salutato con grande favore la presentazione da parte della società "ECOLOG" del progetto "Clean Up Somalia".

La Società in questione ha manifestato a questa Commissione l'intenzione di promuovere il progetto sotto l'egida di strutture istituzionali, fra le quali viene individuata questa stessa Commissione d'inchiesta.

Il progetto si propone come obiettivo quello di avviare una attività risarcitoria nei confronti del territorio Somalo che ha subito per molti anni danni molto seri connessi alle attività illecite di smaltimento di rifiuti pericolosi che sono state documentate anche dalle indagini giornalistiche sopra ricordate.

Il progetto riguarda due direttrici diverse che avrebbero come scopo, la prima, la redazione di una "mappa del rischio", che segnali i siti eventualmente individuati quali discariche dei rifiuti pericolosi e che potrebbero essere oggetto di un successivo intervento di recupero a titolo di mero "risarcimento ambientale"; la seconda, la realizzazione di un sistema "sostenibile" di gestione dei rifiuti per la città di Mogadiscio.

Lo sviluppo della prima fase di individuazione delle aree e dei siti che sono stati oggetto di smaltimento illecito, dovrebbe essere realizzata in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia che ha già utilizzato le strumentazioni idonee al lavoro di ricerca di siti contaminati, nonché delle strutture del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;

La seconda fase vedrebbe la partecipazione delle Istituzioni nazionali e internazionali coinvolte, Parlamento, Ministeri, FAO, ecc., nella individuazione di partner pubblici o privati che mettano a disposizione le loro competenze, professionalità, mezzi e strutture per promuovere, da un lato un'attività di formazione del personale somalo (ingegneri, tecnici, operai), da impegnare nelle attività di pianificazione e operative di un sistema integrato di gestione dei rifiuti nella città di Mogadiscio e, dall'altro, nella collaborazione attiva con le istituzioni Somale preposte a tali interventi.

Vi è, poi, il profilo, finora in larga parte inesplorato, delle misure di dissuasione nei confronti di quei paesi particolarmente insensibili sul fronte della tutela ambientale.

In questi anni si è assistito all'affacciarsi sulla scena mondiale –e su quella economica, globalizzata- di numerosi Paesi ad economia arretrata (quali quelli africani) ovvero ad economia di mercato emergente (quali gli stati ex comunisti, la Cina, l'India); parallelamente si è registrata, proprio in questi Paesi, l'estensione preoccupante di sistemi produttivi a basso costo, con sacrificio dei diritti dei lavoratori e per il livello di salvaguardia dell'intero ecosistema, nonché l'utilizzazione di ampie zone come luoghi di stoccaggio, di smaltimento o reimpiego dei rifiuti provenienti dall'Occidente industrializzato.

A tale riguardo, una considerazione particolare, ritiene la Commissione, anche a seguito dei dati emersi in sede di audizione delle associazioni consortili interessate al recupero dei prodotti residuali, deve essere rivolta alla Cina, per le sue enormi capacità, ancora in larga parte inesprese, di espansione industriale, e, quindi, per l'elevato rischio che uno sviluppo irrispettoso dell'ambiente può presentare.

Molto si è discusso circa l'opportunità di introdurre forme di dazio sui prodotti importati dalla Cina.

Questa Commissione, senza entrare nel merito dell'opportunità o meno di tali misure e soprattutto sulla loro compatibilità con il regime di libero mercato ormai divenuto connotato essenziale non solo della Comunità Europea, ma dell'intera comunità internazionale, considera con interesse l'ipotesi di introdurre delle misure di cosiddetto dazio etico, collegate, fra l'altro, anche alla protezione ambientale come aspetto significativo di un sistema produttivo rispettoso dei diritti umani.

E' indispensabile, in definitiva, passare da una fase di silenzio –anche interessato– sulle violazioni ambientali, ad una fase di denuncia e di contrasto, per la cui efficacia è necessario far leva sul mondo imprenditoriale: da un lato, scoraggiando negli imprenditori “emergenti” il ricorso a sistemi produttivi non eco-compatibili, e, dall'altra, premiando opportunamente –in sede nazionale e comunitaria– le iniziative di quegli imprenditori che, anche in chiave di tutela della concorrenzialità, intraprendano iniziative di cooperazione con le imprese di quei paesi finalizzate ad estendere know how imprenditoriali rispettosi per l'ambiente.

PARTE SECONDA

Approfondimenti

1. I rifiuti speciali: da Priolo a Porto Marghera.

La Commissione ha rivolto una particolare attenzione alla situazione dei rifiuti industriali. La mancanza, in molte regioni, di impianti adeguati al trattamento dei rifiuti pericolosi ed il costo elevato dello smaltimento degli stessi favoriscono nel settore lo sviluppo di forme illecite di smaltimento ed il conseguente inquinamento di ampie zone del territorio nazionale. La pericolosità per la salute umana di tali rifiuti è stata più volte posta in evidenza, di fronte alla Commissione, dai rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità.

La grave situazione d'inquinamento rilevata nell'area industriale di Priolo indusse la Commissione a recarsi *in situ*, già nel giugno del 2003.

In particolare, gli elementi acquisiti dalla Commissione con riferimento all'area di Priolo, testimoniano l'esistenza di fenomeni di allarmante inquinamento che hanno interessato sia le falde acquifere, che il tratto di mare che bagna le coste prossime all'insediamento (in particolare Augusta e Priolo), che la stessa atmosfera; fenomeni di inquinamento in gran parte riconducibili alla mancata adozione da parte dello stabilimento "Enichem" di idonei presidi a tutela dell'ambiente e della salute della popolazione residente.

A ciò devono aggiungersi l'inefficacia e la sostanziale evanescenza dei controlli.

Sotto tale ultimo profilo, risalta il dato acquisito dalla Commissione in occasione dell'audizione dei magistrati della Procura della Repubblica di Siracusa, e già posto in evidenza nella Relazione territoriale sulla Sicilia; in particolare, si è appreso che gli accertamenti relativi alla presenza di idrocarburi, in misura superiore a quella consentita, nella falda superficiale sottostante il comune di Priolo venivano svolti da una società cui gli inquirenti affidavano l'incarico di consulenza tecnica, dopo che gli analoghi accertamenti svolti dal LIP (Laboratorio Igiene e Profilassi) di Siracusa non avevano evidenziato anomalie.

Le esposte criticità hanno, pertanto, indotto la Commissione a promuovere un'indagine nel settore con l'istituzione di un Gruppo di lavoro per lo studio ed il monitoraggio del flusso dei rifiuti speciali, pericolosi e non.

1.1. L'indagine svolta dalla Commissione sul flusso dei rifiuti speciali in uscita dal sito industriale di Porto Marghera.

L'obiettivo dell'indagine è consistito nell'individuazione, partendo dalla verifica dei sistemi esistenti per la gestione dei fenomeni considerati, delle forme di gestione integrata

delle singole competenze per verificare il determinarsi di positivi effetti sinergici tesi ad accertare eventuali margini di intervento per un'azione più efficace nonché per individuare possibili lacune o situazioni di carenza che potrebbero agevolare, anche indirettamente, situazioni di irregolarità ed illiceità nella gestione del ciclo dei rifiuti speciali.

L'indagine della Commissione è proceduta quindi con una verifica delle situazioni ordinarie, fisiologiche, che ineriscono la gestione dei rifiuti speciali, per poi estendere l'approfondimento alle ipotesi di patologia del sistema.

Si è proceduto dunque all'individuazione, a partire dai siti ad alto rischio ambientale ai sensi della legge 426 del 1998, di alcuni impianti dell'industria chimico-siderurgica sui quali iniziare l'indagine. L'indagine era tesa ad effettuare un monitoraggio ad ampio raggio dei siti individuati mediante l'acquisizione di tutti i dati, i flussi informativi e gli elementi di conoscenza che fanno capo ai soggetti e alle autorità competenti in materia ed operanti in relazione ai siti indicati. A tale scopo si è proceduto, in un primo momento, a raccogliere l'informazione, attraverso un questionario rivolto alle imprese individuate, sulla gestione del ciclo dei rifiuti.

Il Gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno, successivamente, circoscrivere il campo d'indagine, data l'estensione del ambito, ad un area tipo. E' stato scelto il sito industriale di Porto Marghera allo scopo di controllare determinate tipologie di rifiuti speciali ivi prodotte che per trattamento, quantità, pericolosità e destinazione presentavano le migliori caratteristiche per uno studio tecnico-investigativo dell'intero ciclo dei rifiuti.

Per tale iniziativa la Commissione si è avvalsa dell'ausilio e delle conoscenze tecniche dei rappresentanti delle forze di polizia, impegnate a vario titolo nella tutela dell'ambiente. In particolare, ha preso parte al progetto personale del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, Corpo Forestale dello Stato, Corpo della Capitaneria di Porto e Polizia di Stato.

Il gruppo di lavoro è stato impegnato in una propedeutica fase istruttoria finalizzata alla raccolta della documentazione necessaria all'individuazione delle tipologie di rifiuti e degli impianti di gestione da sottoporre a controllo.

A tale scopo è stata contattata l'ARPA Veneto la quale ha fornito i dati ricavati dai MUD 2002-2003 delle società operanti nell'area industriale di Porto Marghera. L'analisi di questi dati, riportata in appendice, ha consentito di individuare sedici impianti che trattavano a vario titolo i rifiuti provenienti dall'area in questione e che sono stati successivamente controllate.

Le visite ispettive nelle aziende d'interesse sono state precedute dall'acquisizione dei MUD al fine di verificare la corrispondenza dei rifiuti prodotti a quanto riportato nella documentazione cartacea.

L'attività di controllo si è sviluppata innanzitutto nella richiesta ai responsabili degli impianti della descrizione cronologica del ciclo di trattamento dei rifiuti, e

successivamente si è proceduto all'acquisizione della specifica documentazione relativa allo stato delle autorizzazioni ambientali, al titolo all'esercizio dell'impianto e altri documenti comprovanti il rispetto delle norme di carattere ambientale.

Il gruppo di lavoro ha proceduto ad un primo esame della documentazione fornita, al fine di verificare preliminarmente, in confronto con i responsabili d'azienda, lo stato degli adempimenti in materia ambientale, da completare successivamente in sede.

Gli accertamenti ambientali, indirizzati soprattutto alla verifica e riscontro della destinazione finale dei rifiuti prodotti, sono stati documentati attraverso la compilazione di apposita scheda di controllo.

La fase operativa, avviata il 7 febbraio 2005 e conclusasi il successivo 19 marzo, si è articolata secondo un protocollo operativo comune, strutturato in modo da omogeneizzare l'azione di controllo delle forze di polizia operanti, che hanno cooperato nelle attività ispettive e nella raccolta dei dati e delle informazioni necessarie allo studio e al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La fase operativa si è sviluppata in:

- un'attività preventiva organizzata sull'osservazione, per la durata di almeno due giorni, e conseguente registrazione degli estremi dei numeri di targa dei vettori d'interesse in entrata ed in uscita dalle aziende da sottoporre ad attenzione. Il terzo giorno si è proceduto all'ispezione a sorpresa del carico di almeno due camion per verificare la rispondenza dei rifiuti con quanto riportato sul Formulario d'identificazione (FIR) ed al prelievo, a cura dei tecnici delle Arpa locali, di campioni da sottoporre, poi, ad analisi di laboratorio. La suddetta ispezione ha riguardato i mezzi in uscita per i siti di stoccaggio e trattamento, quelli in entrata per i siti di scarica o smaltimento;
- un'attività successiva sviluppata all'interno dell'azienda con ulteriore campionamento dei rifiuti ivi trattati, in particolare per i siti di scarica e di recupero. L'accertamento è stato poi completato dalla redazione dell'apposita scheda di controllo ambientale, nonché da una dettagliata relazione inerente:
 - l'assetto societario dell'azienda;
 - le autorizzazioni ambientali, tipologia dell'impianto e idoneità dello stesso al trattamento dei rifiuti;
 - la quantità, tipologia e provenienza dei rifiuti trattati;
 - la verifica di quanto precedentemente osservato e quanto riportato nei registri di carico e scarico e nei FIR presenti in azienda;
 - i costi sostenuti dall'azienda per il trattamento e/o smaltimento dei rifiuti;
 - l'eventuale e successiva destinazione dei rifiuti.

L'attività di analisi è stata completata con una serie di controlli su strada, finalizzati all'ispezione di automezzi impegnati nel trasporto di rifiuti speciali pericolosi e non ed in uscita dai maggiori siti d'interesse presenti nell'area industriale di Porto Marghera (VE).

Le pattuglie, composte da personale del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, Corpo Forestale dello Stato e Polizia dello Stato, unitamente ai tecnici dell'ARPAV, sono state collocate, in ore diverse della giornata, in punti strategici situati nelle immediate adiacenze dell'area interessata, in modo da poter intercettare i vettori provenienti sia dai siti industriali che dalle macroisole sottoposte alle attività di bonifica.

In particolare, le verifiche eseguite con la collocazione di 4 posti di controllo nella zona a sud di Marghera hanno consentito di controllare il flusso dei rifiuti prodotti nelle macroisole di Fusina, del Nuovo e Vecchio Petrolchimico. Da queste aree, infatti, provengono i rifiuti prodotti dalle locali aziende chimiche, terre e rocce originate dallo scavo dei terreni contaminati e le acque reflue emunte dalle falde inquinate.

I flussi in uscita dalla macroisola Portuale e quella della Prima Zona Industriale, da cui provengono rottami ferrosi, acque reflue, materiali provenienti da attività di demolizione, sono stati monitorati con la collocazione nell'area a nord di Marghera di 3 posti di controllo.

Durante le attività, sono stati controllati complessivamente circa duecento mezzi, di cui 26 trasportavano rifiuti in genere.

E' opportuno porre in evidenza che, nella prima giornata, non sono stati individuati carichi di terre e rocce contaminate, in quanto l'ARPAV (Agenzia Regionale Protezione Ambiente Veneto) ha riferito che, momentaneamente, nelle macroisole interessate dalle operazioni di bonifica non erano in corso attività di scavo e movimentazione delle terre in argomento. A riscontro di quanto esposto, si procedeva ad effettuare una ricognizione a campione nei confronti di due distinte aree oggetto di bonifica, site nella macroisola Portuale e quella della Prima Zona Industriale, potendo constatare appunto l'assenza di qualsiasi attività di lavorazione (scavo e/o deposito).

Infine, si evidenzia che a conclusione di tali attività di controllo non emergevano violazioni alle vigenti normative ambientali.

1.2. I risultati dell'indagine.

La definizione di rifiuto, l'attribuzione del CER corretto, la determinazione della pericolosità o non dello stesso sono momenti fondamentali per la corretta gestione del rifiuto stesso; sono queste fasi iniziali che possono pregiudicare l'iter di smaltimento o di recupero e innescare l'attività illecita.

Infatti, anche nella presente attività sono stati riscontrati casi in cui il codice di identificazione del rifiuto non sempre corrisponde a quello che per caratteristiche dello stesso deve essere attribuito.

Una migliore determinazione degli elementi identificativi e delle condizioni di tracciabilità dei vettori, nelle varie modalità di trasporto dei rifiuti, consentirebbe, senza dubbio, una efficace attività di prevenzione degli illeciti.

Sarebbe opportuno, quindi, introdurre una nuova contabilità dei rifiuti attraverso l'utilizzazione di sistemi di gestione e trasmissione automatica dell'informazione.

Nella stessa ottica di semplificazione e riduzione della movimentazione dei rifiuti si inserisce la necessità di creare centri di inertizzazione di sufficiente capienza e connesse discariche per particolari tipologie di rifiuti a livello regionale, ciò al fine di evitare che il trasporto dei rifiuti verso destinazioni lontane possa rendere assai complicato la tracciabilità degli stessi e comportare uno smaltimento contrario alle norme.

Dallo studio sono emersi, inoltre, i lunghi tempi di reazione delle Arpa regionali nella fase delle analisi. In molti controlli le Arpa hanno comunicato gli esiti delle analisi a distanza di molti mesi e solo a seguito di continui solleciti. Una deficienza, che le Agenzie hanno spiegato con carenza di personale e di risorse, che potrebbe essere eliminata o attenuata con il trasferimento di know-how da una Agenzia all'altra.

Nel presente lavoro è stata utilizzata una metodologia che ha permesso di indagare il flusso dei rifiuti nella sua complessità; infatti, sono stati controllati i vettori in uscita dal sito industriale produttore di rifiuti, ispezionate le società individuate quali destinatarie e comparata la documentazione acquisita con quanto riscontrato.

Questa metodologia è trasferibile per lo studio di altri siti o agglomerati industriali, sia per attività di mero monitoraggio, sia per attività investigative da parte della magistratura inquirente e degli organismi investigativi.

L'uso indiscriminato del territorio ha comportato la necessità di recuperarlo attraverso l'avvio di costose procedure dirette alla messa in sicurezza e alla successiva bonifica delle aree interessate. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha, infatti, individuato ben 50 siti di interesse nazionale, coincidenti nella maggior parte dei casi con i grossi poli industriali nati nel dopo guerra ed attualmente in via di dismissione. In questo settore diventa, infatti, fondamentale l'attività di prevenzione diretta a vigilare che le ingenti quantità di rifiuti speciali in uscita dai siti di bonifica, estremamente pericolosi in quanto ricchi di metalli pesanti, quali cadmio, nichel, mercurio, vengano correttamente trattati e decontaminati. A tal proposito, potrebbe essere utile estendere la metodica, impiegata nel presente lavoro, per una migliore sorveglianza sulla corretta esecuzione degli interventi di bonifica di determinati siti di interesse nazionale e ad evitare che la movimentazione di milioni di tonnellate di tali rifiuti speciali possa attrarre gli appetiti di organizzazioni criminali o di imprenditori senza scrupoli.

L'attività di prevenzione e controllo potrebbe essere, inoltre, facilitata da una più completa e funzionale circolarità informativa tra gli organi deputati alle procedure di verifica. Infatti, è stato accertato che per il sito di Porto Marghera (VE), esiste tra il NOE di Venezia e l'ARPAV - Dipartimento Provinciale di Venezia - Servizio Rischio Industriale e Bonifiche - un continuo flusso informativo relativo alla destinazione delle "terre da scavo"

e “acque di falda”, originate dalle operazioni di drenaggio delle acque del sottosuolo eseguite per la messa in sicurezza di emergenza. In particolare, l'ARPAV, all'atto dell'avvio a smaltimento dei rifiuti provenienti dal sito di bonifica, richiede all'Agenzia di destinazione territorialmente competente, di esperire le opportune verifiche amministrative (autorizzazioni, F.I.R.) e tecniche (analisi di laboratorio) per accertare il corretto smaltimento dei rifiuti. La predetta comunicazione viene, altresì, inoltrata per conoscenza al locale NOE Carabinieri, che di conseguenza predispone un immediato riscontro sulla destinazione dei rifiuti e sulla correttezza delle procedure di smaltimento.

Tale sinergia informativa potrebbe senz'altro essere fattivamente esportata anche in altre realtà italiane.

Inoltre, nella stessa ottica di sicurezza e prevenzione ambientale, le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo- dovrebbero essere dotati di una cartografia georeferenziata dei siti di interesse presenti nella area di competenza, come parte di un sistema nazionale costruito con parametri ambientali standardizzati.

1.3. Prospettive e percorsi di riforma.

Il quadro normativo di riferimento in materia di gestione dei rifiuti è stato modificato nella sua struttura generale con la legge di delega ambientale.

In materia di attuazione della norma quadro, si impongono alcuni interventi riformatori in materia di gestione dei rifiuti speciali.

1) E' necessario, in primo luogo, che venga fornita una definizione di dettaglio, finora mancante nel quadro comunitario e nazionale del “trattamento dei rifiuti speciali”.

La definizione delle voci trattamento e trattamento di inertizzazione e/o innocuizzazione, si rende necessaria in considerazione del fatto che i numerosi casi di illegalità nel settore dello smaltimento dei rifiuti, sono facilitati come si evince quasi quotidianamente dalle operazioni effettuate dagli organi di polizia giudiziaria, da un vuoto normativo in materia di definizione di trattamento dei rifiuti. Si è riscontrato che nei contratti di smaltimento e nelle operazioni di trattamento dei rifiuti presso aziende di smaltimento, si parla spesso di trattamenti, ma non se ne specificano quasi mai i termini e i fenomeni chimici relativi al trattamento stesso; ciò si traduce nella gran parte dei casi in finti e virtuali trattamenti (il rifiuto rimane pericoloso ai fini dell'impatto sull'ambiente anziché essere declassato e reso meno cedibile all'ambiente stesso a seguito di un efficace trattamento) per i quali tuttavia il produttore paga al gestore dello smaltimento un costo aggiuntivo proprio per la voce trattamento. Siffatta situazione ha fatto sì che il sistema di gestione dei rifiuti fosse strutturato come una rete dalle maglie larghe attraverso le quali operatori senza scrupoli si infilano per realizzare grossi affari lucrosi, complice anche un disattento controllo da parte degli organi amministrativi territoriali. Inserire nei decreti attuativi della legge di delega ambientale le due definizioni di cui sopra crea un valido presupposto affinché le norme tecniche sul trattamento introducano dei “paletti” ben

precisi e diano nel contempo al controllore la possibilità di verificare l'effettuazione e l'efficacia dei trattamenti stessi.

2) Le norme tecniche sui rifiuti dovranno contenere una sezione specifica sui trattamenti di inertizzazione, innocuizzazione delle matrici chimiche presenti nel rifiuto speciale. Le tecnologie di trattamento e di inertizzazione dovranno essere puntualmente specificate dall'APAT sulla base dei codici del rifiuto e della pericolosità del rifiuto stesso. Gli operatori dovranno attenersi a tali tecnologie o a tecnologie di eguale efficacia, purché validate dall'APAT e verificate dall'organo di controllo.

3) La definizione di "ripristino ambientale".

La definizione di ripristino ambientale, nella sezione della legge attuativa che riguarderà la bonifica dei siti contaminati, dovrà essere formulata in maniera che vengano date ampie garanzie sulla reale efficacia del ripristino stesso. In ogni caso dovrà essere ben specificato che le operazioni di ripristino oltre che permettere il recupero del sito debbano altresì essere tali da ripristinare il suo originale ecosistema ad esso associato prima dell'intervento di contaminazione.

4) E' necessario istituire nell'ALBO una particolare sezione dedicata alle aziende che operano nel settore delle bonifiche dei siti contaminati prevedendo che queste siano titolari di tecnologie proprie certificate o brevettate o abbiano in concessione metodologie e tecnologie validate a livello internazionale e che soprattutto non curino esse stesse la progettazione della bonifica.

5) Rafforzamento delle strutture tecniche delle ARPA.

E' necessario rafforzare le strutture tecniche delle ARPA con particolare riguardo al settore dei rifiuti. I responsabili di tale settore dovranno seguire corsi di formazione particolari istituiti dal Ministero dell'Ambiente, dall'APAT e dalla Regione specificamente sul trattamento dei rifiuti, sull'insieme dei fenomeni che intervengono nel trattamento chimico, sulle tecnologie di trattamento, sulle apparecchiature utilizzate.

6) Bisogna prevedere nella norma tecnica il trattamento di trasformazione e di innocuizzazione delle matrici contenenti amianto con sistemi già presenti sul mercato, alcuni dei quali brevettati dal CNR affinché i costi di smaltimento in discarica si abbassino drasticamente e si evitino situazioni di monopolio nel settore dello smaltimento assai gravosi per i produttori di rifiuti a base di amianto. Il trattamento dovrà basarsi sul principio che il trattamento delle fibre di amianto ad alta temperatura (es. arco elettrico) trasforma le stesse in materiali non più inalabili a livello polmonare e alveolare.

7) E' opportuno che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio istituisca un sistema di controllo e verifica dei flussi industriali produttivi secondo il quale per un determinato flusso di ingresso in un sistema produttivo -costituito da materie prime, catalizzatori, solventi- si riesca a prevedere la quantità del prodotto, del rifiuto da smaltire e del materiale da riciclare, in modo da determinare un fattore teorico da verificare di volta in volta. Con tale sistema vi potrà essere un controllo più efficace sulla produzione di

rifiuti speciali, controllo che presenta tuttora numerose lacune a livello di informazioni di dettaglio in alcuni settori dell'industria. Al variare delle quantità in ingresso in un determinato ciclo industriale verificabile con fatture di acquisto dei materiali, si potrà prevedere attraverso il fattore teorico –elaborato secondo i criteri sopra indicati- la quantità di rifiuto a valle o di materiale riciclabile.

8) Nel settore dei rifiuti radioattivi occorrerà riprendere le proposte di legge presentate da maggioranza ed opposizione nel corso della XIII legislatura (su sollecitazione della Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti che aveva predisposto allo scopo un esauriente documento) in materia di siti di stoccaggio delle scorie nucleari che prevedevano la figura di un'autorità super partes (una sorta di Comunicatore) in grado di fornire alla popolazione informazioni di dettaglio e spiegazioni sulla validità della scelta di un determinato sito.

9) Occorre prevedere interventi del legislatore per qualificare meglio la figura del responsabile tecnico prevista dall'attuale normativa nelle aziende di smaltimento e spesso rivelatasi priva di requisiti di affidabilità, di capacità tecnica e di capacità organizzativa. Diviene indispensabile l'attivazione di specifici corsi di formazione da parte delle Istituzioni Tecniche dello Stato (APAT, ISS, CNR) con esami e test pratici.

2. I rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Sebbene le nuove tecnologie rappresentino un fattore di rapido sviluppo e di forte espansione economica e sociale delle società industriali, il loro ritmo di crescita e il loro breve ciclo di vita, hanno dato luogo ad un altrettanto rapido accrescimento della quantità di rifiuti da essi prodotti. L'industria elettronica rappresenta, di fatto, il settore produttivo in maggior espansione nel mondo e, conseguentemente, anche gli scarti del settore sono quelli che segnalano il più rapido aumento se confrontati ad altre tipologie di rifiuti.

Ogni anno in Europa vengono prodotte 6 milioni di tonnellate dei cosiddetti RAEE (il 4% del totale dei rifiuti urbani nell'Unione Europea) e si ritiene che il volume dei rifiuti tecnologici aumenterà di almeno il 4% ogni anno con la conseguenza che in 5 anni ne sarà generato un 20% in più e che in poco più di 10 anni la quantità sarà quasi raddoppiata. Attualmente la crescita dei RAEE supera di circa tre volte l'aumento medio dei rifiuti urbani.

In Italia, la produzione dei RAEE nel 2003 (fonte: Osservatorio Nazionale Rifiuti) è stata di 425.000 tonnellate di RAEE domestici (grandi bianchi, scaldacqua, piccoli elettrodomestici, condizionatori, elettronica di consumo e telecomunicazione domestica) e di 89.000 tonnellate di RAEE professionali (elettronica professionale e telecomunicazione professionale), con una produzione stimata di circa 20 Kg pro-capite.

Per quanto riguarda la fabbricazione delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, il dato riferito all'anno 2002 indica che, nel nostro Paese, sono stati immessi sul mercato 12.000 tonnellate di monitor, 12.400 tonnellate di personal computer, 1.240 tonnellate di

server e workstation, 900 tonnellate di scanner, 2.610 tonnellate di stampanti, 13.800 tonnellate di fax, copiatrici e multifunzione, 4.989 tonnellate di prodotti consumabili per stampanti (inchiostri, toner, ecc.).

Tuttavia, il vero problema dei rifiuti elettronici non è legato tanto alla loro quantità e volume, quanto piuttosto al loro potenziale impatto ambientale conseguente alla gestione del loro fine vita, per effetto delle sostanze pericolose che contengono. Il contenuto altamente tossico dei loro componenti, infatti, aggrava il rischio di impatto ambientale che una cattiva gestione di tali rifiuti può comportare per l'ambiente.

Personal computer, stampanti, telefoni, videocamere, fax, monitor, cartucce d'inchiostro e ancora, frigoriferi, lavatrici, televisori, ecc., contengono tutti sostanze estremamente pericolose quali metalli pesanti (piombo, mercurio, alluminio, rame, cadmio, cromo esavalente) plastiche di vario genere trattate con ritardanti di fiamma bromurati e ftalati, gas per il raffreddamento delle serpentine (CFC) e non solo. La maggior parte di questi elementi, se non correttamente smaltiti o riciclati possono essere causa di gravi forme di malattie per gli esseri umani e provocare danni irreparabili all'intero eco-sistema.

Un trattamento non appropriato e uno smaltimento non corretto dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche comporta la diffusione nell'ambiente di sostanze pericolose per la salute pubblica, la distruzione o comunque lo spreco di materiali che possono essere reimmessi nel ciclo produttivo, con conseguente depauperamento di risorse presenti in quantità limitata sul nostro pianeta.

L'altro elemento di grande criticità connesso alla gestione di queste tipologie di rifiuti è dato dalle attività illegali di trasferimento verso alcune aree dei Paesi in via di sviluppo.

Sebbene le istituzioni internazionali, già dal 1989 con la Convenzione di Basilea, abbiano dettato regole circa il divieto di esportazione di tali rifiuti, alcune inchieste condotte anche da associazioni ambientaliste internazionali, hanno dimostrato che ancora oggi, purtroppo, questa pratica è assai diffusa.

Nonostante la Convenzione infatti, molti produttori dall'Europa, dall'Australia, dal Canada e soprattutto dagli Stati Uniti hanno continuato ad esportare i loro rifiuti in Cina e nel resto dell'Asia nascondendo questa operazione sotto l'egida del riciclaggio e del recupero di tutte quelle materie (dall'oro, alle plastiche ai metalli pesanti) di cui il mercato dell'alta tecnologia (e non solo) ha grande bisogno.

Nei paesi di importazione, mancando mezzi, strutture e risorse adeguate, il riciclaggio di questi rifiuti avviene in maniera assolutamente artigianale (dopo aver scomposto i computer le parti non riciclabili vengono bruciate all'aperto; i monitor vengono depositati, in attesa di essere smaltiti, con grave deterioramento di tutte le matrici ambientali; i residui di toner vengono raschiati a mano dalle stampanti alzando nuvole di polvere sottilissima, e così via) e a costi bassissimi (il prezzo medio per lo smaltimento di una tonnellata di rifiuti tossici nei paesi OCSE va dai 100 ai 2000 dollari, in Africa dai 2,5

ai 50. Un lavoratore cinese viene pagato in media 1,5 dollari al giorno) esponendo i lavoratori - spesso bambini - ai pericoli di un contatto diretto con le sostanze tossiche in essi contenute e danneggiando notevolmente l'ambiente circostante. L'Asia e molti paesi del sud del mondo sono così costretti per povertà a smaltire i resti di prodotti di cui non hanno beneficiato, sobbarcandosene anche i costi ambientali.

Alcuni Paesi, peraltro, tra cui gli Stati Uniti, non hanno ancora ratificato la Convenzione di Basilea sebbene questa, ancora nel 1994, sia stata rafforzata con il "*Basel Ban Amendment*" che vieta definitivamente l'esportazione di rifiuti tossici dai paesi ricchi a quelli poveri, non ammettendo neanche il riciclaggio tra le motivazioni; tuttavia, finché non ci sarà un'adesione formale di un numero sufficiente di Paesi, gli obblighi posti dall'atto aggiuntivo della Convenzione non entreranno in vigore in nessuno dei Paesi OCSE.

Le impressionanti cifre relative alla produzione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche e in particolare, i preoccupanti dati relativi ai sistemi di smaltimento in uso, hanno indotto la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti ad una attenta analisi dei processi di gestione che regolano il mercato italiano del recupero e del riutilizzo dei RAEE e delle misure di carattere normativo che il Governo e il Parlamento hanno inteso adottare nel corso di questa legislatura con particolare riferimento al decreto legislativo di attuazione delle direttive comunitarie in materia.

Il mercato del riutilizzo e del recupero dei RAEE in Italia è ancora estremamente limitato. Ancora oggi purtroppo, oltre il 90% dei RAEE sono conferiti in discarica, inceneriti o recuperati senza trattamento preliminare, con la conseguenza che una percentuale delle sostanze inquinanti è dispersa nell'ambiente e potrebbe entrare nella catena alimentare.

La gestione dei rifiuti, al contrario, non può e non deve più essere effettuata col solo obiettivo di "buttare via" ciò che non serve più, bensì deve essere obbligatoriamente considerata come una grande opportunità di produrre nuovo valore sfruttando adeguatamente, con modalità dichiaratamente eco-compatibili, l'immensa "risorsa" di cui si dispone e che quasi mai è stata considerata come tale.

Purtroppo, però, la grande opportunità che una gestione corretta dei rifiuti può offrire alle imprese, non ha ancora fatto breccia nel mercato italiano anche in assenza di una legislazione con regole certe e atta a garantire controlli efficaci e il rispetto delle norme e dei processi di lavorazione sostenibili per l'ambiente e sicuri per la salute.

Un altro elemento di sofferenza in cui si trova il mercato del recupero e del riutilizzo corretto dei RAEE, è riconducibile all'elevato livello dei costi che una impresa deve sopportare per disporre delle attrezzature in grado di garantire determinate performance e per operare in conformità alle disposizioni di legge ed alle regole tecniche (linee guida APAT e norme CEI). Costi dei macchinari e tariffe rappresentano, molto spesso un disincentivo allo svolgimento di operazioni di corretto recupero lasciando il

campo, il più delle volte, a procedimenti meno onerosi ma, sicuramente meno attenti alla qualità del risultato.

Tali metodologie sono rappresentate, in particolare, dalla cosiddetta "*cannibalizzazione*", che consiste nell'asportazione solo di alcuni materiali o componenti che hanno un valore commerciale (gas, metalli, compressore) e nello smaltimento in discarica di tutto il resto, e da forme di recupero "*approssimativo e parziale*" consistenti in procedimenti apparentemente corretti, effettuati con attrezzature solo apparentemente idonee ma che permettono solo un parziale recupero, quasi esclusivamente delle sostanze lesive.

In entrambi i casi, non esistono strumenti che consentano l'individuazione di responsabilità in ordine soprattutto all'immissione sul mercato di prodotti ri-utilizzati e al corretto smaltimento dei residui di lavorazione. In questo quadro risulta evidente come sia possibile l'inserimento nel mercato di soggetti che, abbagliati da facili guadagni e privi di scrupoli, utilizzino pericolose procedure di gestione di queste tipologie di rifiuti compresa quella, precedentemente descritta, del loro trasferimento verso le aree più povere del pianeta.

Diventa necessaria allora, una regolamentazione certa del mercato del recupero. Il trattamento dei rifiuti potrà diventare industria a condizione che il settore sia regolamentato da leggi chiare, che queste siano completate con le rispettive norme di attuazione e che l'applicazione delle regole sia costantemente verificata dagli Organismi di controllo a ciò delegati, in modo che questa risulti nei fatti uguale per tutti e la competizione sul mercato si possa sviluppare verso la ricerca del continuo miglioramento dell'efficacia ambientale e della dovuta efficienza gestionale.

Solo in questo modo si può ottenere una crescita industriale diretta ed indotta, promuovendo cioè, un crescente sviluppo aziendale dei moltissimi operatori sani presenti sul mercato, la nascita di nuove imprese nel settore, il rilancio della produzione industriale delle aziende già oggi capaci di produrre e di esportare tecnologie per il recupero e la valorizzazione della materia, l'incremento dei livelli occupazionali nazionali, il miglioramento significativo degli impatti ambientali, la creazione di valore per le imprese del nostro Paese.

Con l'emanazione del decreto legislativo n. 151 del 25 luglio 2005, che ha dato attuazione alle direttive comunitarie 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, il Governo ha cercato di avviare a soluzione alcune di queste evidenti criticità.

Le tre direttive sono finalizzate, in particolare, a ridurre (ed in alcuni casi a vietare) l'utilizzo di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché a promuovere il reimpiego, il riciclaggio ed il recupero dei relativi rifiuti, per i quali è prescritta una rigorosa e dettagliata disciplina.

Con queste direttive si è avviata una vera e propria rivoluzione per tutto il comparto industriale, in particolare per quello elettronico, elettrico e dell'informatica.

L'adozione di tali direttive è stata imposta, come detto, dalla crescente preoccupazione dell'Unione Europea in ordine al rapido aumento e alla pericolosità dei rifiuti elettronici, oltre il 90% dei quali va attualmente in discarica senza alcun adeguato trattamento preliminare di eliminazione delle sostanze pericolose il cui utilizzo sarà bandito negli stessi apparecchi a partire dal 2006.

La Direttiva 2002/96/CE reca "(...) misure miranti in via prioritaria a prevenire la produzione di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche il loro reimpiego, riciclaggio e ad altre forme di recupero in modo da ridurre il volume di rifiuti da smaltire".

La direttiva applica il concetto della Responsabilità estesa del produttore (chi inquina paga). I produttori avranno l'obbligo di provvedere al finanziamento delle operazioni di raccolta, stoccaggio, trasporto, recupero, riciclaggio e corretto smaltimento delle proprie apparecchiature una volta giunte a fine vita. Tale responsabilità finanziaria sarà di tipo individuale, per i prodotti immessi sul mercato dopo l'entrata in vigore dei recepimenti nazionali della direttiva, e collettiva per i prodotti immessi sul mercato prima di tale data.

Nella Direttiva viene previsto un rafforzamento della responsabilità dei singoli produttori delle apparecchiature, i quali oltre ad organizzare e finanziare il recupero, la raccolta e il riciclaggio dei rifiuti hi-tech dovranno anche provvedere alla progettazione secondo principi di eco-design e prevenzione.

Di pari importanza è la Direttiva "gemella" alla RAEE, la RoHS 2002/95/CE (RoHS - Restriction of the Use of Certain Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment), la quale prevede che gli Stati membri dell'Unione Europea provvedano, sempre dal luglio 2006 all'eliminazione dalle apparecchiature di nuova produzione di alcune sostanze altamente nocive e, di conseguenza, alla sostituzione delle stesse con materie sicure o più sicure.

La direttiva RoHS si applicherà alle Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche che rientrano nelle categorie previste dall'allegato I A della Direttiva RAEE 2002/96/CE (grandi elettrodomestici, piccoli elettrodomestici, apparecchiature informatiche e per telecomunicazioni, apparecchiature di consumo, apparecchiature di illuminazione, strumenti elettrici ed elettronici, giocattoli e apparecchiature per lo sport e il tempo libero, distributori automatici), nonché alle lampade ad incandescenza e ai lampadari delle abitazioni, con lo scopo di limitare l'uso di sostanze pericolose nelle AEE non solo in funzione della tutela della salute umana, ma anche in funzione del recupero e dello smaltimento ecologicamente corretto di tali rifiuti; infatti, imponendo una restrizione dell'uso di tali sostanze pericolose aumenteranno con molta probabilità le possibilità e la convenienza economica del riciclaggio dei RAEE e diminuirà l'impatto negativo sulla salute dei lavoratori degli impianti di riciclaggio.

Dalla data del 1° luglio 2006 gli Stati membri provvederanno affinché le AEE di nuova produzione non contengano piombo, mercurio, cadmio, cromo esavalente, bifenil polibromurati (PBB) e/o etere di difenile polibromurato (PBDE).

I produttori delle apparecchiature, nell'impiegare tali sostanze, dovranno stabilire valori massimi di concentrazione al di sotto dei quali è tollerata la presenza delle sostanze stesse nei materiali e nei componenti delle AEE.

Entrambe le direttive condividono comunque lo stesso obiettivo di migliorare la qualità della vita, se non nel presente, almeno nell'immediato futuro.

Pertanto gli Stati membri dovranno adottare misure adeguate al fine di ridurre al minimo lo smaltimento dei RAEE come rifiuti urbani misti, per poter raggiungere un elevato grado di raccolta separata dei rifiuti elettronici stessi.

La direttiva RAEE stabiliva che gli Stati membri dell'Unione Europea avrebbero dovuto procedere al recepimento nel proprio ordinamento giuridico entro il 13 agosto 2004, data che, purtroppo, è stata rispettata solamente dalla Grecia.

Il decreto legislativo n.151, emanato con circa un anno di ritardo rispetto a quanto previsto dalle direttive, ha prorogato la data per la realizzazione di un sistema organico di gestione dei RAEE al 13 agosto 2006, al fine di garantire, entro il 31 dicembre 2008, il raggiungimento dell'obiettivo (minimo) di 4 Kg. medi per abitante di raccolta separata.

La nuova normativa prevede importanti adempimenti: impone innanzitutto limitazioni all'utilizzo di sostanze pericolose, detta principi per la costruzione e la gestione a fine vita delle apparecchiature elettriche ed elettroniche oltre a prevedere obblighi gestionali e finanziari per la gestione dei rifiuti derivanti dalle stesse apparecchiature, suddividendoli sia per tipo di provenienza, rifiuti provenienti dai "nuclei domestici" o provenienti da "utenti diversi dai nuclei domestici", che per periodo di "costruzione", distinguendo i "rifiuti storici" dai "rifiuti nuovi".

Nello schema previsto, i produttori sono responsabili, su base individuale, del finanziamento relativo ai "rifiuti nuovi", per quanto riguarda i rifiuti provenienti sia da nuclei domestici che da utenti diversi da nuclei domestici.

Gli obblighi previsti, tuttavia, interessano un'ampia pluralità di soggetti, dai produttori ai consumatori finali, ai detentori del bene giunto a fine vita; dalla Pubblica Amministrazione, agli esportatori, ai distributori e agli impianti di gestione dei rifiuti.

Le apparecchiature di nuova immissione dovranno sempre riportare il marchio identificativo del produttore ed il simbolo, rappresentato dal "cassonetto mobile barrato", che evidenzia l'immissione sul mercato posteriore al 13 agosto 2006 oltre ad indicare la necessità di effettuare una raccolta separata di quelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, in modo che sia sempre possibile individuare chiaramente il produttore ed attribuirgli le competenti responsabilità.

Lo schema previsto dal decreto RAEE prevede che i produttori abbiano l'onere della progettazione ecologica, pensando fin dall'inizio alla gestione del fine vita dei rifiuti; i consumatori potranno consegnare, senza costi, i loro beni ormai giunti a fine vita presso i

distributori o presso le piazzole di raccolta ed il successivo sistema di recupero e di gestione eco-compatibile sarà finanziato dai produttori e/o dagli importatori.

Per quanto riguarda la raccolta differenziata di almeno 4 kg/anno di rifiuti hi-tech pro-capite ed al fine di assicurare una corretta gestione dei RAEE, il decreto predispone l'istituzione di un adeguato sistema informativo agli utenti di apparecchiature elettriche ed elettroniche riconducibili ai nuclei domestici ed in particolare circa: l'obbligo di non smaltire i RAEE come rifiuti urbani misti e di effettuare una raccolta separata degli stessi; i sistemi di raccolta disponibili, nonché la possibilità di riconsegnare al distributore l'apparecchiatura dismessa all'atto dell'acquisto di una nuova; gli effetti potenziali sull'ambiente e sulla salute umana come risultato della presenza di sostanze pericolose; il significato del simbolo (il "cassonetto mobile barrato") oltre alle sanzioni previste in caso di smaltimento abusivo di tale tipologia di rifiuti.

Si richiede inoltre che i produttori forniscano informazioni in materia di reimpiego e trattamento per ogni tipo di nuove AEE immesso nel mercato entro un anno dalla data di immissione sul mercato dell'apparecchiatura.

In linea di principio, il decreto prevede che venga privilegiato il reimpiego degli apparecchi interi, mentre per quanto riguarda i RAEE inviati al trattamento vengono previste percentuali di recupero variabile da un minimo del 70% ad un massimo dell'80% in peso medio per apparecchio, a seconda della categoria di appartenenza, e percentuali di reimpiego e riciclaggio di componenti variabile da un minimo del 50% ad un massimo del 75% in peso medio per apparecchio sempre a seconda della categoria di appartenenza.

Il decreto, infine, prevede anche un sistema sanzionatorio sostanzialmente in linea con gli orientamenti comunitari.

Il decreto legislativo n. 151, nel complesso, risulta aderente agli obblighi previsti dalle direttive comunitarie; rimangono irrisolte tuttavia, alcune questioni che, nell'ambito dei lavori svolti dalla Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, sono state rappresentate da molti dei soggetti che sono stati auditi nello specifico di tali tematiche.

La difficoltà del tema ha portato ad un testo di recepimento complesso ed ancora non esaustivo nella definizione, in particolare, dei meccanismi operativi. L'organizzazione del sistema di raccolta differenziata dei RAEE, ad esempio, non è stato definito rimandando i chiarimenti sugli aspetti pratici ad una serie di successivi decreti attuativi.

Così come sono stati rimandati all'emanazione di successivi decreti di attuazione altri adempimenti necessari a far funzionare l'intero sistema quali l'istituzione e le modalità di funzionamento del Comitato di vigilanza e controllo, l'istituzione e le modalità di funzionamento del Comitato di indirizzo per la gestione dei RAEE, quelle del Registro dei Produttori, nonché della costituzione del Centro di Coordinamento di tale Registro, finalizzato all'ottimizzazione delle attività di competenza dei sistemi collettivi, a garanzia di comuni, omogenee e uniformi condizioni operative.

La possibilità di far funzionare il sistema in modo efficace puntando, in particolare, a massimizzare i processi di recupero, riciclaggio e riutilizzo di queste tipologie di rifiuti, è dunque fortemente condizionata dalle scelte che si faranno con l'emanazione di questi provvedimenti attuativi.

Il ritardo accumulatosi nella fase di recepimento della direttiva comunitaria verosimilmente comporterà un sensibile differimento anche della fase operativa; la realizzazione dei previsti centri di raccolta, infatti, finirà col subire anch'essa un ritardo.

Si corre, pertanto, il rischio che l'intero sistema non riuscirà ad andare a regime con conseguente danno per l'intera filiera del recupero.

La Commissione sul ciclo dei rifiuti auspica che anche da questi provvedimenti giungano risposte concrete e regole certe, soprattutto per il mercato che ruota intorno a tali sistemi. Da questo punto di vista, infatti, il decreto 151/2005 merita di essere implementato in particolare per quello che riguarda le garanzie di qualificazione che gli operatori del settore del recupero e del riutilizzo dovranno fornire. Per intervenire in questo mercato sarà sufficiente l'iscrizione in una specifica categoria dell'Albo delle imprese di gestione dei rifiuti (un semplice adempimento amministrativo), senza che siano previste verifiche di qualità e di competenza delle imprese.

Tale impostazione appare sbilanciata a favore dell'esigenza di garantire che il mercato rimanga aperto e competitivo con il rischio, tuttavia, di una eccessiva frammentazione dello stesso e conseguente difficoltà di controllo e di garanzia circa la qualità del lavoro e delle performance messe in atto.

Altro elemento di criticità che appare utile sottolineare è dato dalla introduzione della definizione di "*Apparecchiatura Usata*". Tale definizione infatti, non prevista dalla direttiva, pone in capo ai distributori l'onere di decidere dell'eventuale riutilizzazione dell'apparecchiatura giunta a fine vita purché integra, nonché di ritirarla senza applicare la normativa sui rifiuti; la direttiva, al contrario, fa ricadere nel termine reimpiego il riutilizzo dei RAEE integri o dei loro componenti (ovvero: l'uso per cui erano stati inizialmente concepiti).

Il decreto 151/2005 prevede che solo dopo la valutazione sul possibile reimpiego da parte del distributore vi sia l'effettiva generazione del rifiuto che sarà quindi considerato in carico all' esercente; una tale anomala soluzione è servita solamente a superare l'impasse che si avrebbe nel considerare il distributore come un gestore di rifiuti, con la relativa necessità di possedere le obbligatorie autorizzazioni. Il rifiuto riconsegnato, infatti, dovrà essere considerato come prodotto dal punto vendita e non come ritirato da terza parte, anche se non è chiaro se permane la necessità di adempiere alla compilazione del "Registro di carico e scarico", dei formulari e del MUD oltre alle osservanze previste per il deposito temporaneo.

Di contro, tuttavia, il sistema così concepito potrebbe dar luogo all'espansione delle attività improprie di commercializzazione incontrollata di RAEE come beni, anche e soprattutto all'estero nascondendo, in alcune realtà, veri e propri smaltimenti abusivi. È pur

vero che il decreto stabilisce che il reimpiego non deve costituire un'elusione degli obblighi dei produttori, in particolare quelli relativi al raggiungimento degli obiettivi di recupero, e che pertanto deve essere privilegiato il reimpiego delle apparecchiature intere, ma tali previsioni, considerata l'assenza di regole precise sulla manutenzione dei beni in questione e sulla responsabilità del distributore, appaiono insufficienti ad evitare che la prassi del reimpiego diventi un'autorizzata elusione agli obblighi previsti dalla direttiva, oltre a quelli di sicurezza, senza entrare nel merito di quelli fiscali.

L'ultima questione che appare significativo sottolineare riguarda la raccolta separata dei RAEE. Come detto, in linea con gli orientamenti comunitari, il decreto legislativo ha posto in capo ai produttori gli oneri maggiori, per lo più sotto forma di finanziamento delle operazioni lungo l'intera filiera di recupero e trattamento dei RAEE. L'unica eccezione prevista, anch'essa conforme ai principi della direttiva, è stata quella di sollevare le aziende dall'onere del finanziamento della raccolta dei rifiuti provenienti dai nuclei domestici, in quanto il ritiro gratuito dovrebbe, da solo, incentivare fortemente i consumatori a restituire i rifiuti di AEE nei luoghi adatti, designati dalle autorità competenti.

Tuttavia, sebbene le autonomie locali dispongano già delle infrastrutture di raccolta capillare e per questo dovrebbero rappresentare il più efficiente operatore per organizzare la raccolta di più flussi di rifiuti, l'auspicio della Commissione è che al di là di qualsiasi previsione normativa l'incremento della raccolta differenziata delle apparecchiature elettroniche (e non solo), divenga patrimonio comune delle istituzioni, degli operatori del settore e di tutti i cittadini chiamati anch'essi a svolgere la loro parte attiva in un processo di sviluppo economico e produttivo coerente con i principi dello sviluppo sostenibile

3. I rifiuti radioattivi; in particolare i preparati radiferi utilizzati in ambito sanitario.

Il problema della gestione e messa in sicurezza del materiale radioattivo ha costituito ulteriore ambito di analisi della Commissione, anche e soprattutto per la sua stringente attualità.

Infatti il numero delle fonti radiogene detenute sia in ambito industriale che in ambito sanitario è molto elevato con evidenti problemi di sicurezza sia sotto il profilo della tutela ambientale (per evitare illeciti smaltimenti), sia sotto il profilo della sicurezza pubblica (al fine di evitare un uso improprio o addirittura criminale).

Per quanto qui interessa, occorre innanzitutto precisare che il radio (Ra - 226) - un radionuclide con un tempo di dimezzamento di circa 1600 anni, caratterizzato da emissione in equilibrio con i propri discendenti, di radiazioni gamma considerevolmente penetranti - è stato usato sin dal 1920 in aghi, placche e tubi per la cura di determinati tumori.

I preparati di radio venivano assegnati inizialmente dall'Istituto Superiore di Sanità e, successivamente, dal Ministero della salute alle strutture sanitarie ove veniva praticata la cosiddetta "radioterapia".

L'impiego in Italia di preparati radiferi nella cura di patologie tumorali è cessato verso la fine degli anni '80, allorchè vennero utilizzate altre terapie più efficaci e meno pericolose ed invasive per i pazienti.

Soltanto nel 2000 il Consiglio Superiore di Sanità dichiarò ufficialmente che la metodologia terapeutica utilizzante il radio doveva essere considerata assolutamente obsoleta e che bisognava in ogni modo reperire e recuperare il radio ancora giacente presso le strutture sanitarie.

Tuttavia detti preparati radiferi a tutt'oggi risultano in parte essere detenuti presso le strutture sanitarie assegnatarie.

Pertanto questi materiali debbono essere considerati, ai sensi dell'art.4, comma , lett. i) del D. Lgs. 17 marzo 1995, n.230 "rifiuti radioattivi", non essendo previsto per essi "il riciclo o la riutilizzazione".

Dal 1986 l'ENEA, attraverso la NUCLECO S.p.a., ha iniziato il recupero di detti rifiuti radioattivi non più utilizzati dalle strutture ospedaliere.

Ma nel 1997 la NUCLECO S.p.a. ha dovuto sospendere il ritiro dei preparati radiferi poiché il deposito era saturo.

In ogni caso, la NUCLECO S.p.a., su esplicita richiesta delle strutture ospedaliere hanno continuato a mettere in sicurezza i materiali radiferi che giacevano presso le strutture stesse.

Attualmente la NUCLECO S.p.a. detiene circa 74 grammi di radio e circa 7 - 7,5 grammi è ancora giacente presso gli ospedali.

Il Ministero della Sanità, con nota DPV. V07/3.1.2.1 H/665 del 16 aprile 1998, per meglio censire la situazione nazionale relativa alla giacenza dei preparati di radio - 226, ha trasmesso un questionario ricognitivo a tutti gli assessori della Sanità delle regioni, allo scopo di redigere una dettagliata lista delle aziende sanitarie in possesso di tali preparati.

La Commissione, come si è detto in esordio, ha svolto un'accurata ed approfondita indagine sulla problematica dei preparati radiferi, svolgendo audizioni di soggetti istituzionali, quali Istituto Superiore di Sanità, ENEA, NUCLECO S.p.a., APAT e Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

A seguito degli accertamenti, sono emerse specifiche criticità che di seguito si espongono.

a) I preparati radiferi sono pericolosi non solo per l'irraggiamento gamma che ne deriva, ma anche perché se non adeguatamente schermati e contenuti in appositi contenitori emettono il radon (gas radioattivo, la cui presenza negli ambienti interni costituisce la seconda causa di tumore al polmone, dopo il fumo, nel mondo).

b) I preparati radiferi sono realizzati in forme metalliche di piccolissime dimensioni e quindi difficilmente percepibili quali fonti di pericolo radiologico.

Vi è da dire, inoltre, che non si ha contezza dell'effettiva distribuzione del materiale poiché diversi preparati radiferi sono stati acquistati privatamente nel corso degli anni da medici o da strutture sanitarie sia pubbliche che private che svolgevano attività di radioterapia.

Detti preparati potrebbero essere smaltiti illecitamente, con particolare riferimento alle strutture private, considerati i costi elevatissimi della loro messa in sicurezza.

Poiché il deposito della NUCLECO S.p.a. è saturo, alcune strutture sanitarie hanno scelto delle soluzioni privatistiche per la messa in sicurezza del radio, attraverso l'utilizzo di alcune società che prelevano il materiale per trasferirlo all'estero, senza che queste diano sufficienti garanzie di uno smaltimento lecito.

c) I sopralluoghi effettuati presso alcune strutture sanitarie hanno evidenziato l'impossibilità di rinvenire le prescritte autorizzazioni, nonché i registri di radioprotezione (registri dell'Esperto qualificato) relativi ai preparati radiferi.

Inoltre non è stato possibile ricostruire i passaggi di consegna tra i diversi esperti qualificati che si sono succeduti nel tempo al fine di garantire una adeguata e costante sorveglianza fisica dei preparati suddetti.

d) I circa 7 – 7,5 grammi di radio ancora giacenti ufficialmente presso le strutture sanitarie pubbliche debbono essere definitivamente messi in sicurezza perché posti in contenitori molto vecchi che possono rilasciare il gas radon nell'ambiente.

e) In tutto il territorio nazionale risultano distribuiti circa 30 – 40 grammi di radio di cui non se ne conosce esattamente la collocazione.

Il fatto che detti materiali radioattivi possono non essere sotto controllo rientra, a livello più generale, nel fenomeno delle cosiddette "sorgenti orfane".

f) I preparati radiferi meritano particolare attenzione per il loro possibile utilizzo per la costruzione di ordigni non convenzionali, quali la cosiddette "bombe sporche"⁽¹⁾.

3.1. Prospettive operative e di riforma normativa.

Dal momento che sul territorio sono distribuiti anche preparati radiferi dei quali non si conosce l'esatta collocazione, occorrerebbe individuare uno strumento normativo che favorisca l'emersione, il ritrovamento e la successiva messa in sicurezza delle predette

⁽¹⁾ Bomba Sporca (R.D.D. – Radioactive Dispersal Devices): dispositivo non convenzionale costituito dall'insieme di una sostanza esplosiva e una fonte radioattiva in modo tale da unire ai danni dell'esplosione convenzionale quelli derivanti dalla necessaria contaminazione dell'area.

sorgenti orfane, nel prevalente interesse alla tutela della salute dei cittadini ed alla sicurezza nazionale.

A tal proposito, particolarmente significativa appare la Direttiva Euratom 2003/112 del 12 dicembre 2003, che incoraggia gli Stati membri dell'Unione europea ad introdurre sistemi volti all'individuazione ed al ritrovamento di eventuali sorgenti orfane, promovendo l'organizzazione di campagne di recupero. La direttiva contempla anche la possibilità di una partecipazione finanziaria degli Stati membri alle spese di recupero, gestione e messa in sicurezza.

Posto ciò si ravvisa l'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento una norma che preveda la non punibilità del detentore o possessore di preparati radiferi se provvede a farne denuncia e successivamente a consegnarli all'autorità di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, entro il termine di tre mesi decorrenti dall'entrata in vigore della legge.

Dovrà essere inoltre normativamente previsto che, in ogni caso, i costi per il recupero, la gestione e la messa in sicurezza debbono essere sostenuti interamente dallo Stato.

Tali previsioni consentirebbero la messa in sicurezza delle sorgenti orfane e di evitare nel contempo la soggezione dei soggetti responsabili delle sorgenti stesse alle gravose sanzioni penali previste dal D. Lgs. n.230/1995.

Sarebbe, inoltre, opportuno che la gestione e le messa in sicurezza di detti preparati radiferi venisse affidata esclusivamente allo Stato, al fine di evitare la possibilità di un loro smaltimento illecito, stante anche le ridottissime dimensioni dei materiali in questione.

Opportuna sarebbe anche la previsione della costruzione di idonei depositi di tipo definitivo (di cui attualmente l'Italia non dispone), in cui collocare i materiali radioattivi e il combustibile irraggiato proveniente dalle operazioni di disattivazione.

4. I veicoli fuori uso.

La gestione dei veicoli ha costituito oggetto di specifico approfondimento da parte della Commissione, con particolare riferimento al percorso di adeguamento del diritto interno alle disposizioni comunitarie in materia.

Già nella relazione sulle attività della Commissione approvata nel mese di luglio 2004, erano già state espresse alcune considerazioni in ordine al decreto legislativo n.209, del 24 giugno 2003, di attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso.

In quel contesto erano stati sollevati alcuni rilievi critici nei confronti del testo licenziato dal Parlamento e si suggerivano alcune modifiche al fine di renderlo più aderente ai principi e ai criteri indicati dalla direttiva.

Nel frattempo, la Commissione delle Comunità Europee ha avviato nei confronti dell'Italia una procedura d'infrazione (n.2003/2204) per il non corretto recepimento delle disposizioni contenute nella direttiva e, con parere motivato, ha formulato alcuni rilievi di merito.

Deve essere rilevato, peraltro, che è in fase di elaborazione un nuovo decreto legislativo che ha lo scopo di apportare modifiche ed integrazioni al decreto 209/03, tendenti a recepire tali rilievi.

Appare utile, a tale ultimo riguardo, rappresentare un giudizio sostanzialmente positivo in ordine all'articolato in corso di predisposizione, soprattutto nella parte in cui sembra recepire i rilievi formulati dalla Commissione europea nonché alcune delle considerazioni critiche che questa stessa Commissione aveva espresso in precedenza.

Si rileva, infatti, che il nuovo testo presenta un carattere innovativo in particolare per quanto attiene all'estensione delle norme applicabili ai veicoli a tre ruote soprattutto nella parte che riguarda l'organizzazione di una rete di centri di raccolta da parte dei produttori di tali veicoli.

Vengono inoltre accolti completamente i rilievi sulla non corrispondenza della definizione di "trattamento" tra il testo vigente e la direttiva; così come vengono indicate altre modalità di organizzazione del sistema, più aderenti all'organizzazione del mercato italiano dei veicoli.

5. La criminalità ambientale: *modus operandi*, strategie investigative, prospettive di contrasto e prevenzione.

Gli elementi acquisiti dalla Commissione, nel corso delle missioni e delle audizioni, confermano la grande attenzione della criminalità, organizzata e non, nei confronti del sistema del ciclo integrato dei rifiuti.

In particolare, dalle audizioni degli organi inquirenti è emerso come nessuna regione d'Italia può considerarsi fuori dalle rotte del traffico illecito di rifiuti, sia urbani che speciali. Se fino a poco tempo fa si diceva, semplicisticamente, che la Campania ed in genere le regioni meridionali erano le tappe ultime dei traffici illeciti, oggi si può affermare che si è di fronte ad un fenomeno dalle dimensioni nazionali e transnazionali.

Le numerose operazioni di polizia giudiziaria, sulle quali la Commissione ha ritenuto di portare costantemente la propria attenzione sia per aggiornare la descrizione fattuale del fenomeno che per suggerire opportuni rimedi amministrativi e legislativi, hanno evidenziato come i rifiuti si muovano non solo dal settentrione verso il Mezzogiorno, dove i rifiuti vengono smaltiti in discariche non autorizzate, cave dismesse, specchi d'acqua (si pensi ai cd. "laghetti della camorra" del litorale Domiziano, sottoposti a sequestro dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente ed oggetto di un recente

piano di riqualificazione da parte del Ministero dell'Ambiente) o nel sottosuolo di fondi anche a destinazione agricola.

Oggi devono registrarsi anche le rotte che dal nord-ovest vanno al nord-est, che dal nord arrivano al centro e anche quelle che dal sud portano al nord, con la nascita di veri e propri cartelli di trafficanti che operano sia a livello regionale che interregionale.

A tal proposito, è emblematica l'indagine "Eldorado", condotta dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente e coordinata dalla Procura presso il Tribunale di Milano, che ha svelato l'illecito operare di una organizzazione criminale dedita all'illecito trasporto nelle province di Varese, Como e Milano dei rifiuti provenienti dagli impianti di tritovagliatura di Giffoni Valle Piana (SA) e di Paolisi (BN), durante la cosiddetta emergenza dell'emergenza verificatasi in Campania nel 2003. In particolare, i rifiuti in questione, invece di essere smaltiti presso siti autorizzati, venivano inviati "tal quali" in impianti per la produzione di compost per l'agricoltura o, addirittura, venivano "tombati" in buche realizzate presso cantieri edili o all'interno di insediamenti produttivi.

Le vicende giudiziarie di cui la Commissione è venuta a conoscenza dimostrano, altresì, l'esistenza di una nuova rotta che ha spostato il traffico dalla dorsale tirrenica a quella adriatica, coinvolgendo in particolare le aree interne del litorale abruzzese e molisano.

La contaminazione di zone, tradizionalmente esenti da presenze criminali, organizzate e non, è confermata dall'indagine "Mosca", condotta dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, in collaborazione con il ROS, e coordinata dalla Procura presso il Tribunale di Larino (CB), nei confronti di un sodalizio criminale, operante tra Campania e Molise, nel settore del traffico illecito di rifiuti. Le indagini hanno consentito di documentare come l'organizzazione gestisse quantitativi elevatissimi di rifiuti speciali pericolosi, provenienti dal nord Italia, in particolare dal sito industriale di Porto Marghera (VE), che venivano smaltiti abusivamente in aree situate a ridosso del litorale molisano, in prossimità di greti di fiumi e torrenti, nonché in terreni coltivati, grazie anche alla complicità di locali aziende agricole, che impiegavano i fanghi contaminati come fertilizzanti. I rifiuti, quantificabili nell'ordine di migliaia di tonnellate, contenenti arsenico, zolfo, mercurio, cromo, rame, piombo e reflui ad alta tossicità, erano accompagnati nel loro tragitto da falsa documentazione, che non ne certificava il reale livello di pericolosità. Tra i beni sottoposti a sequestro ci sono anche quattro ettari di terreno, ove erano stati occultati ingenti quantitativi di rifiuti pericolosi. Il terreno, peraltro, era stato coltivato a grano, successivamente raccolto e venduto nella quantità di nove tonnellate ad un consorzio locale operante nel campo della distribuzione di genere alimentari. Il cereale, interamente sottoposto a sequestro, risultava contenere, agli esami di laboratorio, un'alta concentrazione di cromo.

I tanti traffici che ruotano attorno al ciclo dei rifiuti evidenziano il ruolo chiave svolto dai centri di stoccaggio.

Questi siti intermedi, nati per facilitare le attività di recupero, si sono trasformati in un vero e proprio serbatoio di illegalità. I predetti centri, oltre a presentare spesso un'impiantistica inadatta per eseguire quei trattamenti per i quali sono stati autorizzati, sono siti dove si procede con disinvoltura ad attività di miscelezioni *tout court* di rifiuti speciali pericolosi con quelli non pericolosi. L'attività illecita, inoltre, è completata dall'alterazioni e falsificazioni dei documenti di accompagnamento delle tipologie dei rifiuti, che vengono così avviati a forme di smaltimento non corrette ed in dispregio della normativa, consentendo, allo stesso tempo, una forte riduzione di costi per le imprese.

Altro anello debole della catena del ciclo della gestione dei rifiuti è quello rappresentato dai laboratori di analisi. Infatti, la declassificazione e la conseguente falsificazione delle caratteristiche reali dei rifiuti, nel transito da un centro di stoccaggio all'altro, si realizza principalmente con l'opera fraudolenta dei laboratori, che, attestando falsamente l'idoneità analitica dei rifiuti, rendono compatibile il loro smaltimento in siti all'occorrenza individuati. I cosiddetti "colletti bianchi" dell'eco-criminalità non hanno più bisogno di occultare o sversare i rifiuti in aree incustodite lontane dal controllo delle forze dell'ordine, stringendo eventualmente accordi con la locale criminalità organizzata; sfruttando la complicità del chimico di turno, che predispone certificati analitici falsi, o con la copertura di funzionari pubblici corrotti, che rendono pressoché nulle le possibilità di un controllo preventivo di natura amministrativa, riescono a "ripulire" interi carichi di rifiuti speciali, che poi finiscono per essere smaltiti in impianti non idonei.

In sintesi, la procedura del cd. "giro bolla" si realizza secondo le seguenti fasi: i rifiuti prelevati dalla impresa produttrice giungono presso le società che dovrebbero effettuare il recupero, ma, in realtà, non sono assoggettati ad alcun tipo di trattamento (e ciò per diversi motivi: la carenza di impianti idonei, l'impossibilità di una successiva commercializzazione, il risparmio sui costi di gestione).

L'unica attività svolta consiste nel sostituire il formulario che accompagna il rifiuto con altro F.I.R. ovvero con documento di trasporto recante la nuova denominazione (ad es.: ammendante, terriccio, terre e rocce, ecc). I medesimi rifiuti ripartono, quindi, alla volta del centro finale di smaltimento, da dove poi vengono trasferiti in cave per la ricomposizione ambientale, sparsi su terreni come "compost" per l'agricoltura, utilizzati per sottofondi stradali o interrati in buche realizzate in fondi di proprietà di privati compiacenti.

Inoltre, le più recenti indagini hanno evidenziato come al "giro bolla" si sia aggiunto - come è emerso, in particolare, a seguito della audizioni dei Carabinieri del Comando per la Tutela dell'Ambiente impegnati nell'indagine "Houdini"- la pratica del "codice prevalente": una partita ottenuta dalla miscelazione di rifiuti con codici diversi viene identificata con il CER del rifiuto presente in maggior quantità.

Ulteriore elemento di riflessione, emerso dalle attività della Commissione, è l'esistenza di soggetti e società commerciali di intermediazione, il cui compito è quello di mettere in contatto l'impresa produttrice di rifiuti con il trasportatore o lo smaltitore.

Di fatto le società di intermediazione costituiscono veri e propri motori dell'intera attività relativa allo smaltimento dei rifiuti. Per la loro natura di aziende di servizi, tali società non entrano "fisicamente" mai a contatto con i rifiuti, la loro attività riguardando, infatti, esclusivamente l'organizzazione dell'illecito circuito finalizzato allo smaltimento.

Spesso i soggetti che effettuano questo tipo di attività movimentano centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti, senza muoversi dai propri uffici.

L'indagine "Cassiopea" della Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere (CE) è particolarmente sintomatica del *modus operandi* di tali soggetti; l'organizzazione indagata si articolava, al suo interno, in settori con specifiche specializzazioni: tra queste è interessante il ruolo dei cd. "stakeholders", cioè coloro che ascoltano e recepiscono le esigenze dell'utenza, soggetti che stabilmente hanno contatti con i responsabili ambiente e qualità di molte imprese, realizzando, di fatto, una sorta di "ecoaudit".

In linea generale, quindi, si può affermare che la gestione illecita dei rifiuti è orientata secondo due direttive principali.

La prima vede il realizzarsi di forme di inquinamento, per così dire, episodico e non organizzato; si tratta cioè, di attività poste in essere senza la preoccupazione di munirsi dell'usbergo della norma, risolvendosi nello smaltimento di rifiuti in assenza di qualsiasi autorizzazione. Si tratta, in buona sostanza, di un comportamento volto semplicemente a fare del territorio un luogo di abbandono dei rifiuti.

L'illegalità diffusa ha motivazioni differenti che vanno dal mero conto economico alla minore sensibilità ambientale, ad arretratezze culturali che in certe zone del territorio nazionale fanno sì che tante aree pubbliche siano considerate terra di nessuno.

Di particolare significato, in tale prospettiva, è, altresì, l'operazione "Terra Mia", svolta dal Corpo Forestale dello Stato e coordinata dalla Procura della Repubblica di Nola.

Gli accertamenti hanno riguardato lo smaltimento illecito di olii minerali, piombo, scorie saline, schiumature di alluminio, nonché polveri di abbattimento dei fumi degli altoforni: il tutto veniva disperso su centoventi ettari di terreno, ai confini di campi coltivati o di zone sottoposte a bonifica come i Regi Lagni. Una sorta di "triangolo dei veleni" tra i Comuni di Nola, Marigliano e Acerra, dove sono state sequestrate 25 discariche. Per tutti gli indagati l'accusa è di associazione a delinquere finalizzata al traffico e allo smaltimento illegale di rifiuti, truffa aggravata e disastro ambientale.

L'indagine è partita da uno screening del territorio in questione, che ha fatto sorgere sospetti sulle attività delle società coinvolte, in considerazione dell'assenza in Campania di discariche per lo smaltimento di alcuni degli inquinanti sopra indicati. L'esito ha confermato i sospetti: la soluzione escogitata dagli imprenditori era facile ed economica: abbandonare i rifiuti tal quali sul territorio.

La seconda direttrice, invece, passa attraverso la “simulazione” del rispetto della normativa, sicché la conseguente illecita gestione, sebbene “coperta” da autorizzazioni valide, utilizza false certificazioni attestanti la non pericolosità dei rifiuti.

Non è la sola criminalità organizzata ad operare in modo illegale.

Esistono, infatti, società commerciali che hanno come “ragione sociale” proprio la gestione illecita di rifiuti, soprattutto di origine industriale.

L’operare in dispregio delle prescrizioni normative in tema di rifiuti genera, peraltro, non solo gravissimi e spesso irreversibili danni all’ambiente, ma causa anche una catena ininterrotta di atti emulativi da parte di altre imprese che giustificano il loro operare nell’illegalità quale comportamento obbligato a difesa della loro capacità imprenditoriale.

Da un punto di vista strettamente aziendalistico, infatti, la gestione dei rifiuti derivanti dai processi produttivi rappresenta per le imprese un costo che, negli ultimi anni, si è incrementato con il crescere dell’attenzione delle istituzioni e del legislatore alla tutela ambientale. Tale tendenza ha creato effetti distorsivi nel mercato, ponendo in essere una vera e propria concorrenza sleale, il che ha indotto diffusi comportamenti emulativi.

Conseguentemente, si è accresciuta, ovunque, la propensione all’illecito smaltimento nonché la dimensione del mercato illegale gestito dalla criminalità, attratta dalla possibilità di realizzare ingenti guadagni, anche attraverso il ricorso ad indebite percezioni di finanziamenti pubblici.

Sicché il mercato illecito dei rifiuti si presenta caratterizzato da tre tipologie fondamentali di soggetti:

- le imprese che mirano a risparmiare i costi di eco-compatibilità;
- le imprese che fanno dello sfruttamento illecito dell’ambiente il proprio oggetto sociale;
- le imprese controllate o gestite direttamente dalla criminalità organizzata che offrono ‘servizi’ in materia ambientale, anche sfruttando la rete di rapporti transnazionali.

Sullo sfondo di quelle che possono definirsi delle vere e proprie holding criminali c’è spesso una Pubblica Amministrazione “disattenta” nell’attività di rilascio delle autorizzazioni ambientali ed inefficiente nelle successive fasi di controllo amministrativo, se non, in alcuni casi, collusa con gli eco-criminali.

Non solo.

Come ampiamente riferito nella Relazione sulla Campania, e come da ultimo anche per l’esperienza commissariale calabrese, spesso è accaduto che la stessa struttura commissariale per l’emergenza rifiuti abbia favorito se non proprio agito da complice delle organizzazioni criminali dedite al traffico illecito dei rifiuti ed allo sfruttamento illecito delle risorse ambientali.

In tale ambito, assumono un rilievo particolare le recentissime attività di indagine coordinate dalla Procura presso il Tribunale di Napoli e svolte dal Comando Carabinieri Tutela per l'Ambiente che hanno riguardato imprese assegnatarie di appalti da parte del Commissariato, talora (come nel caso della "Resit") con collegamenti, secondo l'assunto investigativo, alla criminalità organizzata operante nell'area casertana.

Un rilievo particolare merita l'operazione denominata "Ultimo Atto".

L'attività di indagine -sfociata nell'adozione di numerose ordinanze di custodia cautelare- assume connotati di centralità nel panorama nazionale del contrasto agli illeciti ambientali, sia per lo spessore dei soggetti coinvolti, esponenti di primo piano nel campo della gestione dei rifiuti, che per il numero degli stessi (circa 100), che per il fatto di rappresentare la risultante di una esemplare sinergia investigativa che ha visto il contributo, in primo luogo, del Comando Carabinieri per la Tutela Ambiente e del Comando Provinciale Carabinieri di Napoli, nonché del Comando Provinciale della Polizia Tributaria di Napoli - per gli specifici accertamenti in campo fiscale- e della Direzione Investigativa Antimafia, per quanto concerne l'approfondimento dell'illecita attività realizzata da alcuni carabinieri.

L'attività investigativa ha portato alla luce una ben ramificata "rete" di soggetti appartenenti a diversi settori della Pubblica Amministrazione (in particolare, organi preposti al controllo degli impianti di trattamento e recupero rifiuti ed al rilascio dei provvedimenti autorizzatori, nonché esponenti delle forze dell'ordine) che, per anni, ha costituito un solido appoggio agli indagati nello svolgimento di diverse attività illecite, tutte poi confluite nel traffico di rifiuti, anche pericolosi (ad esempio, rifiuti contenenti diossine, amianto e sostanze cancerogene).

L'incisività e l'efficacia di tale rete di appoggio risulta viepiù chiara se solo si considera che, secondo l'assunto degli investigatori:

- uno degli indagati, risultato gestore di fatto di tutte le attività del gruppo imprenditoriale PELLINI, è un sottufficiale dei Carabinieri;
- che lo stesso impianto di compostaggio, sito in Acerra e gestito dal citato gruppo imprenditoriale, oggetto di verifica favorevole da parte dei tecnici dell'ARPAC, risultava, viceversa, a seguito di controllo delle forze dell'ordine operato solo qualche giorno dopo, assolutamente carente ed inidoneo sotto il profilo tecnico per la produzione di compost. All'atto di tale ultimo controllo, peraltro, si accertava che per la produzione del "compost" erano utilizzati rifiuti contenenti diossina;
- le autorizzazioni degli impianti del gruppo PELLINI sono risultate essere fondate su atti e certificazioni tecniche ed amministrative falsi formate e rilasciate da compiacenti funzionari della Pubblica Amministrazione.

Occorre, inoltre, evidenziare anche che, nonostante i sequestri di diversi siti di sversamento eseguiti nel marzo e nell'aprile del 2003 (siti gestiti dal gruppo PELLINI, IGEMAR e POZZOLANA FLEGREA), l'attività illecita degli indagati non è cessata tanto che, sempre secondo quanto prospettato dagli inquirenti:

- nell'ottobre 2003 i PELLINI hanno ottenuto un'ulteriore autorizzazione fondata su dati falsi;
- il 16.1.2004, presso il sito gestito in Giugliano dalla POZZOLANA FLEGREA, sono stati rinvenuti rifiuti speciali pericolosi;
- nell'agosto del 2004, sempre nel sito di Giugliano della POZZOLANA FLEGREA S.r.l. si è sviluppato un incendio a causa delle sostanze tossiche ivi abusivamente stoccate.

Dalle indagini svolte dai Carabinieri è emerso che anche tutti i certificati di analisi dei rifiuti esibiti al momento dei controlli del NOE sono risultati falsi.

Tutti i rifiuti passavano dagli impianti solo documentalmente, secondo la ben collaudata tecnica del "giro bolla".

Infatti, i rifiuti, provenienti da primarie aziende del Nord (la DECOINDUSTRIA di Cascina, la NUOVA ESA e la SERVIZI COSTIERI, entrambe in provincia di Venezia) erano oggetto di intermediazione dalle società del gruppo PELLINI (e in particolare dalle società CEPI S.a.s., RECYCLING ITALIA e ROSSI DI GARATE) e poi smaltiti nei siti nella disponibilità della POZZOLANA FLEGREA (Bacoli e Giugliano) e della IGEMAR (di Qualiano).

Nel contesto della medesima attività investigativa, degno di nota è pure il filmato effettuato dal Corpo Forestale dello Stato in data 13.10.05, che ha ripreso in diretta lo sversamento di tonnellate di rifiuti liquidi nei Regi Lagni.

Il traffico illecito oggetto delle indagini ha riguardato la gestione illecita di quantità ingenti (migliaia di tonnellate) di rifiuti pericolosi, tra cui:

- rifiuti contenenti diossina;
- rifiuti pericolosi aventi codice CER 190813 (rifiuto speciale pericoloso) consistente in *"fanghi contenenti sostanze pericolose prodotti da altri trattamenti delle acque reflue industriali"* contenente oli minerali con fase rischio R45;
- rifiuti pericolosi (costituiti da code di distillazione 070701 – 070101) prodotti dalla società DECOINDUSTRIA e NUOVA ESA;
- rifiuti pericolosi definiti *"terre e rocce"* pericolose aventi codice CER 170503 provenienti dallo stabilimento ICMI e NUOVA ESA;
- amianto;
- oli minerali esausti contenenti PCB;
- con il conseguente abbancamento o sversamento in terreni o in lagni con la produzione del rispondente ed irreparabile danno ambientale.

Il giro di affari ha proporzioni davvero notevoli: i rifiuti gestiti abusivamente negli ultimi tre anni ammontano a circa un milione di tonnellate, con conseguente giro di affari per 27 milioni di euro, con 750.000 euro di evasione dall'Ecotassa

Il Comando Nucleo Provinciale Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Napoli ha poi disvelato un ulteriore aspetto dell'operatività dell'associazione criminale, ovvero quello concernente gli ulteriori delitti commessi per nascondere gli utili derivanti dal traffico illecito di rifiuti posti in essere dal gruppo PELLINI; infatti, gli indagati hanno emesso (ed, in parte, anche annotato nei libri contabili) fatture false per un ammontare di diversi milioni. In particolare, solo per gli anni 2003 e 2004 e solo nelle relazioni della società PELLINI S.r.l. è stato scoperto un giro di affari di fatture false per un ammontare di quasi sei milioni di Euro.

Affrontando, più in generale, il tema del *modus operandi* delle organizzazioni criminali, va rilevato, in primo luogo, che, anche il settore degli appalti relativi al ciclo dei rifiuti, va registrando le medesime criticità riscontrate per la materia degli appalti in generale.

Si assiste, con sempre maggiore frequenza, alla costituzione di associazione temporanee di imprese, con capigruppo di importanti dimensioni, per struttura e capitale, e, quindi, in grado di aggiudicarsi gli appalti, che si associano a piccole imprese del luogo, solitamente vicine alla compagine mafiosa locale e, ancor più solitamente, provenienti dal settore del movimento-terra.

Del pari indicativo è il fatto che progressivamente, anche in questo settore, si assiste alla formazione di un vero e proprio monopolio, tipico di altri campi interessati dall'egemonia dei sodalizi di tipo mafioso, quali il già citato settore del movimento-terra e il mercato del cemento.

L'intreccio fra reati ambientali e dinamiche criminali di tipo mafioso è, peraltro, emerso in modo evidente dalle principali attività di indagine compiute sia dalla Procura palermitana che dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli (con particolare riferimento, in quest'ultimo caso, ai clan operanti nel casertano), come dettagliatamente riferito nella Relazione territoriale sulla Sicilia.

Il tradizionale controllo del territorio esercitato capillarmente dalle organizzazioni mafiose, con la disponibilità, in particolare, di cave, terreni nonché di manodopera a bassissimo costo, unitamente al collaudato *know how* criminale, fondato sui meccanismi della protezione interessata e sulla violenza dissuasiva, hanno costituito le *naturali* premesse dell'inserimento dei sodalizi mafiosi in tale mercato illegale, ponendosi come interlocutore imprenditoriale capace di gestire, in regime di incontrastato monopolio, gran parte delle attività proprie del ciclo dei rifiuti.

Se a ciò si aggiunge il notevole margine dei profitti connessi allo smaltimento illecito dei rifiuti, pari addirittura alle *tradizionali* fonti di arricchimento mafioso (quali il traffico di stupefacenti), diviene evidente il carattere centrale che progressivamente viene ad assumere il circuito illecito dei rifiuti nell'economia mafiosa, se, ancor più, si pone mente al fatto che la Sicilia –come ribadito dal Procuratore Grasso- “*si conferma da vari anni, a primo posto per gli illeciti accertati nel ciclo del trattamento dei rifiuti*”.

Passando al versante delle strategie investigative, si tratta di ulteriormente affinare gli strumenti investigativi e renderli capaci di captare tutti quei segnali che, ricondotti ad unitarietà, sono in grado di ricostruire e far emergere questo fiume di illegalità, spesso in gran parte nascosto tra le pieghe di un territorio oggetto di contesa tra le istituzioni e i sodalizi di stampo mafioso.

Occorre, in sintesi, di individuare ed esaltare tutti quegli elementi carichi di significato sintomatico dell'esistenza di un più ampio contesto affaristico-criminale.

In tale prospettiva, un primo indizio rivelatore va senz'altro individuato nella disponibilità in capo alle organizzazioni criminali di cave e terreni; luoghi che maggiormente si prestano, per le caratteristiche morfologiche o antropiche, ad essere utilizzati per ospitare attività che devono rimanere celate agli occhi degli investigatori. E non si può dubitare del fatto che tali siti finiscano per coniugare entrambi gli aspetti richiesti per un sicuro smaltimento illecito dei rifiuti: la inaccessibilità naturale dei luoghi e l'impermeabilità rispetto ad interventi imprevisti e non dominabili.

Altro elemento significativo è costituito dalla migrazione di massa delle imprese dedite al movimento terra –settore tradizionalmente ricadente nel cono di interesse delle organizzazioni mafiose- verso l'albo dei trasportatori di rifiuti, con una repentina riconversione imprenditoriale giustificabile solo se rapportata al volume d'affari, evidentemente superiore a quello del movimento-terra.

Né può trascurarsi un dato eminentemente oggettivo, rappresentato dalla sproporzione fra la quantità dei rifiuti, soprattutto pericolosi, prodotti e quello dei rifiuti smaltiti, indice del fatto che una buona parte di questi prendono strade diverse, si inabissano, utilizzando quel percorso carsico caro alle compagini criminali, soprattutto mafiose.

Dall'esperienza investigativa, è emerso, come si è detto, come i rilevanti interessi finanziari, connessi al fenomeno degli illeciti ambientali, abbiano destato l'attenzione di sodalizi organizzati, anche di tipo mafioso, comportando un deciso ampliamento del relativo scenario criminale.

Al riguardo, è opportuno ribadire la distinzione tra la generalizzata e diffusa violazione della normativa posta a tutela dell'ambiente ed il fenomeno noto come "ecomafia": ciò non perché la prima non crei allarme sociale (anzi, per certi aspetti essa è, come già si è osservato, altrettanto preoccupante, poiché testimonia gravi carenze di senso civico e di sensibilità al problema), ma perché le strategie e gli strumenti di contrasto sono diversi.

Con riferimento alle cosiddette ecomafie non è possibile concepire strumenti di contrasto diversi da quelli adottati in materia di lotta alla criminalità organizzata tradizionalmente intesa, poiché le organizzazioni criminali sono le stesse ed assolutamente identici sono i loro "modus operandi".

Si tratta, come si è detto, di affinarli, di modularli rispetto allo specifico settore, e su questo versante merita particolare apprezzamento l'attività compiuta dai reparti investigativi specializzati nel contrasto alla criminalità organizzata dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza.

Ad esempio, nel corso dell'esecuzione di interventi di natura fiscale, anche nei confronti di aziende che non rilevano sotto il profilo del rischio di "incidente rilevante", quando ciò risulti necessario sulla base di pregressa attività di "intelligence", è opportuno estendere il controllo all'osservanza delle vigenti disposizioni in materia di inquinamento e di gestione dei rifiuti di qualsiasi natura.

In tale ultima prospettiva, merita di essere segnalato il fatto che alcuni Comandi Regionali della Guardia di Finanza (Marche, Liguria, Veneto e Puglia, oltre che al Comando Reparti Speciali con sede in Roma), hanno stipulato appositi protocolli d'intesa con organismi preposti alla vigilanza dell'ambiente allo scopo di controllare l'applicazione delle norme a tutela dell'ambiente, attraverso lo scambio costante e reciproco di informazioni ed esperienze, per garantire un migliore coordinamento delle politiche ambientali e l'equilibrato sviluppo regionale per i profili sociali, economici ed ambientali.

L'illegale smaltimento da parte delle imprese, l'occulto riversamento in siti autorizzati, la gestione di vere e proprie discariche abusive hanno, infatti, come necessario corollario la sottrazione di ingenti somme all'Erario, realizzata molto spesso tramite il massiccio ricorso alla fatturazione per operazioni inesistenti.

A seguito di un sensibile incremento della pressione ispettiva da parte della Guardia di Finanza, in questo settore, è stato possibile:

- riscontrare situazioni rilevanti nel comparto delle imposte sui redditi, riferibili alla non deducibilità di costi annotati nelle scritture contabili ed all'omessa fatturazione e dichiarazione di ricavi;
- constatare, nel comparto dell'imposta sul valore aggiunto, rilevanti evasioni d'imposta scaturenti da omessa fatturazione di operazioni imponibili ovvero dall'annotazione in contabilità di consistenti fatturazioni per operazioni inesistenti.

Le specifiche attività ispettive sono state oggetto di diretto riscontro anche attraverso l'esecuzione di controlli incrociati presso gli inceneritori utilizzati dagli operatori del settore, consentendo di rilevare che consistenti carichi di rifiuti, cartolarmente destinati all'incenerimento, erano invece "dirottati" presso discariche abusive.

Inoltre, nella maggior parte dei casi, le principali violazioni sono risultate connesse all'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti finalizzate a:

- simulare destinazioni diverse dei carichi di rifiuti che, invece di essere destinati allo smaltimento e/o incenerimento, venivano, di fatto, destinati a discariche abusive;

➤ abbattere ricavi fittizi, inseriti in contabilità per innalzare il volume di rifiuti trattati e, quindi, il costo da addebitare all'ente pubblico interessato.

In genere, dunque, dai mirati controlli effettuati, è emerso che la gestione del rifiuto è accompagnata da condotte finalizzate anche alla sottrazione all'imposizione fiscale di importi elevatissimi con la conseguente creazione di ingenti disponibilità finanziarie extrabilancio, potenzialmente destinabili alle più svariate attività illecite che, in contesti criminali qualificati, si concretizzano in atti di corruzione, usura, riciclaggio.

La criminalità ambientale sta assumendo sempre più, come si è accennato, caratteri di transnazionalità.

Le rotte utilizzate dalle organizzazioni criminali utilizzano, con frequenza sempre maggiore, la via marittima e, quindi, le aree portuali.

I movimenti transfrontalieri illeciti di rifiuti ed i commerci di rottami di varia natura, di legnami di provenienza illegale, di specie protette di flora e fauna avvengono sovente a mezzo nave.

Ciò ha indotto la Commissione a considerare con grande attenzione l'apporto che le Capitanerie di Porto danno al contrasto di tali illeciti e, soprattutto, che potrebbero ulteriormente fornire, in presenza di interventi, anche normativi, in grado di fornire un maggiore raccordo operativo fra tale Corpo e le altre forze di polizia, anche opportunamente implementando le forme di cooperazione internazionale fra gli organi investigativi.

Il trasporto di rifiuti via mare, che si inquadra nell'ambito del trasporto delle merci pericolose, è regolamentato in ambito nazionale dal D.M. 31 ottobre 1991 n. 459, il quale definisce pericolosi i residui di una o più sostanze considerate pericolose per il trasporto marittimo, di cui alle classi del D.P.R. 9 maggio 1968 n. 1008, o per la salute e l'ambiente, elencate nel D.P.R. n. 915/82, ora sostituito dal citato D. L.vo n. 22/97.

Un altro tipo di trasporto marittimo è quello *'alla rinfusa'* di merci pericolose (e, tra esse, i rifiuti) su navi in possesso di idonee caratteristiche, verificate dagli organismi tecnici, e rispondenti alle prescrizioni contenute nei codici internazionali relativi al trasporto delle merci pericolose solide alla rinfusa (codice BC), liquide alla rinfusa (codice BCH e IBC) e gas liquefatti alla rinfusa (IGC), tutti richiamati dalla Solas e dall'Annesso II della già citata convenzione MARPOL.

Appare opportuno integrare, in primo luogo, la normativa nazionale con quella internazionale, rappresentata dall'IMDG *code* (International Maritime Dangerous Goods Code), - uno dei codici emanati dall'International Maritime Organization (IMO), riferito al trasporto delle merci pericolose in colli e contenitori, richiamato e reso obbligatorio dal 1° gennaio 2004 dalla SOLAS (Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare) che l'Italia ha adottato con la legge n.313 del 23 maggio 1980 - oltre che dall'Annesso III

della Convenzione internazionale per la prevenzione degli inquinamenti marini (MARPOL).

Privo di sanzione penale è, allo stato, il dumping marino in materia di rifiuti. A tale proposito, le cronache giudiziarie e non di questi ultimi anni hanno portato alla luce molteplici casi di cosiddette "navi a perdere" (su cui più diffusamente *infra*), fatte affondare con il relativo carico di rifiuti, talora anche tossici e radioattivi, conclusisi con decreti di archiviazione da parte dell'Autorità Giudiziaria proprio per la mancanza di una norma penale incriminatrice nella quale poter inquadrare tali condotte.

Sul piano operativo, sembra opportuno sostenere un ampliamento della composizione delle sezioni di polizia giudiziaria all'interno delle Procure prevedendo un'aliquota di personale della guardia costiera, per meglio assicurare la tutela dell'ambiente marino.

Inoltre, le ispezioni previste nell'ambito del "Memorandum of Understanding" firmato a Parigi nel 1982 e finalizzate al controllo delle unità navali con riguardo alla sicurezza della navigazione, potrebbero essere estese tanto nei porti ove siano collocati depositi di stoccaggio, quanto sui carichi delle navi che trasportano rifiuti, al fine di verificare la corrispondenza tra i carichi stessi e la relativa documentazione di accompagnamento.

Altrettanto utile, per l'espletamento delle attività di vigilanza da parte delle Autorità, parrebbe inoltre il miglioramento della tecnologia utilizzabile per l'individuazione ed il costante monitoraggio dei vettori marittimi che trasportano rifiuti.

Sotto il profilo della cooperazione internazionale, con particolare riguardo alla regione mediterranea, sarebbe particolarmente auspicabile l'istituzione di sistemi che permettano il regolare scambio di informazioni relative ai carichi sospetti. Al riguardo, si ritiene che la Convenzione di Barcellona del 1976 - che ha tra i suoi annessi il protocollo relativo alla "Prevenzione dell'inquinamento del Mar Mediterraneo provocato dal movimento transfrontaliero dei rifiuti" - possa costituire, se ratificato da tutti gli Stati contraenti, uno strumento idoneo a far fronte a tale esigenza.

Infine, con riferimento ai poteri di controllo e sanzionatori, si ritiene opportuno esaminare la possibilità di ampliare il raggio di azione dello Stato nelle acque costiere, tenuto anche conto che la Convenzione di Montego Bay del 1982, ratificata con legge n. 689 del 1994, ha istituito le cd. "zone economiche esclusive", ossia quelle zone al di là del mare territoriale e ad esso adiacenti fino a 200 miglia marine dalle linee di base. In tali aree, gli Stati rivieraschi godono tra l'altro di poteri in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino, come già praticato dallo stato Francese, che nella sua zona economica esclusiva si è riservato la facoltà di obbligare - nel caso vi sia fondato sospetto di inquinamento - le navi a fare rotta verso i propri porti nazionali.

In alternativa, potrebbero quantomeno essere create zone contigue di particolare tutela, nell'ambito delle quali esercitare controlli mirati specificamente al traffico transfrontaliero di rifiuti.

E tuttavia, il pur apprezzabile sforzo investigativo delle forze di polizia sul fronte ambientale, fra le quali si segnalano in particolare il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, il Corpo Forestale dello Stato e la Guardia di Finanza, deve essere supportato da idonee misure normative.

Allo stato attuale, il quadro normativo in materia di tutela ambientale appare suscettibile di implementazione, ai fini di una più efficace azione preventiva.

Già si è detto della proposta di introduzione nel sistema penale di misure più efficaci di tutela dell'ambiente.

Ulteriori aspetti meritano di essere segnalati.

La criminalità ambientale è, come si è visto, criminalità di profitto.

Le misure che attualmente consentono di colpire i profitti paiono largamente insufficienti.

Il Decreto Ronchi prevede, in caso di sentenza di condanna o emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale (patteggiamento), per le ipotesi di gestione e traffico illecito di rifiuti, la confisca obbligatoria del sito adibito a discarica abusiva e dei mezzi utilizzati per il trasporto-traffico di rifiuti.

La possibilità di adottare tali misure solo al termine del processo e il loro limitato ambito applicativo hanno consentito a soggetti coinvolti in reati ambientali di mantenere intatto il proprio patrimonio.

Sul punto, la Commissione ha ritenuto indispensabile condurre un particolare approfondimento, indirizzato ad individuare le forme più opportune attraverso le quali aggredire i patrimoni illeciti, sia considerando l'ipotesi di un'estensione delle misure di prevenzione patrimoniali, sia valutando un'opportuna rimodulazione di altri strumenti normativi esistenti, in primis dell'articolo 12 *sexies* della legge 356/1992. Infatti, la citata proposta di legge n. 5783 "Disposizioni in materia di tutela penale dell'ambiente", nel prevedere l'ingresso nel Codice Penale dei delitti ambientali con il Titolo VI-bis del Libro II, dispone, all' art. 3, l'inclusione degli stessi delitti nella disposizione di cui all'art. 12-*sexies* del decreto legge 8 giugno 1992, n.306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n.356, che prevede per i condannati la confisca dei patrimoni, che risultano sproporzionati rispetto al reddito, accumulati per effetto delle condotte criminali, fatta salva la prova dell'origine lecita dei beni posseduti.

Criminalità ambientale è, spesso, come si è visto, criminalità inserita in contesti di tipo mafioso, a vocazione transnazionale; deve costituire, pertanto, motivo di specifica

riflessione l'introduzione di collegamenti, quanto meno per le ipotesi più gravi, con la disciplina prevista per i reati di stampo mafioso, prevedendo la competenza investigativa delle direzioni distrettuali antimafia, sulla scorta di quanto già previsto - ad esempio - per la tratta degli esseri umani, per il traffico di droga o per il contrabbando di sigarette (tutti fenomeni criminali transnazionali, al pari di molte delle manifestazioni della delinquenza ambientale).

Un sistema, dunque, armonico e coerente, non necessariamente composto da numerose fattispecie, ma ispirato a principi ed obiettivi chiari e, soprattutto, efficacemente presidiati.

6. Le nuove tecnologie a supporto dell'attività di investigazione in materia ambientale: gli strumenti geofisici per l'individuazione di rifiuti sepolti e per lo studio dell'inquinamento sotterraneo.

Come già descritto, le attività illecite dello smaltimento dei rifiuti, siano essi speciali, pericolosi o urbani sono presenti su molte parti del territorio nazionale. Tali attività, svolte senza il minimo accorgimento di protezione del sottosuolo, possono comportare seri danni ambientali interessando in primo luogo le risorse idriche sotterranee.

Le modalità di smaltimento sono varie e spesso evolvono e si modificano: dalle discariche abusive interrate al riempimento di cave dismesse, all'impiego di terreni agricoli, allo spandimento e alla miscelazione con terreno vegetale. C'è quindi l'esigenza di localizzare tali masse interrate, di definire i limiti spaziali e la consistenza dei materiali presenti, di individuare possibili fenomeni di inquinamento in atto e di controllare la loro evoluzione nel tempo.

Le tecniche geofisiche costituiscono dei validi strumenti per l'esplorazione del sottosuolo, soprattutto in campo ambientale. Essendo metodi non invasivi, consentono di osservare dalla superficie alcuni fenomeni di inquinamento sotterraneo e di individuare stoccaggi illeciti di fusti e di rifiuti in genere, senza dover effettuare lunghi e costosi scavi per le indagini. Questi ultimi infatti vengono eseguiti solo dopo le indagini geofisiche, laddove queste abbiano evidenziato disomogeneità o anomalie nel sottosuolo stesso.

Negli ultimi anni l'impiego di queste metodologie si è molto diffuso anche grazie ai notevoli sviluppi dell'elettronica e dei *software* per l'elaborazione dei dati che consentono di realizzare modelli del sottosuolo in 2 dimensioni (2D) e recentemente anche in 3D. Le tecniche di indagine impiegate dalla geofisica ambientale sono molto spesso in grado di delineare un quadro generale e sufficientemente preciso delle caratteristiche di un sito inquinato a partire dalla misura di alcuni parametri fisici dei terreni interessati. L'esecuzione di sondaggi ed il prelievo dei campioni per le analisi di laboratorio possono essere quindi eseguiti nelle aree di maggiore interesse riducendo così il numero degli stessi ed ottenendo una maggiore significatività del dato.

I metodi geofisici maggiormente impiegati in campo ambientale sono i metodi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, spesso utilizzati insieme per aumentare il potere risolutivo: la scelta di una metodologia rispetto ad un'altra è funzione del tipo di rifiuto da rilevare e dalle condizioni ambientali al contorno.

I metodi magnetici, come è noto, misurando le variazioni spaziali del campo magnetico terrestre consentono di individuare masse ferrose nel sottosuolo, ed è quindi possibile localizzare le discariche abusive, i fusti metallici interrati e definire i limiti degli ammassi di rifiuti.

L'esecuzione di rilievi magnetometrici su vaste aree può essere velocizzata mediante l'impiego simultaneo di magnetometri e ricevitori satellitari *GPS (Global Positioning System)*, potendo determinando con elevata precisione la posizione dell'operatore in fase di prospezione. Mediante l'impiego di opportune imbarcazioni, i rilievi magnetometrici possono essere anche eseguiti su bacini o corsi d'acqua.

I metodi geoelettrici si basano sullo studio della risposta del terreno al passaggio di una corrente elettrica immessa dalla superficie. In campo ambientale viene utilizzata la tomografia elettrica, una tecnica di indagine che tramite il posizionamento di numerosi elettrodi sul terreno fornisce informazioni sulla distribuzione dei valori di resistività nel sottosuolo. Si possono così localizzare masse, settori o orizzonti anomali dal punto di vista elettrico e quindi individuare inquinanti nel terreno, studiare vecchie discariche dimesse o abusive con la definizione dello spessore e dell'accumulo di percolato, localizzare interramenti di rifiuti di varia natura (liquidi, solidi, ecc) con caratteristiche elettriche differenti dal terreno inglobante.

I metodi a induzione elettromagnetica si basano sulla misura del rapporto del campo magnetico alternato (primario) generato da uno strumento e quello secondario generato dal flusso di corrente indotto all'interno del terreno dal campo primario stesso.

I dati acquisiti, restituiti sotto forma di mappe, forniscono indicazioni sia sulla distribuzione della conducibilità nel sottosuolo che sulla presenza di sostanze metalliche.

Questa tecnica di indagine geofisica risulta particolarmente utile nell'individuare aree dove sono stati effettuati smaltimenti di materiali tossici solidi o liquidi all'interno del terreno, soprattutto quando questi ultimi non sono stati conferiti in contenitori; può fornire quindi utili informazioni per l'ubicazione dei sondaggi per il prelievo di campioni significativi.

Il *Georadar* è uno strumento che rientra nei metodi elettromagnetici: infatti consente di investigare il sottosuolo con impulsi elettromagnetici che propagandosi nel terreno, vengono riflessi quando raggiungono un'interfaccia tra materiali che possiedono differenti proprietà elettromagnetiche. Mediante l'impiego di antenne a diversa frequenza si può investigare il sottosuolo a varie profondità con differente risoluzione. Il *Georadar*, utilizzabile anche in aree antropizzate, consente di individuare corpi anche non metallici

come fusti, serbatoi, accumuli di rifiuti, di definire i limiti delle discariche sepolte e in alcuni casi di localizzare inquinanti.

Le tecniche per l'indagine del sottosuolo in campo ambientale sono impiegate da oltre 10 anni dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia a supporto e su richiesta delle forze di polizia che operano in difesa dell'ambiente, principalmente del Comando Carabinieri Tutela Ambiente e del Corpo Forestale dello Stato.

Le tecniche geofisiche si evolvono, si affinano e mirano sempre di più alla possibilità di seguire l'evoluzione delle attività di smaltimento illecito, come per esempio lo spandimento di materiali nel sottosuolo o addirittura il loro miscelamento con terreno vegetale.

Come Ente di ricerca, l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia trova la sua naturale collocazione nello studio e nella sperimentazione di tecniche e metodologie geofisiche anche in campo ambientale. Per ottenere una sempre migliore caratterizzazione del sottosuolo, per ampliare le possibilità di esplorazione e di controllo del territorio è necessario disporre di tecnologie all'avanguardia e sperimentare le applicazioni di nuova strumentazione.

A seguito della collaborazione tra l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia e il Corpo Forestale dello Stato e su richiesta dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, nel marzo 2004 è stato realizzato un rilievo aeromagnetico in Campania impiegando un elicottero del CFS. L'obiettivo di tale campagna era infatti individuare siti sospetti con possibili interramenti di notevoli quantitativi di rifiuti ferrosi. I risultati, presentati nell'audizione del 13 ottobre 2004 sono stati l'individuazione, in alcuni comuni, di aree con presenza di anomalie magnetiche.

Il vantaggio di questa tecnica è di effettuare un primo *screening* del territorio, su vaste aree in tempi brevi. Da tenere presente che i risultati sono condizionati dalla quota e dalla spaziatura delle linee di volo, oltre che dall'antropizzazione delle aree sorvolate dell'elicottero. Le anomalie magnetiche individuate devono essere validate per mezzo di specifici sopralluoghi e le porzioni di territorio sospette sottoposte a rilievi geofisici a terra di dettaglio: in questo modo si avrà una maggiore definizione delle anomalie, con l'esatta localizzazione e con ulteriori informazioni sulla natura delle masse responsabili delle anomalie stesse. Se queste ultime sono legate all'interramento di rifiuti, le indagini a terra possono fornire informazioni anche sulle estensioni e sulle volumetrie dei rifiuti stessi.

Nell'ambito della collaborazione esistente tra l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia e il Corpo Forestale dello Stato è in programma di mettere in campo una squadra tecnico-operativa per indagini geofisiche su tutto il territorio nazionale e l'impiego di nuovi mezzi di indagine e di controllo del territorio, con installazione di vari strumenti su elicottero.

Ma è soprattutto a terra che si cercherà di concentrare il lavoro anche utilizzando strumentazione innovativa e con la sperimentazione di nuove tecniche su casi reali per

ottenere una sempre migliore caratterizzazione del sottosuolo. Per tali scopi sarebbe utile l'allestimento di un mezzo mobile di prospezione con acquisizione anche contemporanea di differenti parametri fisici: i dati acquisiti e georeferenziati (mediante sistemi di posizionamento GPS differenziali) consentirebbero di produrre cartografie geofisiche tematiche delle aree investigate. In questo modo potrebbero essere individuati, su ampie porzioni di territorio, masse ferromagnetiche, rifiuti, fluidi anomali, scorie o più in generale materiali interrati.

Inoltre, come è ormai noto, lo studio e il controllo del territorio trae oggi un grosso vantaggio dall'impiego di foto aeree ripetute nel tempo e dall'utilizzo dei dati acquisiti da sensori (ottici o radar) su piattaforma satellitare. L'evoluzione del territorio infatti può essere monitorata "a distanza" soprattutto attraverso tecniche di telerilevamento basate su satelliti che orbitano ad una altitudine media compresa tra i 450 e gli 800 Km. Grazie al rapido evolversi delle tecnologie disponibili, negli ultimi anni le potenzialità dei sensori su satellite si sono accresciute; in particolare i sensori ottici, a partire dagli anni 2000 hanno raggiunto risoluzioni al suolo metriche o addirittura sub-metriche (la risoluzione è la capacità di distinguere due oggetti posti ad una certa distanza l'uno dall'altro). Inoltre, trattandosi di sensori che operano sia nel visibile che nell'infrarosso, consentono di identificare variazioni in alcuni parametri superficiali, quali la temperatura e l'umidità del terreno. I sensori radar SAR, invece, disponibili dal 1992, anche se a minore risoluzione, possono fornire informazioni circa i movimenti del suolo, e quindi tramite un monitoraggio nel tempo, individuare le modificazioni di porzioni del territorio.

L'utilizzo congiunto di dati radar e ottici, pertanto, allo stato attuale può fornire uno strumento molto utile alla ricerca di siti "sospetti", cioè potenzialmente interessati da interrimento di rifiuti.

Su questi siti successivamente verrebbero eseguite indagini geofisiche di dettaglio a terra. Tali misure, diversificate o integrate a seconda del tipo di rifiuto da ricercare, consentirebbero di verificare l'effettiva presenza di materiali smaltiti illecitamente.

L'uso congiunto di queste tecniche di indagine quindi permetterebbe non solo l'individuazione di nuovi siti, ma anche il controllo periodico del territorio nel tempo con la possibile individuazione di nuove attività di scavo e/o interrimento.

7.La vicenda - Somalia

Nel contesto dell'analisi dei circuiti della criminalità organizzata transnazionale in materia di rifiuti, la Commissione ha dedicato un particolare approfondimento alla vicenda Somalia.

Le ulteriori acquisizioni della Commissione su questo fronte hanno in larga parte confermato quanto prospettato nella Relazione sulle attività svolte da questo organo d'inchiesta al luglio del 2004.

Numerosi sono gli elementi che inducono a ritenere ampiamente dimostrato il fatto che quel paese africano sia stato utilizzato come terminale di traffici di rifiuti, a partire dalla fine degli anni ottanta.

Quella è l'epoca in cui l'ing. Vittorio Brofferio, impegnato nella realizzazione per conto della LOFEMON (Lodigiani-Federici-Montedil) della strada di collegamento fra Garoe e Bosaso, nel nord del paese africano, riferisce dell'interesse, di gruppi locali e soggetti stranieri, a sfruttare tali lavori per interrare dei containers.

Si tratta di testimonianza che questa Commissione considera attendibile, sia perché non ha trovato smentite in altri tecnici pure impegnati per i medesimi lavori (l'ing. Keller, ad esempio, nel corso dell'audizione resa alla Commissione, si è limitato a riferire di non ricordare di aver discusso con Brofferio di tale vicenda); sia perché, in quella zona, una successiva spedizione giornalistica -che si è avvalsa anche della strumentazione magnetometrica per la rilevazione di materiale ferroso nel sottosuolo (tecnica sopra ampiamente descritta quanto a fondamento scientifico e attendibilità dei risultati)- ha consentito di acquisire informazioni, da parte di lavoratori locali assunti dalle imprese italiane, secondo cui effettivamente, nel periodo sopra indicato, erano stati trasportati rifiuti scaricati nei porti somali.

“Il nostro percorso -ha riferito Luciano Scalettari alla Commissione- si è snodato dalla città posta al confine occidentale del Puntland, Galcaio, fino a Bosaso, posta sul mare. Durante il tragitto abbiamo raccolto (...) alcune testimonianze. Nella prima parte del viaggio è stata particolarmente utile la guida di un capocantiere che ci ha indicato alcuni luoghi a suo avviso sospetti. (...) Ci ha portato, così, in quello che abbiamo definito «campo base», una località in cui era presente una fossa, vicina al campo base italiano del consorzio Lofemon, che aveva realizzato un tratto di strada di circa 260 chilometri da Garoe a Bosaso. In questo sito abbiamo effettuato due misurazioni - rettifico, sulla base delle indicazioni non del capocantiere, che abbiamo incontrato dopo, ma di un commerciante somalo, che aveva a che fare con quella strada -, in una delle quali abbiamo riscontrato la presenza di materiale ferroso (...).

Nella zona di Gardo abbiamo incontrato il capocantiere (...), signor Mire, che ci ha condotto in due frantoi, nei quali si macinavano pietre e pietrisco utilizzati per il fondo stradale. Uno di questi due siti, dopo le misurazioni, ha dato una risposta piuttosto significativa alle nostre ricerche, indicando una presenza rilevante di materiale ferromagnetico.(...)

Infine, la terza e forse più importante testimonianza l'abbiamo raccolta a Bosaso, dove abbiamo potuto incontrare - ancora una volta attraverso il capocantiere, che è riuscito a rintracciare i suoi dipendenti - due autisti di camion, che ci hanno raccontato di aver seppellito del materiale in due località, in diverse buche, e ci hanno accompagnato in quei luoghi.

Si tratta di due torrenti, secchi per gran parte dell'anno, che si riempiono di acqua solo nella stagione delle piogge, cioè tra novembre e dicembre. Entrambe le testimonianze, dunque, hanno indicato luoghi precisi.(...) Ci hanno parlato di diverse buche - cinque o sei, di notevole dimensione e profondità, tanto che il camion ci entrava dentro - ed hanno sostenuto che si trattava di cave per l'estrazione della pietra,

che successivamente veniva portata al frantoio. Nel secondo dei luoghi individuati, invece, dove lo strumento ha rilevato un'anomalia magnetica, i due autisti ci hanno riferito che era stata scavata appositamente una sola buca, anche in quel caso abbastanza profonda. Grazie alla conformazione fisica del luogo, sono riusciti ad indicare con precisione il punto, nel quale dalle misurazioni è risultata la presenza di una certa quantità di materiale ferroso. Devo sottolineare che il racconto dei due testimoni è particolarmente interessante: essi asseriscono di essere stati dipendenti, all'epoca, del consorzio Saces (quello che ha costruito gli ultimi 160 chilometri della strada, da Bosaso in direzione di Garoe), e di aver ricevuto l'ordine di usare i camion per questa operazione. Aggiungono, inoltre, di aver prelevato il materiale - a loro era stato detto che si trattava di vernice scaduta - dalla banchina del porto. Gli autisti hanno anche descritto questo materiale, costituito per la gran parte da bidoncini di circa 20 chili di peso, di colore scuro con strisce colorate, ma non sono riusciti a ricordare nomi precisi o ulteriori elementi che potevano essere utili per capire di quale materiale si trattasse. In ogni caso, essi hanno raccontato di aver effettuato il recupero in occasione dell'arrivo di una delle navi che portava il materiale per la costruzione della strada, un elemento, questo, che sembra piuttosto rilevante. La nave portava bitume, catrame, materiale per l'asfaltatura, insieme a questo carico di fusti, che è stato portato, sempre secondo il loro racconto, in un magazzino nei pressi dell'aeroporto di Bosaso. Successivamente, altri camion, molto più grandi, avrebbero prelevato il materiale e lo avrebbero trasportato nei due siti indicati, che si trovano l'uno a 90 e l'altro a 140 chilometri da Bosaso, e proprio in quest'ultimo noi abbiamo rilevato la presenza di materiale ferroso. In seguito, i grossi camion avrebbero portato il materiale vicino ai due frantoi e a quel punto sarebbero stati utilizzati camion più piccoli. Immaginiamo che l'uso di camion di diverse dimensioni sia dovuto al fatto che i siti sorgono lungo un breve tratto di pista che scende negli uadi, che sono cosa ben diversa dalla strada asfaltata e, quindi, è ben più complicato, per i mezzi, scendervi. I camion più piccoli, dunque, secondo il racconto dei testimoni, avrebbero portato il materiale a dimora e lo avrebbero scaricato, alzando il pianale. I testimoni hanno indicato il periodo preciso dell'anno nel quale avrebbero effettuato l'operazione: tra dicembre 1987 e gennaio 1988. Sappiamo che la strada era in costruzione tra il 1986 e il 1989, dunque l'indicazione del periodo è attendibile (...)"

Non solo.

Un altro dato che emerge in modo significativo è quello relativo ad un sensibile aumento di patologie verosimilmente connesse alla presenza di materiali tossici e radioattivi.

"Il secondo elemento, che oserei definire generalizzato, -ha aggiunto Scalettari- riguarda le testimonianze di patologie denunciate da autorità e medici locali, oltre che da medici italiani. (...) Quello che ci ha allertato è la descrizione di casi di emorragia dalla bocca e dal naso, associati talvolta ad irritazioni cutanee, che si trasformano in piaghe. Inoltre, un medico che lavora per Intersos, che in questo momento presta servizio all'ospedale di Johar (ma sta iniziando ad operare proprio sulla costa, in una delle zone dove siamo stati), ci ha confermato l'aumento del numero di malformazioni e patologie neonatali. (...)-

Analoghi dati sono stati raccolti da altra giornalista, Maria Barresi, pure recatasi in Somalia sulla scia delle inchieste collegate alla vicenda di Ilaria Alpi e del pari impressionata dai segni di devastazione ambientale che presenta, in talune e significative parti, il territorio somalo e dall'enorme diffusione di patologie neonatali, del tutto inspiegabili avuto riguardo alla storia, all'economia ed all'ambiente somali.

Questo è lo scenario, nella sua fase –per così dire- virulenta, che ebbe dinanzi Ilaria Alpi quando si recò in Somalia, nel marzo 1994, inviata nel paese somalo per conto della RAI, all'epoca dell'operazione *Restor Hope*.

Senza entrare nella dinamica dell'assassinio della coraggiosa giornalista, su cui altra Commissione sta conducendo specifici accertamenti, l'attenzione della Commissione a tale vicenda è stata orientata proprio alla ricerca degli aspetti collegati al traffico di rifiuti su cui, indubbiamente, l'inviata RAI stava indagando, stando al contenuto dei taccuini "sopravvissuti" e stando al fatto che l'ultimo viaggio compiuto dalla giornalista avvenne proprio in quei luoghi da più parti segnalati come teatro di traffici illeciti, anche concernenti i rifiuti, e che più fonti, oggi, come si è visto, individuano come cimitero di veleni.

Le informazioni assunte da lavoratori somali circa i traffici di rifiuti, la necessità per ogni attività in loco di appoggiarsi a tribù locali ed alle relative bande armate, inducono a ritenere verosimile l'ipotesi di un diretto coinvolgimento di organizzazioni somale in tali traffici.

In definitiva, l'assenza di rivendicazioni, non consente, per un verso, di individuare nella matrice fondamentalista islamica il movente dell'agguato, e, per altro, non esclude che la causale dell'omicidio possa essere individuata nelle inchieste che la giornalista ed il suo operatore stavano svolgendo in territorio somalo; inchieste che, per certo, riguardavano anche e soprattutto il traffico dei rifiuti.

Sul punto, il rappresentante del Governo somalo presso l'Unione europea, YUSUF BARI BARI, che ha aiutato i giornalisti italiani *in loco*, per i contatti con le popolazioni locali e per gli spostamenti, così riferisce, in sede di audizione resa a questa Commissione:

(...) Non ci risulta - queste sono le informazioni in mio possesso, ma gli altri apparati del nostro Governo, in particolare quelli dell'intelligence, potrebbero averne altre - che esista un collegamento o un interesse diretto da parte dei fondamentalisti riguardo al discorso dei rifiuti. Tuttavia, non posso escluderlo in maniera categorica, e ritengo che le due istituzioni che possono dialogare, in questo senso, siano l'intelligence italiana e quella somala. (...) Per quanto riguarda le azioni dei fondamentalisti, devo dire che, ahimè, più volte essi hanno assassinato operatori internazionali. (...) Anche nei primi anni 90 (...) Questi assassinii, soprattutto di operatori internazionali, erano facilmente prevedibili: si trattava di obiettivi facili, la cui uccisione aveva un'eco che superava i confini nazionali. (...) Se pensiamo alle modalità di esecuzione delle uccisioni, possiamo

dire che gli assassini lasciano le loro firme, e le firme sono sempre chiare. Non vi sono, che io sappia, casi in cui non siano state lasciate firme, che sono facilmente immaginabili.

Più in generale, chi, come Scalettari ha, di recente, rifatto, in Somalia, l'intero percorso fatto da Ilaria Alpi, assumendo utili informazioni da coloro che con la giornalista hanno avuto gli ultimi contatti, così lo ha ricostruito:

(...) circa l'esistenza o meno di collegamenti tra il traffico dei rifiuti e l'omicidio di Ilaria Alpi. Se per collegamento si intende un legame diretto o una testimonianza che abbia riferito chiaramente che su quel sito stava indagando Ilaria Alpi, nei giorni in cui era a Bosaso, o nell'area del Puntland, allora rispondo che non c'è alcun collegamento. Viceversa, se consideriamo il fatto che Ilaria Alpi ha lasciato, nei suoi appunti, un'indicazione precisa riguardo alla strada Garoe-Bosaso; se consideriamo, come ripetuto e confermato da alcune testimonianze, che Ilaria Alpi stava lavorando intorno alla questione del traffico d'armi, dei rifiuti, delle famose navi donate dalla cooperazione italiana alla Somalia; se, infine, consideriamo che proprio lungo questa strada ha trascorso alcuni degli ultimi giorni della sua vita, direi che questo collegamento esiste. Il collegamento esiste, insomma – è un interrogativo da approfondire –, nell'oscurità che permane intorno alla ragione che può aver determinato la decisione di eliminare i due giornalisti. Certamente, questa è un'area di interesse e, come giornalisti che si occupano da tempo di questa vicenda, pensiamo che la questione debba essere effettivamente approfondita. (...) Dalle testimonianze emerge sicuramente che Ilaria Alpi e Miran Hrovatin si sono recati in quella zona pensando di rimanerci due giorni. Stando alle testimonianze degli italiani dell'ONG Africa 70, presenti sul luogo e che li ospitavano, i due giornalisti il giorno 16 marzo hanno perso l'aereo e quindi tutto quello che hanno fanno dopo quella data non era previsto. I giorni successivi sono stati impiegati imprevedibilmente, mentre i primi due giorni sono stati dedicati all'attività che avevano programmato. Ebbene, che cosa hanno fatto Ilaria Alpi e Miran Hrovatin in questi due giorni? Abbiamo cercato di realizzare una sinossi fra i filmati – quello che è arrivato in Italia-, le nuove testimonianze raccolte e quelle che già si conoscevano, ovvero quelle dei cooperanti italiani di Africa 70. Quello che emerge, nell'insieme, è che in quei due giorni Ilaria Alpi aveva intenzione di andare a parlare con il sultano di Bosaso, che ha intervistato prima del giorno 16, e di andare a Gardo. Quest'ultima circostanza, come giornalista, mi incuriosisce; a Gardo, infatti, abbiamo individuato solo alcuni interventi di cooperazione, e nemmeno particolarmente rilevanti per l'Italia. Non siamo riusciti a rintracciare null'altro, almeno fino a questo momento. A Gardo abbiamo rilevato la presenza di una cooperazione tedesca, la GTZ, di una ONG francese, Action contre la faim (erano presenti, però, i rappresentanti del gruppo americano dell'ONG, AICF-Stati Uniti), una presenza di Médecins du monde e forse una piccola presenza della Croce rossa. Eppure, per rimanere a Gardo nella giornata – presumibilmente – del 15 marzo, Ilaria Alpi si ferma a dormire lì e perde l'aereo la mattina dopo. Da giornalista, io non lo avrei fatto. Per decidere di rischiare di perdere un aereo, senza nemmeno sapere quando ci sarebbe stato il successivo, avrei dovuto avere qualcosa di piuttosto importante da fare. Ovviamente, questa è soltanto una riflessione che abbiamo svolto rivedendo il girato, anche alla luce delle nuove testimonianze che abbiamo raccolto. Abbiamo cercato di immaginarci nella stessa situazione, avendo già percorso quella strada e conoscendo i

tempi di percorrenza e la difficoltà di prevedere un incidente di qualsiasi tipo, anche una semplice foratura, che avrebbe potuto influire sui tempi. L'elemento forse più rilevante che emerge da queste testimonianze è una contraddizione fra ciò che hanno detto i cooperanti di Africa 70 e ciò che dicono due dei testimoni che abbiamo ascoltato noi. I primi affermano di aver trovato, presso la loro sede, Ilaria Alpi e Miran Hrovatin il giorno 16: avendo perso l'aereo, chiedono di essere ospitati per i giorni successivi, fino al volo seguente. Questa testimonianza conferma quelle già rese dai cooperanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, secondo le quali, appunto, essi avrebbero trovato nella loro sede i due giornalisti. Due altri testimoni, invece, riferiscono di essere andati a prendere all'aeroporto Ilaria Alpi e Miran Hrovatin. Dunque, non poteva essere il 16 marzo: i due giornalisti, infatti, il 16 marzo, tornano da Gardo in automobile, sicuramente saranno passati dall'aeroporto, con la speranza di prendere l'aereo; è certo che si sono recati alla sede di Africa 70 in macchina, così come raccontano i cooperanti. Non si capisce cosa sia accaduto, invece, il 14 marzo, il giorno del primo arrivo – presumibilmente in aereo – di Ilaria Alpi a Bosaso, né si comprende perché nessuno dei cooperanti di Africa 70 abbia riferito di essere andato a prenderla all'aeroporto, mentre sia l'uomo della scorta sia il coordinatore del personale somalo affermano il contrario. L'uomo della scorta si chiama Mohamed Nur Said e vive attualmente a Garoe, dove lo abbiamo incontrato, mentre il coordinatore del personale somalo, nonché interprete (parla molto bene l'italiano), si chiama Mukhtar Abukar e vive a Bosaso, dove è rintracciabile. Questi sono i due uomini che, come dicevo, riferiscono di essere andati a prendere i due giornalisti all'aeroporto. Il secondo aggiunge di esserci andato in compagnia di un italiano di Africa 70. Gli altri testimoni, ovvero altre persone che hanno incontrato e accompagnato in quei giorni Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, sono Ali Samantar, che ha fatto loro da interprete, fra il 16 e il 20 marzo, per un paio di giorni, e li ha accompagnati al mercato, al porto e a fare un'escursione nel villaggio Ufein, a circa 160 chilometri da Bosaso, e uno degli autisti, di cui non ricordo il nome, che li ha accompagnati sempre in quei due giorni. Infine, abbiamo contattato già in Italia, per telefono, un cooperante tedesco, presente a Gardo per la GTZ, che sapevamo avesse incontrato Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, ma non in quale giorno. Speravamo che si fossero incontrati nei primi giorni della loro permanenza, ma non è andata così. In realtà, il 19 marzo, quindi il giorno prima della partenza di Ilaria e Miran da Bosaso per rientrare a Mogadiscio, tale cooperante, che risponde al nome di Alexander von Braunmuehl, è arrivato a Bosaso e ha pranzato con loro, insieme ad alcuni cooperanti di Africa 70. L'interesse di questa testimonianza consiste, in primo luogo, nel fatto che egli ricorda chi era presente a Gardo in quel momento e quanto poco ci fosse in quella città (solo un piccolo e malconcio albergo dove, eventualmente, avrebbero potuto dormire); in secondo luogo, egli conferma che, durante quel pranzo, Ilaria Alpi ha riferito di essere stata a Gardo nei giorni precedenti. Evidentemente, si può dedurre che Ilaria si sia recata a Gardo, ma non alla GTZ, dove in quei giorni si trovava Alexander von Braunmuehl.”

Molto, dunque, resta ancora da chiarire.

La Commissione auspica che ulteriori approfondimenti, con accertamenti anche *in loco* (accertamenti che non è stato possibile per la Commissione sinora svolgere, per la situazione ancora critica dell'ordine e sicurezza pubblica del paese somalo), vengano

realizzati da parte dell'Autorità Giudiziaria, cui questo organismo di inchiesta ha trasmesso gran parte della documentazione investigativa raccolta anche a seguito di propria iniziativa.

Quel che è certo, comunque, è che dai veleni dei rifiuti –che costituivano il tema di indagine che la Commissione avrebbe voluto, in presenza delle opportune condizioni, approfondire anche in Somalia- la Somalia corre il serio rischio di passare ai veleni del fondamentalismo, nell'indifferenza dell'Occidente.

8. Le navi “a perdere” e la vicenda dello spiaggiamento della “Rosso”.

Nel quadro dell'attenzione rivolta dalla Commissione alle movimentazioni illecite transfrontaliere di rifiuti, una considerazione particolare deve essere rivolta ai traffici che hanno utilizzato la via marittima.

Sotto almeno un duplice profilo.

Sia per la carenza di un adeguato apparato collaborativo internazionale fra gli organismi deputati al controllo della movimentazione delle merci nelle aree portuali, apparendo indispensabile, a tale scopo, il ricorso a protocolli operativi –quali ad esempio il cosiddetto *Seaport Project*- che siano in grado di colmare quel *gap* comunicativo che i circuiti illeciti hanno da tempo superato.

Sia per l'anomala utilizzazione di navi, spesso non in perfette condizioni, per effettuare trasporti di rifiuti conclusisi con l'inabissamento di natante e carico.

Sotto tale ultimo versante, la Commissione ha svolto approfonditi accertamenti sulla vicenda della motonave “Rosso” (già Jolly Rosso), acquisendo documentazione, anche dalla società armatrice, assumendo informazioni da molti dei soggetti che parteciparono alle fasi dello spiaggiamento ed alle operazioni successive, acquisendo utili elementi conoscitivi dai magistrati inquirenti, nella consapevolezza che un tentativo di chiarificazione andasse svolto obbligatoriamente, non foss'altro che per dissolvere quell'alone di intollerabile sospetto con cui sono stati descritti i mari italiani, cimiteri di navi a perdere negli anni ottanta e novanta.

E tuttavia, i dubbi permangono; accresciuti anche dalla recentissima notizia dell'avvistamento, a circa 400 metri di profondità, al largo di Cetraro, di un'altra nave con un vasto squarcio nel centro dello scafo; un'altra sagoma, lunga circa 126 metri, è stata avvistata a 500 metri di profondità al largo di Belvedere: stesso specchio di mare che vide lo spiaggiamento della Rosso, stessi dubbi.

I dubbi permangono, si diceva.

Alcuni vengono di seguito prospettati.

Si è sostenuto, in primo luogo, da parte della società armatrice, che la "Rosso" era perfettamente funzionante all'epoca dello spiaggiamento, avvenuto il 14.12.1990: dal rapporto del Cap. Bellantone, della Capitaneria di Porto Vibo Valentia, intervenuto per gli accertamenti di competenza subito dopo lo spiaggiamento, risulta, tuttavia, che la Rosso era stata in disarmo dal 18.1.1989 al 7.12.1990, data in cui era stata riarmata e proprio per il viaggio La Spezia-Napoli-Malta-La Spezia.

E' stato, inoltre, rappresentato che lo spiaggiamento fu causato dallo spostamento del carico all'interno della stiva, dovuto all'avverse condizioni metereologiche, cosa che provocò falle nello scafo: dal rapporto del capitano Bellantone, viceversa, risulta che:

tranne il marinaio Scardina, nessuno fece presente anomalie nel corso della navigazione quanto alla sistemazione del carico;

essendo le condizioni meteo erano avverse sin dalla partenza, il capitano avrebbe dovuto ritardare la partenza, ma quest'ultimo decise ugualmente di prendere il mare;

all'atto delle prime ispezioni a bordo, peraltro, il carico risultava rizzato regolarmente.

Ma vi è di più.

Nel giornale della Jolly Giallo è scritto che: *"alcuni marosi frangendo sulla murata sinistra raddrizzavano la Rosso con grande stupore di tutti i presenti"*: come è possibile tutto ciò se la Rosso era diventata ingovernabile per aver imbarcato acqua?

E' stato riferito, ancora, che la "Smit Tak", la stessa società olandese che si occupò del recupero del sommergibile russo "Kursk", fu incaricata del recupero dello scafo della "Rosso" e abbandonò l'impresa dopo i danni patiti dalla nave a seguito delle mareggiate del 17 febbraio 1991:

è lecito chiedersi, allora, per quale motivo la "Smit Tak" proseguì i lavori fino al 6 marzo 1991, cioè ben oltre la citata mareggiata.

E' stato, infine, rappresentato alla Commissione che i danni nella murata di sinistra della Rosso furono causati sempre dalla mareggiata del febbraio 1991; in conseguenza degli squarci, la Rosso perse parte del carico:

e tuttavia, se così è, resta inspiegato il fatto che gli squarci sulla fiancata si presentavano dai contorni irregolari;

e soprattutto, tutto ciò non si concilia con quanto dichiarato da Spagnoletti Corrado, comandante del pontone "Spartaco" all'epoca dello spiaggiamento della "Rosso", che prestò assistenza alla Smit Tak per le operazioni di "disincagliamento", nella parte in cui lo stesso ha riferito di ricordarsi che sulla paratia sinistra della nave c'era un taglio abbastanza grande fatto con la fiamma ossidrica da personale della ditta che stava effettuando i lavori, escludendo, anche in sede di audizione dinanzi alla Commissione, che potesse essere opera del mare.

La Commissione ha, inoltre, registrato la sopravvenienza di ulteriori elementi, rappresentati in larga parte da dichiarazioni di collaboratori di giustizia, provenienti dalla

criminalità organizzata calabrese, i quali hanno riferito dell'esistenza di un *pactum sceleris* fra le cosche della *ndrangheta* ed affaristi del settore dei rifiuti, in virtù del quale furono programmati e realizzati numerosi affondamenti di navi cariche di rifiuti tossici nei tratti marini calabresi (e soprattutto nello Ionio, che per le sue caratteristiche di profondità, meglio si prestava a far definitivamente sparire le tracce della criminale impresa).

In particolare, i recentissimi avvistamenti di navi inabissate e di sagome – verosimilmente di natanti-, anche a notevole profondità, come riferito nel corso dell'audizione resa alla Commissione dagli inquirenti della Procura di Paola, costituisce indiscutibile dato di riscontro, rilevante, se non per attribuire attendibilità probatoria alle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, per affermare l'esistenza di un fenomeno, sulle cui cause (e sui cui effetti, soprattutto per l'eco-sistema interessato) deve essere fatta al più presto chiarezza.

Anche su tale versante, pertanto, questo organismo di inchiesta auspica che gli inquirenti, convergendo in una proficua sinergia investigativa, giungano ad individuare i luoghi oltraggiati e l'intera filiera criminale coinvolta, per consentire le opere di bonifica necessarie per la salute pubblica e l'integrità ambientale dei siti interessati e, finalmente, affinché, oltre alle navi, non si perda anche la memoria.

Appendice

1. I rifiuti speciali. Tabelle e grafici riguardanti l'indagine svolta dalla Commissione sul flusso dei rifiuti speciali in uscita dal sito industriale di Porto Marghera.

La grande quantità di rifiuti speciali prodotti ed in uscita dal sito di Porto Marghera ha reso problematico uno studio completo; infatti, nel solo anno 2002 risultano prodotti circa 910 mila tonnellate di rifiuti di cui 68 mila circa sono rifiuti pericolosi. Quasi il 66 per cento di tutti i rifiuti prodotti nell'area, come si evince dalle tabelle 1 e 2, equivalenti a circa 600 mila tonnellate hanno come destinazione la regione Veneto.

Tabella 1. Indicazione dei quantitativi in tonnellate dei rifiuti speciali (pericolosi e non pericolosi) prodotti a Porto Marghera e descrizione della loro destinazione

Destinazione rifiuti prodotti a P.Marghera (ton)			Classificazione		
	Regione	Attività	Non pericolosi	Pericolosi	Totale
Estero			23.850	121	23.971
Italia	Abruzzo	Non disponibile	600	1.787	2.387
	Campania	Non disponibile	9.441	61	9.502
	Emilia-Romagna	Non disponibile	78.331	15.430	93.761
	Friuli-V. Giulia	Non disponibile	53.910	736	54.645
	Lazio	Non disponibile	1.945	589	2.534
	Liguria	Non disponibile	155	2	157
	Lombardia	Non disponibile	51.059	14.243	65.303
	Marche	Non disponibile	164		164
	Molise	Non disponibile	4.517		4.517
	Piemonte	Non disponibile	16.376	2.157	18.533
	Puglia	Non disponibile	10.300	474	10.774
	Sardegna	Non disponibile	7.889	2.749	10.638
	Toscana	Non disponibile	4.848	1.226	6.074
	Trentino-A. Adige	Non disponibile	5.994		5.994
	Umbria	Non disponibile	1.223		1.223
	Veneto	Discarica	197.331	2.299	199.629
		Incenerimento	17.378	11.501	28.879
		Recupero	246.774	4	246.177
		Stoccaggio	73.242	5.996	79.238
		Trattamento	38.160	8.544	46.704
	Totale Italia		819.637	67.798	886.834
	Totale complessivo		843.487	67.919	910.805

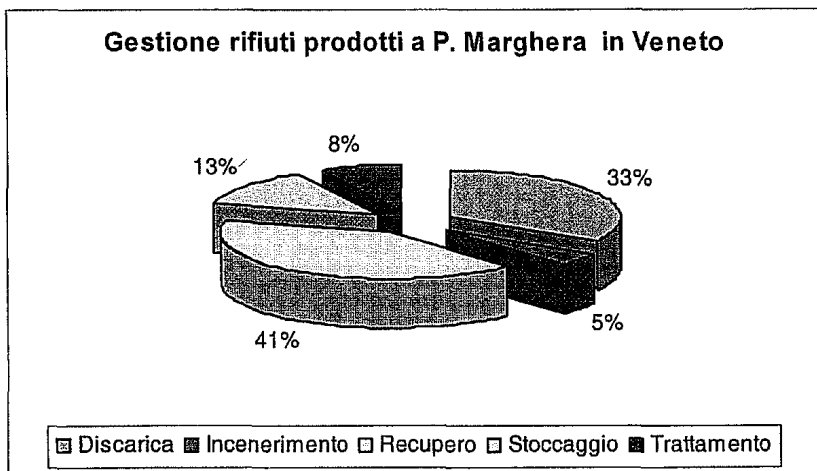
Tabella 2. Indicazione dei quantitativi in percentuale dei rifiuti speciali (pericolosi e non pericolosi) prodotti a Porto Marghera e descrizione della loro destinazione

Destinazione rifiuti prodotti a P.Marghera (perc.)			Classificazione		
	Regione	Attività	Non pericolosi	Pericolosi	Totale
Estero			2,83%	0,18%	2,63%
Italia	Abruzzo	Non disponibile	0,07%	2,63%	0,26%
	Campania	Non disponibile	1,12%	0,09%	1,04%
	Emilia-Romagna	Non disponibile	9,29%	22,72%	10,29%
	Friuli-V. Giulia	Non disponibile	6,39%	1,08%	6,00%
	Lazio	Non disponibile	0,23%	0,87%	0,28%
	Liguria	Non disponibile	0,02%	0,00%	0,02%
	Lombardia	Non disponibile	6,05%	20,97%	7,17%
	Marche	Non disponibile	0,02%	0,00%	0,02%
	Molise	Non disponibile	0,54%	0,00%	0,50%
	Piemonte	Non disponibile	1,94%	3,18%	2,03%
	Puglia	Non disponibile	1,22%	0,70%	1,18%
	Sardegna	Non disponibile	0,94%	4,05%	1,17%
	Toscana	Non disponibile	0,57%	1,80%	0,67%
	Trentino-A. Adige	Non disponibile	0,71%	0,00%	0,66%
	Umbria	Non disponibile	0,15%	0,00%	0,13%
	Veneto	Discarica	23,39%	3,38%	21,90%
		Incenerimento	2,06%	16,93%	3,17%
		Recupero	29,26%	0,01%	27,01%
		Stoccaggio	8,68%	8,83%	8,69%
		Trattamento	4,52%	12,58%	5,12%
Totale Italia				97,17%	99,82%
Totale complessivo				100,00%	100,00%

Nell'esame del flusso extraregionale, evidenziato dalla tabella precedente, è importante segnalare che l'Emilia Romagna riceve il 10 per cento dei rifiuti prodotti nell'area di Porto Marghera, percentuale che sale a quasi 23 per cento se consideriamo solo i rifiuti pericolosi, mentre la Lombardia ne riceve il 7 per cento, di cui il 21 per cento di rifiuti pericolosi. Il Friuli-Venezia-Giulia risulta destinatario di una quota del 6 per cento del totale, equivalente a 54.645 tonnellate, di cui 53.910 di rifiuti non pericolosi

Fuori della regione Veneto va il 34% dei rifiuti, di cui il 3 % all'estero.

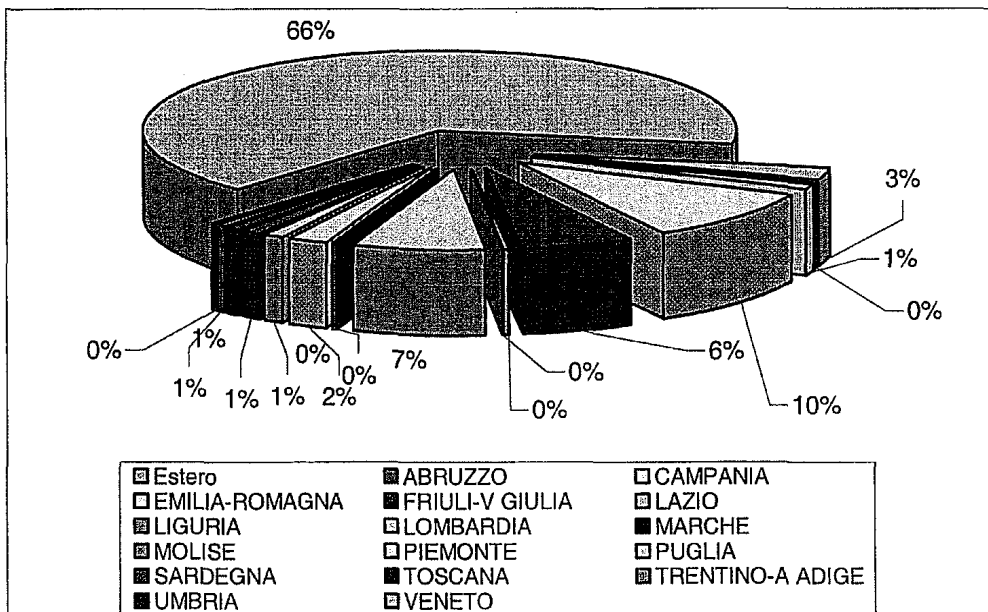
Figura 1.



Dei rifiuti prodotti nell'area di Porto Marghera e che rimangono nella regione Veneto il 41 per cento sono destinati al recupero, il 33 per cento sono smaltiti in discarica, l'8 per cento sono trattati, il 5 per cento sono inceneriti ed infine il 13 per cento finisce in centri di stoccaggio regionali.

La figura 2 illustra le percentuali di smaltimento nelle diverse regioni italiane dei rifiuti prodotti nell'area sotto analisi.

Figura 2

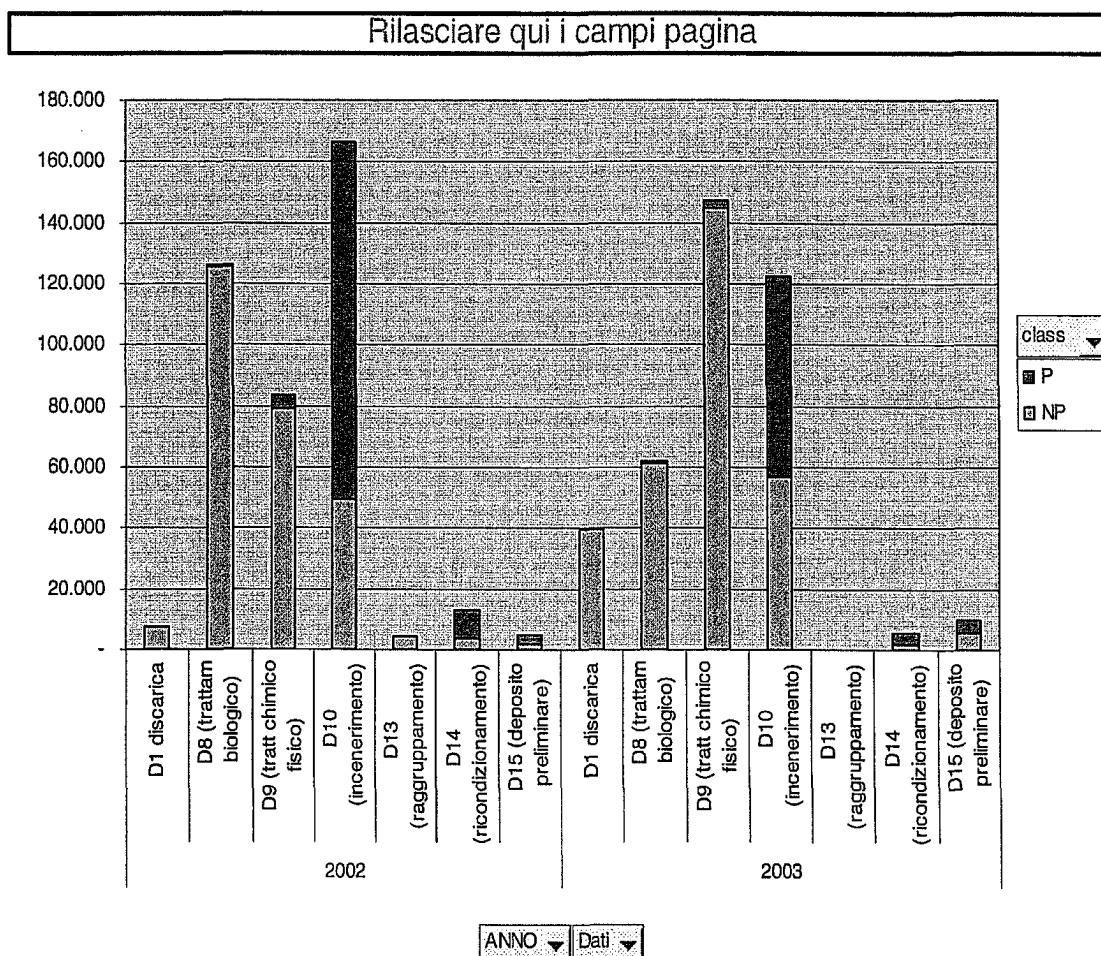


I dati forniti dall'ARPAV, riportati nella tabella seguente, consentono di determinare, per gli anni 2002 e 2003, le operazioni di smaltimento a cui sono destinati i rifiuti speciali prodotti nell'area di Porto Marghera, nonché le relative quantità.

Tabella 3

ANNO	Dati	Classe		
		Non Pericolosi	Pericolosi	Totale complessivo
2002	D1 discarica	7.471	-	7.471
	D8 (trattam biologico)	125.574	678	126.253
	D9 (tratt chimico fisico)	79.140	4.530	83.670
	D10 (incenerimento)	49.695	116.945	166.640
	D13 (raggruppamento)	4.023	-	4.023
	D14 (ricondizionamento)	3.455	9.650	13.104
	D15 (deposito preliminare)	2.001	2.894	4.895
2003	D1 discarica	39.413	-	39.413
	D8 (trattam biologico)	61.519	554	62.073
	D9 (tratt chimico fisico)	144.467	2.520	146.987
	D10 (incenerimento)	56.945	65.630	122.575
	D13 (raggruppamento)	-	-	-
	D14 (ricondizionamento)	1.566	3.857	5.423
	D15 (deposito preliminare)	5.383	4.250	9.633
D1 discarica totale		46.884	-	46.884
D8 (trattam biologico) totale		187.093	1.232	188.325
D9 (tratt chimico fisico) totale		223.607	7.050	230.657
D10 (incenerimento) totale		106.640	182.575	289.215
D13 (raggruppamento) totale		4.023	-	4.023
D14 (ricondizionamento) totale		5.020	13.507	18.527
D15 (deposito preliminare) totale		7.384	7.144	14.528

Figura 3. Il seguente grafico illustra le destinazioni di smaltimento riportata nella tabella 3.



L'impossibilità di procedere ad uno studio completo del flusso dei rifiuti prodotti nell'area di Porto Marghera, dovuta sia alla complessità della produzione dei rifiuti che alla sua quantità, ha convinto il Gruppo di lavoro a delimitare il campo di analisi.

Si è così proceduto ad una cernita delle tipologie di rifiuti da attenzionare in base all'esperienza delle diverse forze di polizia, sono stati scelti i seguenti codici CER: 0701 (Rifiuti dei processi chimici organici)-fanghi prodotti dal trattamento in loco degli effluenti, contenenti sostanze pericolose, 0707 (Rifiuti della produzione, formulazione, fornitura ed uso dei prodotti della chimica fine e di prodotti chimici non specificati altrimenti) – altri solventi organici, soluzioni di lavaggio ed acque madri, 1003 (Rifiuti della metallurgia termica dell'alluminio) – schiumature infiammabili o che rilasciano, al contatto con l'acqua, gas infiammabili in quantità pericolose, 1006 (Rifiuti della metallurgia termica del rame) – scorie della produzione primaria e secondaria, 1705 (Terra, rocce e fanghi di dragaggio) –

terre e rocce diverse da quelle contenenti sostanze pericolose, 1908 (Rifiuti prodotti dagli impianti per il trattamento delle acque reflue, non specificati altrimenti) – fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane, 0201 (Rifiuti prodotti da agricoltura, orticoltura, acquicoltura, selvicoltura, caccia e pesca) – scarti di tessuti vegetali, 0801 (Rifiuti della produzione, formulazione, fornitura ed uso e della rimozione di pitture e vernici) – pitture e vernici di scarto, contenenti solventi organici o altre sostanze pericolose, 0501 (Rifiuti della raffinazione del petrolio) – morchie depositate sul fondo dei serbatoi, 0707 (Rifiuti della produzione, formulazione, fornitura ed uso di prodotti della chimica fine e di prodotti chimici non specificati altrimenti) – altri solventi organici, soluzioni di lavaggio ed acque madri.

Ciò ha consentito l'individuazione di 16 impianti dislocati in tutta Italia, che ricevono e trattano rifiuti provenienti da Porto Marghera e che sono stati successivamente sottoposti a controlli amministrativi ed ambientali. Gli esiti di tali controlli sono riportati nella relazione generale.

2. Protocollo per l'istituzione di una banca dati a fini epidemiologici

Premesso che, ai sensi dell'art. 1 della legge istitutiva 31 Ottobre 2001, n. 399, la Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ha, fra gli altri, i compiti di svolgere indagini atte a far luce sul ciclo dei rifiuti e di proporre soluzioni legislative e amministrative ritenute necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali, in un settore, qual è quello dei rifiuti, strettamente connesso alla salute dei cittadini;

premessi, in particolare, che sulla base di una serie di studi epidemiologici, svolti in diversi Paesi, all'interno della tematica relativa ai possibili effetti sanitari del ciclo dei rifiuti, si è andato progressivamente delineando un filone di indagini specifiche sullo stato di salute delle popolazioni residenti in prossimità di discariche autorizzate e di siti di smaltimento illegale di rifiuti;

premessi, altresì, che nel nostro Paese il tema è stato trattato sia all'interno del Progetto "Ambiente e Salute in Italia", coordinato dal Centro Europeo Ambiente e Salute dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, sia nell'ambito dello studio, promosso dal Ministero della Salute, su "Valutazione del rischio sanitario e ambientale nello smaltimento dei rifiuti solidi, urbani e dei rifiuti pericolosi", i cui esiti sono stati pubblicati a cura dell'Istituto Superiore di Sanità;

premessi, infine, che, in occasione della presentazione dei risultati di tale ultima ricerca presso l'Istituto Superiore di Sanità, il 18 dicembre 2002, il Presidente della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, ha prospettato l'opportunità di uno stabile scambio di informazioni fra le istituzioni impegnate nella ricerca e la Commissione stessa, al fine sia di assicurare una pronta disseminazione delle conoscenze disponibili, sia di contribuire all'identificazione di eventuali situazioni di rischio per la salute, per meglio predisporre le iniziative di tutela della salute e contrasto della diffusione delle esposizioni pericolose;

rilevato che nei primi mesi del 2005 il Gruppo di lavoro "Impatto sanitario del ciclo dei rifiuti in Campania", costituito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dall'Istituto Superiore di Sanità e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, insieme all'Osservatorio Epidemiologico della Regione Campania e all'ARPA Campania, ha concluso e pubblicato la prima fase di uno studio, svolto su mandato del Dipartimento della Protezione Civile, sulla patologia neoplastica e le malformazioni congenite nelle province della Campania con maggiore presenza di discariche;

rilevato, inoltre, che, secondo quanto emerso dalle audizioni dei ricercatori dell'Istituto Superiore di Sanità svoltesi in Commissione, le indagini hanno consentito l'identificazione di un'area corrispondente alla parte sud-orientale della Provincia di Caserta e alla parte nord-occidentale della Provincia di Napoli, nella

quale i tassi di mortalità per diverse patologie tumorali e gli indicatori della frequenza di malformazioni sono particolarmente elevati rispetto ai valori regionali;

rilevato, in particolare, che le analisi svolte dall'Istituto Superiore di Sanità hanno individuato, quale zona a maggior rischio, l'area compresa nei territori dei comuni di Aversa, Capodrise, Casagiove, Casal di Principe, Caserta, Castel Volturno, Marcianise, San Cipriano d'Aversa, Santa Maria Capua Vetere, San Nicola la Strada, Villa Literno, Afragola, Arzano, Caivano, Casoria, Frattamaggiore, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Marigliano, Melito di Napoli, Mugnano di Napoli, Pomigliano d'Arco, Sant'Antimo, Volla;

rilevato, infine, che le zone evidenziate dallo studio si sovrappongono nel complesso a quelle nelle quali è maggiore la presenza di siti illegali di smaltimento di rifiuti, tanto da far risultare indispensabile l'approfondimento della valutazione dell'impatto sanitario del ciclo dei rifiuti in Campania, con l'identificazione di eventuali situazioni di rischio localizzato nel territorio e quindi contrastabile con maggiore efficacia, anche mediante l'adozione di opportune iniziative di Stato, Regione ed enti locali;

considerato che, allo scopo di meglio definire la potenzialità e i limiti dell'indagine epidemiologica nell'inferire i nessi causali intercorrenti fra le specifiche esposizioni ambientali e la successiva insorgenza di determinate patologie rilevabili nel territorio, occorre predisporre adeguati canali informativi che consentano all'Istituto Superiore di Sanità di disporre di ogni utile elemento conoscitivo;

preso atto del rapporto di proficua collaborazione che ha da sempre improntato i rapporti di questa Commissione con le Forze di Polizia impegnate nella prevenzione e nel contrasto degli illeciti in materia ambientale;

ritenuto, pertanto, che appare opportuno, nel rispetto del regime di pubblicità degli atti assunti dalle Forze di Polizia nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, fare in modo che lo straordinario corredo informativo a disposizione degli organismi investigativi venga trasferito all'Istituto Superiore di Sanità, in considerazione della importanza per la salute dei cittadini che riveste l'attività di ricerca sopra illustrata;

in conformità a quanto previsto dall'art. 4 della legge 31 ottobre 2001, n. 399, secondo cui "la Commissione può acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti;

INVITA

le autorità e gli enti di seguito indicati:

- Presidente Regione Campania
- Presidente Provincia di Napoli

- Presidente Provincia di Caserta
- Sindaci e comandanti dei vigili urbani dei comuni di: Aversa, Capodrise, Casagiove, Casal di Principe, Caserta, Castel Volturno, Marcianise, San Cipriano d'Aversa, Santa Maria Capua Vetere, San Nicola la Strada, Villa Literno, Afragola, Arzano, Caivano, Casoria, Frattamaggiore, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Marigliano, Melito di Napoli, Mugnano di Napoli, Pomigliano d'Arco, Sant'Antimo, Volla
- Arpa Campania
- Procura di Napoli
- Procura di Santa Maria Capua Vetere
- Procura di Nola
- Questura di Napoli
- Questura di Caserta
- Comando provinciale carabinieri di Napoli
- Comando provinciale carabinieri di Caserta
- Guardia di Finanza Napoli
- Guardia di Finanza Caserta
- Corpo forestale dello Stato Napoli e Caserta
- Capitanerie di Porto
- Comandante polizia provinciale Napoli
- Comandante polizia provinciale Caserta

a trasmettere a questa Commissione ogni utile elemento informativo concernente le attività di indagine svolte con riferimento all'area ricompresa nel territorio dei comuni di Aversa, Capodrise, Casagiove, Casal di Principe, Caserta, Castel Volturno, Marcianise, San Cipriano d'Aversa, Santa Maria Capua Vetere, San Nicola la Strada, Villa Literno, Afragola, Arzano, Caivano, Casoria, Frattamaggiore, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Marigliano, Melito di Napoli, Mugnano di Napoli, Pomigliano d'Arco, Sant'Antimo, Volla, avendo cura di indicare, laddove possibile, la tipologia di rifiuto interessata dall'attività illecita, nonché di precisare il regime di pubblicità gravante sugli atti, al fine di consentire a questa Commissione l'adozione degli opportuni provvedimenti diretti al mantenimento del regime di segretezza.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sugli infortuni sul lavoro,
con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

19ª Seduta

Presidenza del Presidente
TOFANI

La seduta inizia alle ore 14,10.

Esame dello schema di relazione finale sull'attività della Commissione

(Esame e rinvio)

Il presidente TOFANI, in qualità di relatore, illustra lo schema di relazione (allegato al presente resoconto), premettendo che egli stesso si riserva un'ulteriore riflessione sul testo, anche ai fini di proporre modifiche ed integrazioni. Dà, in particolare, lettura dell'ultima parte dello schema, concernente le considerazioni conclusive.

Auspica poi che sul testo definitivo della relazione finale si possa registrare l'approvazione di tutti i Gruppi parlamentari; al riguardo, ritiene che lo schema presentato ponga basi idonee per la formazione di questo consenso.

Rileva infine come, nonostante i limiti temporali molto ristretti, la Commissione abbia svolto un'attività intensa e proficua, riuscendo ad operare un'adeguata ricognizione delle problematiche della sicurezza.

Si apre il dibattito.

Il senatore RIPAMONTI, dopo aver espresso apprezzamento circa l'obiettivo di un'approvazione all'unanimità della relazione finale, solleva alcuni specifici rilievi sul testo presentato. Riguardo alla parte sul lavoro minorile e sommerso, sottolinea che alcuni passaggi appaiono orientati a configurare in termini eccessivamente flessibili alcune tipologie di rapporti di lavoro. In merito alla parte relativa al settore agricolo, osserva che occorrerebbe approfondire le problematiche delle malattie professio-

nali delle lavoratrici – questione che è resa ancora più delicata dalla crescita della quota di donne occupate in tale campo –. Suggerisce quindi di sopprimere il riferimento, contenuto nelle considerazioni conclusive, allo schema di testo unico in materia di sicurezza sul lavoro presentato dal Governo nella presente legislatura e poi ritirato, in quanto tale schema conteneva aspetti fortemente negativi ed era stato aspramente criticato dalle parti sociali e dalle regioni.

Esprime invece un profondo apprezzamento per i passaggi dello schema di relazione sull'ampliamento delle funzioni e del ruolo dell'INAIL.

Propone infine che, nei prossimi giorni, possano essere presentate osservazioni scritte, da prendere in considerazione ai fini della stesura finale della relazione.

Il PRESIDENTE relatore rileva che le tematiche concernenti l'INAIL sono sicuramente di importanza fondamentale.

Al riguardo, sottolinea che è necessaria una valutazione anche delle modalità e dei termini in cui politiche di misure premiali possano consentire una riduzione degli oneri del regime assicurativo e concorrere, quindi, in ultima analisi, alla riduzione del costo del lavoro.

Osserva poi che la promozione delle attività formative deve essere operata in modo selettivo, affinché esse siano effettivamente qualificate ed efficaci.

Il senatore PIZZINATO esprime innanzitutto un ringraziamento ai collaboratori della Commissione per l'attività da loro profusa.

Formula poi alcune osservazioni sullo schema di relazione.

Ritiene opportuno, in primo luogo, inserire alcuni dati statistici generali sugli infortuni mortali, nonché specificare la quota percentuale di risorse che le aziende sanitarie locali – secondo la proposta già contenuta nello schema di relazione – dovrebbero necessariamente attribuire alla prevenzione in materia di sicurezza sul lavoro.

Con riferimento alla parte dello schema relativa al lavoro minorile e sommerso, rileva che: uno dei primi passaggi di tale capitolo si presta ad una lettura equivoca ed andrebbe quindi riformulato; occorrerebbe prendere in considerazione anche il problema del caporalato, soprattutto con riferimento ai lavoratori extracomunitari irregolari; si dovrebbe specificare che le attività lavorative prestate dai minori nell'ambito familiare non possono assolutamente inficiare gli impegni scolastici e che bisogna ampliare le responsabilità dei comuni e dei distretti scolastici ai fini del rispetto degli obblighi di istruzione; appare negativa ed in contrasto con le politiche di emersione la proposta di escludere, per i primi sessanta giorni di prestazione, gli oneri previdenziali relativi ai lavoratori stagionali extracomunitari regolari, anche perché spesso tale periodo temporale comprende l'intera durata del rapporto; non risulta assolutamente fondata la valutazione positiva dei risultati conseguiti dalle norme sull'emersione di cui alla legge n. 383 del 2001; si presta ad un giudizio negativo anche la proposta

di adeguamenti flessibili e concordati dei salari e della disciplina contrattuale, in sede regionale o aziendale.

Ritiene poi necessario specificare meglio che: all'istituzione – prospettata nello schema di relazione – del libretto sanitario del lavoratore dovrebbe essere connessa anche l'estensione ad altre malattie dei sistemi di registrazione, attualmente previsti per i tumori e per i casi di asbestosi e di mesotelioma asbesto-correlati; occorre assicurare – in primo luogo, disponendo in termini vincolanti che le strutture sanitarie inviino i relativi dati – che tali sistemi siano pienamente operanti, mentre oggi essi presentano un'applicazione molto parziale e tendenzialmente limitata ad alcune regioni.

Rileva l'esigenza di garantire l'effettività e l'attuazione dell'obbligo assicurativo, specie per alcuni settori e categorie di lavoratori.

Esprime un giudizio negativo sulla proposta, contenuta nella parte dello schema di relazione sull'agricoltura, che il coordinamento della sicurezza (per tale settore) sia affidato ad un solo assessorato regionale.

Sottolinea l'esigenza di: chiarire alcuni passaggi delle considerazioni conclusive dello schema di relazione concernenti gli infortuni domestici, con particolare riferimento alla distinzione tra lavoro retribuito e lavoro casalingo in senso stretto nonché alla tendenza a mascherare, come incidenti di lavoratori domestici, infortuni avvenuti in ambito casalingo; specificare che le strutture di coordinamento, auspiccate dallo schema di relazione, devono essere dotate di personale stabile, tecnico e specialistico; soffermarsi meglio sulle considerazioni che l'attività di coordinamento medesima deve comprendere anche la promozione della concertazione con la parti sociali nonché essere intesa alla formazione di una rete di collegamento tra tutti i soggetti competenti in materia di sicurezza ed operanti sul territorio; chiarire, riguardo alle proposte contenute nello schema di relazione circa l'elezione dei rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori, che le relative regole, nonché la prima data di elezione secondo il nuovo sistema, debbono essere concordate tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali.

Suggerisce infine di sviluppare in termini più ampi le osservazioni dello schema di relazione concernenti sia le imprese appaltatrici o fornitrici che operano all'interno delle strutture del committente sia il documento unico di regolarità contributiva.

La senatrice STANISCI concorda sull'esigenza, già espressa dal senatore PIZZINATO, di chiarire alcuni passaggi delle considerazioni conclusive dello schema di relazione concernenti gli infortuni domestici, con particolare riferimento alla distinzione tra lavoro retribuito e lavoro casalingo. La tendenza – soggiunge la senatrice – a mascherare infortuni di lavoratori domestici come incidenti avvenuti in ambito casalingo non deve indurre a sottovalutare la grande rilevanza della promozione e della tutela della sicurezza nel settore casalingo medesimo. Si riserva infine di presentare alcune osservazioni scritte, anche ai fini di un approfondimento, nella suddetta sede delle considerazioni conclusive, di tali problematiche.

Il senatore FABBRI, dopo aver formulato un ringraziamento ai collaboratori della Commissione per l'attività svolta, esprime alcuni rilievi circa le tematiche oggetto dei precedenti interventi.

Osserva che, mentre il lavoro sommerso costituisce senza dubbio un'area ad elevata incidenza di infortuni, non si può ravvisare un legame meccanico tra forme flessibili di lavoro ed abbassamento del livello di sicurezza. Ricorda poi che i dati statistici in materia di malattie professionali, relativi alle lavoratrici del settore agricolo, non denotano una tendenza alla crescita e che, in generale, gli strumenti fondamentali per affrontare tali questioni consistono nella prevenzione e nella formazione. Si dichiara d'accordo con i rilievi espressi dal senatore PIZZINATO sull'esigenza di un ampliamento delle responsabilità dei comuni e dei distretti scolastici, ai fini dell'attuazione degli obblighi di istruzione, nonché sulla necessità di attuare i sistemi di registrazione delle malattie professionali, i quali costituiscono anche un presupposto per lo sviluppo della ricerca scientifica. Esprime poi un giudizio positivo sulle proposte, contenute nello schema di relazione, sull'esclusione iniziale della contribuzione per i lavoratori stagionali extracomunitari regolari e in materia di elezione dei rappresentanti per la sicurezza. Ricorda altresì che a questi ultimi è affidato un ruolo scomodo, che spesso sono costretti a svolgere in solitudine e senza supporto. Sulla proposta, sempre contenuta nello schema di relazione finale, di istituire un osservatorio nazionale sugli infortuni domestici, rileva che si potrebbe prendere le mosse dall'esperienza che stanno compiendo alcune regioni.

Il senatore CURTO, dopo aver espresso un ringraziamento ai collaboratori della Commissione per l'attività prestata, svolge alcune considerazioni sulle tematiche del lavoro minorile e sommerso, delle quali si è occupato il gruppo di lavoro da lui coordinato.

Rileva, in primo luogo, che il fenomeno del lavoro nero non può essere superato con politiche meramente repressive, ma che è necessaria la promozione di una cultura della legalità.

Il lavoro sommerso – prosegue – presenta varie motivazioni ed a questa diversità deve corrispondere anche un'articolazione degli interventi: in particolare, mentre nelle aree più sviluppate del Paese esso tende spesso a coincidere con il secondo lavoro, nelle zone meno floride il lavoro nero può essere in genere considerato come una forma di competitività dell'impresa e delle attività economiche.

Ricorda poi che già sono state adottate, in specie con l'ultima legge finanziaria, alcune misure normative di riduzione del costo del lavoro e sottolinea l'importanza di sviluppare tali politiche.

Riguardo alle attività di vigilanza e di repressione, rileva l'esigenza di una particolare attenzione nei confronti delle imprese totalmente in nero – spesso trascurate per il motivo che se ne ignora la stessa esistenza –.

L'esperienza dei contratti di riallineamento – osserva il senatore – ha dimostrato che spesso tale istituto è efficace solo in via transitoria (cioè,

per i primi anni di applicazione, quando gli oneri a carico dell'impresa sono inferiori), mentre non si risolvono i problemi strutturali di competitività.

Sottolinea poi la rilevanza della proposta, contenuta nello schema di relazione, di adeguamenti flessibili e concordati dei salari e della disciplina contrattuale, in sede regionale o aziendale.

Rileva infine le esigenze: di una riflessione sui meccanismi in base ai quali i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici, fondati sul massimo ribasso, inducono, sia pure indirettamente, ad una riduzione della spesa per la sicurezza sul lavoro; di un'applicazione dell'istituto dell'apprendistato in modo conforme, sull'intero territorio nazionale, con la nuova disciplina statale, introdotta dalla cosiddetta riforma «Biagi».

Non essendovi altre richieste di intervento, il PRESIDENTE propone che le osservazioni scritte sullo schema di relazione finale possano essere presentate entro martedì 21 febbraio.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Esame dello schema di delibera sulla pubblicazione degli atti

(Esame ed approvazione con una modificazione)

Il Presidente TOFANI, in qualità di relatore, dà per illustrato lo schema di delibera di cui in titolo (allegato al presente resoconto).

Il senatore PIZZINATO propone di specificare che la pubblicazione debba avvenire in forma cartacea.

Il PRESIDENTE relatore riformula quindi lo schema, al fine di recepire tale indicazione.

La nuova versione dello schema (allegata al presente resoconto) viene quindi messa ai voti, previa verifica della sussistenza del numero legale, ed approvata all'unanimità dei presenti.

La seduta termina alle ore 15,35.

SCHEMA DI RELAZIONE FINALE SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

1. Cenni sull'attività della Commissione

Istituzione e composizione

La Commissione parlamentare monocamerale d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», è stata istituita dal Senato in data 23 marzo 2005.

In passato, il Parlamento si era già occupato altre volte della sicurezza sul lavoro, per mezzo di apposite indagini conoscitive o inchieste. Nella Legislatura X, si trattò di una Commissione monocamerale d'inchiesta del Senato «sulle condizioni di lavoro nelle aziende», presieduta dal senatore Lama, la quale operò tra il 1988 ed il 1989. Durante la Legislatura XII, nel 1997, la XI Commissione permanente del Senato (Lavoro e previdenza sociale) e la XI Commissione permanente della Camera (Lavoro pubblico e privato) svolsero congiuntamente un'indagine conoscitiva sull'igiene e la sicurezza del lavoro. Nel corso della medesima Legislatura, dal 1999 al 2000, la Commissione Lavoro e previdenza sociale del Senato, presieduta dal senatore Smuraglia, condusse un'indagine conoscitiva «di verifica della situazione a due anni dall'indagine conoscitiva sulla stessa materia» conclusa il 22 luglio 1997.

La delibera istitutiva (1) della Commissione sugli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», all'articolo 3, assegnava al nuovo organismo il compito di accertare:

a) la dimensione del fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo al numero delle cosiddette «morti bianche», alle malattie, alle invalidità e all'assistenza alle famiglie delle vittime, individuando altresì le aree in cui il fenomeno è maggiormente diffuso;

b) l'entità della presenza dei minori con particolare riguardo ai minori provenienti dall'estero e alla loro protezione ed esposizione a rischio;

c) le cause degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alla loro entità nell'ambito del lavoro nero o sommerso e al doppio lavoro;

d) il livello di applicazione delle leggi antinfortunistiche e l'efficacia della legislazione vigente per la prevenzione degli infortuni, anche con riferimento alla incidenza sui medesimi del lavoro flessibile o precario;

e) l'idoneità dei controlli da parte degli uffici addetti alla applicazione delle norme antinfortunistiche;

(1) Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 26 marzo 2005.

f) quali nuovi strumenti legislativi e amministrativi siano da proporre al fine della prevenzione e della repressione degli infortuni sul lavoro;

g) l'incidenza nel fenomeno della presenza di imprese controllate direttamente o indirettamente dalla criminalità organizzata.

In base all'articolo 2 della deliberazione in oggetto, la Commissione si compone di venti senatori nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari, e di un presidente, senatore anch'egli, scelto dal Presidente del Senato al di fuori dei predetti componenti. Il Presidente del Senato, senatore Marcello Pera, ha quindi nominato presidente della Commissione il senatore Oreste Tofani.

Si anticipa qui che nell'autunno 2005, in considerazione degli sviluppi dell'inchiesta, la Commissione ha istituito al proprio interno una serie di gruppi di lavoro, i quali hanno affiancato la loro attività a quella proseguita dal *plenum* della Commissione. Ciascuno di essi si è occupato di uno dei seguenti settori: agricoltura, edilizia, infortuni domestici, lavoro minorile e sommerso, malattie professionali.

Ai fini dell'inchiesta la Commissione, oltre ad avvalersi dell'assistenza degli uffici dell'amministrazione del Senato, ha stabilito rapporti di collaborazione con una serie di esperti, da essa stessa scelti.

La conclusione dei lavori della Commissione, originariamente fissata nel termine di sei mesi dal suo insediamento – cui si aggiungeva un massimo di trenta giorni ai fini della presentazione al Senato di una relazione sulle risultanze delle indagini – successivamente è stata prorogata fino alla fine della legislatura. (2)

La fase iniziale dei lavori della Commissione

Le prime tre sedute della Commissione (31 maggio, 21 giugno e 23 giugno 2005) sono state dedicate alla creazione dei suoi organi interni nonché all'elaborazione, all'esame e all'approvazione di un regolamento interno. Parallelamente l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari della Commissione, una volta costituito, ha conferito al Presidente Tofani l'incarico di predisporre un programma di lavori della Commissione. Il relativo testo è stato comunicato dal Presidente Tofani alla Commissione in occasione della sua quarta seduta, il 5 luglio 2005.

Il programma di lavori formulato nella circostanza, oltre ad approfondire gli indirizzi dettati dalla deliberazione istitutiva e a stabilire alcune priorità, ha delineato la metodologia e individuato gli strumenti dell'indagine. Tra questi le audizioni, per le quali è stato stilato un elenco indicativo di soggetti pubblici e di esperti dei quali è apparso opportuno acqui-

(2) . La suddetta è stata deliberata dalla XI Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale) il 5 ottobre 2005, in accoglimento della proposta in tal senso presentata dai senatori Tofani, Salvi, Fabbri, Pizzinato, Petrini, Forte, Battafarano, Curto, De Rigo, Florino, Malabarba, Montanino, Morra, Pagliarulo, Ragno, Ripamonti, Sambin, Scotti, Stanisci, Vanzo e Zanoletti.

sire il contributo; i sopralluoghi da parte di delegazioni della Commissione, al fine di ricavare ulteriori elementi significativi; le rilevazioni statistiche, eventualmente anche mediante richiesta scritta ad istituti pubblici e privati.

Lo svolgimento dell'inchiesta: le audizioni

Il ciclo delle audizioni è iniziato il 5 luglio 2005.

Le successive audizioni, svoltesi nel corso di numerose altre sedute plenarie e dei sopralluoghi in vari luoghi di lavoro in tutta Italia, hanno abbracciato l'intero arco dei temi posti ad oggetto dell'inchiesta. Tra le questioni ricorrenti con maggiore frequenza si segnalano: le assicurazioni contro gli infortuni, i controlli sulla sicurezza, la prevenzione, gli ambienti di lavoro, l'organizzazione dei cantieri dei lavori stradali (Grande RacCORDO Anulare) e dell'alta velocità ferroviaria, i settori dell'edilizia, della siderurgia, della meccanica, dell'industria estrattiva, della cantieristica navale e dei porti, le specifiche problematiche della cooperazione e dell'artigianato.

La serie delle audizioni plenarie si è conclusa con la seduta del 24 gennaio 2006, n. 17; il giorno precedente, era terminata quella delle audizioni presso luoghi di lavoro.

Lo svolgimento dell'inchiesta: i sopralluoghi

I sopralluoghi, oltre che occasione di audizioni, sono state momenti di contatto tra le delegazioni della Commissione e le realtà locali. La missione a Milano (luglio 2005) ha riguardato il settore edile ed il nuovo polo fieristico in costruzione; quella di Taranto e Brindisi (settembre), i locali stabilimenti siderurgici e petrolchimici; a Genova (ottobre), l'area portuale ed i cantieri navali; a Massa e a Carrara (ottobre), le cave e le lavorazioni del marmo; a Frosinone (novembre), nuovamente attività estrattive, nonché le grande fabbrica metalmeccanica della zona; a Napoli (gennaio 2006), il settore edile; in Sicilia (sempre gennaio 2006), il petrolchimico.

L'istituzione di gruppi di lavoro

Nella seduta n. 7 del 20 settembre 2005 la Commissione ha cominciato ad esaminare la possibilità di costituire al proprio interno gruppi di lavoro, al fine di condurre specifici approfondimenti settoriali. Successivamente, nella seduta n.8 del 27 settembre 2005 la Commissione, attraverso un dibattito sull'individuazione delle aree tematiche sulle quali concentrarsi, è pervenuta alla deliberazione di costituire un gruppo di lavoro per ognuno dei seguenti ambiti: 1) settore edile; 2) settore agricolo; 3) infortuni domestici; 4) malattie professionali; 5) lavoro minorile e sommerso.

Ciascun senatore ha avuto facoltà di partecipare ad uno o più gruppi di lavoro. Del gruppo di lavoro sul settore edile sono entrati a far parte il senatore Pizzinato (coordinatore) ed i senatori De Rigo e Florino; di

quello sul settore agricolo, il senatore Fabbri (coordinatore) ed i senatori Curto e Ripamonti; per gli infortuni domestici, la senatrice Stanisci (coordinatrice) ed i senatori Florino e Scotti; il gruppo sulle malattie professionali è stato composto dal senatore Vanzo (coordinatore) e dai senatori Battafarano, Florino, Malabarba e Morra; il gruppo sul lavoro minorile e sommerso, dal senatore Curto (coordinatore) e dai senatori Montagnino, Ripamonti e Sambin.

Ogni gruppo di lavoro, così come la Commissione, si è giovato dell'assistenza del personale dell'amministrazione del Senato e della collaborazione di consulenti, tra quelli in forza alla Commissione.

I vari gruppi di lavoro hanno svolto le indagini di loro competenza e, al termine, hanno fornito alla Commissione i loro contributi, sotto forma di relazione scritta e di documentazione acquisita. I contenuti di tali apporti verranno illustrati nei prossimi capitoli.

Le acquisizioni documentali

Le materie trattate dai documenti pervenuti riflettono le tematiche delle audizioni svolte dalla Commissione plenaria e dai gruppi di lavoro. Si è trattato di documenti di genere vario, tra i quali prevalgono le raccolte di dati statistici e le elaborazioni originali. Molti di questi contributi sono stati illustrati dai rispettivi estensori in audizione, presso la commissione plenaria o presso i gruppi di lavoro.

Un elenco completo delle acquisizioni effettuate dalla commissione e dai suoi gruppi viene allegato alla presente relazione.

2. I profili generali della sicurezza: i dati statistici; la prevenzione; la riabilitazione; la vigilanza

L'esame dei dati statistici in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali indica come il problema della sicurezza sul lavoro sia ancora di estrema gravità. Le variazioni delle cifre (che pure attestano, negli ultimi anni, una tendenza al decremento degli infortuni) sono infatti poco rilevanti rispetto all'entità complessiva del fenomeno e alla molteplicità delle questioni che sorgono nella concreta attuazione della normativa.

Basti ricordare, al riguardo, facendo riferimento all'ultimo anno che presenta dati tecnicamente «stabilizzati», che gli infortuni denunciati all'INAIL nel 2004 ammontano a 966.568 unità, mentre il numero delle malattie professionali manifestatesi nel medesimo anno (sempre con riferimento al regime INAIL) risulta pari a 25.364.

Occorre in ogni caso rilevare una carenza negli attuali metodi di rilevamento dei dati, in quanto tali metodi fanno prevalentemente riferimento al solo ambito dell'attività assicurativa dell'INAIL e dell'IPSEMA – con esclusione, quindi, sia dei lavoratori non assicurati sia di quelli irregolari –.

Per le malattie professionali, peraltro, le carenze sono ancora più gravi, in quanto la denuncia delle malattie medesime è presentata, in molti

casì, presso soggetti diversi dall'INAIL e dall'IPSEMA (quali le aziende sanitarie locali, le direzioni provinciali del lavoro e le autorità giudiziarie) e non esiste un coordinamento nella raccolta e nell'elaborazione dei dati, nonostante che la legislazione prevedrebbe già dal 2000 l'istituzione presso l'INAIL di un «registro nazionale delle malattie causate dal lavoro ovvero ad esso correlate» (articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38).

Riguardo al sistema dei dati INAIL, sussistono altresì esigenze più specifiche, che sono state rilevate, tra l'altro, dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza del medesimo Istituto. Tali esigenze concernono, in particolare, il conseguimento, tramite le opportune soluzioni organizzative, della completezza nella rilevazione dei dati disponibili nell'ambito delle strutture dell'Istituto, l'integrazione dei medesimi con il corredo di riferimenti tecnici che ne agevolino la trasparenza e la comprensione, l'adozione di procedure di verifica e la definizione di livelli di responsabilità nella gestione dei dati e nella relativa certificazione.

Pur con queste premesse sui limiti degli elementi disponibili, si possono nondimeno tracciare alcune considerazioni in base ad una ricognizione e ad un'analisi dei medesimi (rinviando, per le malattie professionali, alla parte della relazione concernente le risultanze del gruppo di lavoro della Commissione istituito per tale tema).

In primo luogo, i dati relativi agli infortuni nei primi giorni e, più in generale, nel periodo iniziale dell'attività lavorativa (ivi compresi i dati concernenti i lavoratori interinali o quelli oggetto di somministrazione) attestano, da un lato, una rilevante incidenza della mancanza di un'informazione e formazione adeguata (sia diretta – da parte, cioè, del datore di lavoro – sia da parte dei colleghi), dall'altro, l'esistenza di una diffusa prassi, in base alla quale il lavoratore irregolare viene denunciato dal datore qualora si verifichi un infortunio.

Tali elementi emergono con nettezza anche dalle analisi svolte dal gruppo di lavoro nazionale INAIL-ISPEL-Regioni relativo agli infortuni mortali e gravi – analisi che concernono, con riferimento al triennio 2002-2004, anche l'ambito dei lavoratori regolari non assicurati ed una parte dei lavoratori irregolari –.

Da esse emerge che circa il 6,0% degli infortuni mortali è avvenuto il primo giorno di lavoro (tale dato è pari all'11,4% nel settore edile), il 10,1% nella prima settimana ed il 36,4% nel primo anno.

Tra gli altri ambiti di carattere generale che palesano una particolare incidenza di infortuni si ricordano qui le piccole imprese ed i lavoratori immigrati (rinviando per altri dati disaggregati, relativi ad alcuni settori e categorie di lavoratori, alla parte della relazione concernente gli esiti dei gruppi di lavoro della Commissione).

Le più recenti ed approfondite analisi statistiche sulle microimprese (cioè, di quelle aventi fino a 9 addetti) sottolineano che queste ultime, da un lato, non sembrano presentare, complessivamente, un rischio infortunistico significativamente diverso da quello della totalità delle aziende, ma che, d'altro lato, esse recano indici sensibilmente superiori per quanto

riguarda gli eventi gravi o mortali. Per esempio, nel 2003 (l'ultimo anno che possa essere preso in considerazione, in quanto tecnicamente «stabilizzato»), gli infortuni che hanno dato luogo a invalidità permanente o, rispettivamente, alla morte sono pari, per le microimprese (del comparto «industria e servizi»), a 4,9 e 0,25 punti percentuali (rispetto al totale degli eventi denunciati). Tali indici sono invece pari a 3,5 e 0,16 per il complesso delle imprese (sempre rientranti nel comparto «industria e servizi»). I medesimi valori per il settore artigiano (composto, com'è noto, da microimprese e da piccole imprese) sono pari a 7,2 e 0,24 punti e, quindi, risultano anch'essi largamente superiori a quelli generali summenzionati.

Occorre aggiungere che l'assenza (sopra menzionata) di differenze significative nella frequenza infortunistica complessiva potrebbe forse dipendere da una tendenza più elevata, nelle microimprese, a non denunciare gli infortuni minori.

Una delle ragioni principali che viene addotta, come causa dei dati infortunistici negativi relativi alle piccole imprese, è costituita dalla concentrazione delle relative attività in settori ad alto rischio. Ma, senza dubbio, esiste una tendenza delle grandi imprese ad «esportare», attraverso diversi meccanismi, i rischi più consistenti nel campo delle piccole imprese appaltatrici e fornitrici.

L'attività conoscitiva della Commissione si è spesso soffermata su queste ultime e, in particolare, su quelle che operano all'interno delle strutture del committente: questa fattispecie sembra presentare specifiche esigenze di intervento, sotto il profilo della sicurezza, come meglio si dirà successivamente.

Riguardo ai lavoratori immigrati, negli ultimi anni, il tasso di infortuni denunciati all'INAIL (sul totale relativo a tutti i lavoratori) ha superato, in base ad un preoccupante e netto andamento di crescita, il valore del 13%. All'interno di tale percentuale, una quota assolutamente preponderante – superiore al 90% – concerne i lavoratori extracomunitari (non considerando naturalmente tra questi ultimi quelli provenienti da Paesi che fanno attualmente parte, in seguito all'ultimo allargamento, dell'Unione europea).

Diverse appaiono le cause della gravità dei dati suddetti: la pericolosità delle attività svolte (la distribuzione dei lavoratori extracomunitari per settore di attività è concentrata prevalentemente nell'edilizia e nell'industria dei metalli); l'inesperienza (dovuta spesso anche alla giovane età) e la mancanza di un'adeguata informazione e formazione professionale; gli orari di lavoro, sovente eccessivi e debilitanti; le barriere linguistiche, che rappresentano un fattore di rischio – basti pensare, come esempio eclatante, alla mancata comprensione della segnaletica sul luogo di lavoro – nonché di ostacolo all'informazione e formazione.

Una disaggregazione su scala regionale degli infortuni sul lavoro negli ultimi anni presenta un quadro variegato, non riconducibile alle tradizionali suddivisioni territoriali del Paese (Nord, Centro, Sud ed Isole). L'entità dei tassi di frequenza infortunistica sembra dipendere prevalentemente dall'incidenza, all'interno delle singole regioni, di determinati set-

tori economici a rischio e delle piccole imprese, nonché dal numero di lavoratori extracomunitari ivi presenti. In ogni caso, sembra permanere l'esigenza di una rilettura dei dati alla luce di tassi territoriali di lavoro irregolare e non denunciato neanche in seguito all'infortunio – come induce a ritenere anche la presenza di tre grandi regioni meridionali, la Campania, la Calabria e la Sicilia, tra quelle con frequenza infortunistica più bassa –.

Queste riflessioni, pur brevi, sui dati statistici sono purtroppo di per sé sufficienti a indicare come il tema della sicurezza sul lavoro resti uno dei più rilevanti e drammatici nella scena economica e sociale del Paese.

Senza dubbio, occorre ancora operare su entrambi i versanti generali del problema – che sono in fondo strettamente connessi –: la prevenzione e la vigilanza.

Al riguardo, sotto il profilo ordinamentale, la riforma della disciplina di settore, di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, nonché la revisione della normativa sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, hanno introdotto diversi istituti e norme significativi.

In via generale, le principali novità introdotte dal decreto legislativo n. 626 in materia di sicurezza non sono tanto di tipo tecnico, quanto piuttosto di ordine metodologico ed organizzativo, essendo la riforma intesa alla prevenzione continua ed alla cooperazione nella gestione della sicurezza, all'interno dell'azienda, tra il datore, i lavoratori e le altre figure competenti o interessate.

Tuttavia, non si può negare che finora è prevalsa un'applicazione della nuova normativa di tipo «formalistico», rispetto alla *ratio* suddetta ed alla creazione di una reale cultura della prevenzione nelle singole aziende.

Fatta questa premessa, tra gli istituti e le norme introdotti dai decreti summenzionati si possono qui ricordare:

- la previsione del coordinamento, a livello regionale, dei soggetti operanti nella prevenzione e nella vigilanza;
- la disciplina del servizio di prevenzione e protezione, del responsabile e degli addetti del medesimo servizio, dei medici competenti, dei rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori;
- il riconoscimento degli organismi paritetici, ai fini dello svolgimento di funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori nonché come sede di «prima istanza di riferimento» in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione;
- la disciplina sugli obblighi di cooperazione e coordinamento (in materia di sicurezza) a carico del datore, in caso di affidamento dei lavori, all'interno dell'azienda, mediante contratto di appalto o di opera;
- le misure premiali (in relazione alle iniziative assunte per migliorare il livello di sicurezza);
- il finanziamento di programmi di adeguamento alla normativa da parte di imprese piccole e medie e di quelle appartenenti ai settori agricolo

e artigianale, nonché di progetti per favorire l'informazione e la formazione (sempre in materia di sicurezza) da parte dei lavoratori.

In merito alla disciplina di tali profili o all'attuazione della medesima, emergono, tuttavia, alcuni punti critici.

La Commissione ha riscontrato che il coordinamento tra i vari soggetti competenti in materia di sicurezza non è sempre operante o pienamente operante. Da indagini, sia pure a campione, nelle diverse realtà territoriali, emerge in merito un quadro a macchia di leopardo. In alcuni casi, peraltro, un vero coordinamento risulta attivato solo in determinati settori o circostanze – per esempio, in situazioni di emergenza –, anziché in maniera strutturale.

Come accennato, la disciplina di cui al decreto legislativo n. 626 ha previsto l'istituzione di comitati regionali di coordinamento, presieduti dal presidente della giunta regionale o suo delegato e composti, tra l'altro, da rappresentanti degli assessorati regionali competenti, delle aziende sanitarie locali, delle direzioni regionali del lavoro, degli ispettorati regionali dei Vigili del fuoco, degli uffici periferici dell'ISPESL e dell'INAIL, dell'ANCI e dell'UPI (fermo restando il ricorso – da parte dei comitati – a forme di consultazione delle parti sociali).

Dall'attività conoscitiva della Commissione sembra sussistere, tuttavia, in primo luogo, l'esigenza di una struttura di coordinamento tra i vari assessorati regionali interessati al settore della sicurezza (cioè, degli assessorati competenti in materia di lavoro pubblico e privato, salute, politiche sociali, formazione professionale) – la quale naturalmente dovrebbe avvalersi anche del contributo tecnico del comitato summenzionato –. Questa struttura dovrebbe costituire la sede del coordinamento anche degli altri soggetti competenti per la prevenzione e la vigilanza: aziende sanitarie locali, ispettorato del lavoro, INAIL, ISPESL, Comando Carabinieri Ispettorato Del Lavoro, Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, Guardia di Finanza e – per alcuni profili – le medesime parti sociali e gli organismi paritetici.

Tali attività di coordinamento richiederebbero, a loro volta, un momento di indirizzo e propulsione su scala nazionale, mediante un omologo organismo promosso dai Dicasteri competenti in materia di lavoro, funzione pubblica, salute, politiche sociali, formazione professionale. Naturalmente, nella definizione di quest'ultima struttura, si dovrebbe tener conto del ruolo fondamentale del Ministero della salute (in quanto a tale Dicastero fa capo il Servizio sanitario nazionale e, quindi, il sistema delle aziende sanitarie locali).

Naturalmente, il coordinamento non può limitarsi al livello nazionale e regionale, ma è necessaria una sua articolazione nel territorio.

La Commissione ha riscontrato casi positivi – ma non universalmente diffusi – di comitati di coordinamento istituiti presso le prefetture.

Al riguardo, si rileva altresì che una specifica esigenza espressa da alcuni soggetti auditi concerne il coinvolgimento dei vigili urbani – quali

soggetti che conoscono in maniera specifica e capillare la realtà locale – nelle attività di prevenzione e di vigilanza.

Come emerso anche dall'indagine della Commissione, l'attivazione piena del coordinamento, nei vari livelli territoriali, consentirebbe un uso più razionale ed efficiente delle risorse umane disponibili presso le amministrazioni pubbliche interessate ed un parziale superamento dei limiti dovuti alle carenze di organico – carenze che, beninteso, restano in molti casi gravi –.

Inoltre, nelle attività di coordinamento, come accennato, rientra anche la promozione della concertazione con le parti sociali, a livello sia nazionale che territoriale, concertazione che costituisce un elemento essenziale per la formazione e la crescita di una comune cultura della sicurezza.

Ai profili critici del coordinamento qui tratteggiati è sottesa una problematica ancora più ampia, concernente l'attuale assetto delle competenze in materia di sicurezza – in primo luogo, di quelle relative alla prevenzione – e la loro possibile revisione.

Poiché, com'è noto, la riforma sanitaria del 1978 attribuisce in via principale al Servizio sanitario nazionale le funzioni suddette, nell'attuale dibattito si pone il problema dell'eventuale coinvolgimento – e in quali termini – di altre amministrazioni pubbliche nell'attuazione di tali compiti. La riflessione concerne, in particolare, il ruolo dell'INAIL, anche in considerazione delle notevoli risorse organizzative e finanziarie dell'Istituto.

Quest'ultimo, nell'ordinamento vigente, può esercitare funzioni di prevenzione solo attraverso meccanismi complessi di convenzione con le regioni – fatta eccezione per alcune competenze specifiche, come la gestione delle misure premiali e degli interventi finanziari in favore delle imprese (su cui ci si soffermerà tra poco) –.

Analoghi limiti presenta l'attività dell'Istituto anche con riferimento al campo della riabilitazione. Al riguardo, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INAIL ha indicato, in particolare, il caso della convenzione stipulata tra l'Istituto e la regione Sicilia, in base alla quale è stata affidata al primo la «presa in carico» del lavoratore infortunato sino al completamento della riabilitazione (mentre, in via diretta, l'INAIL è competente solo per le prime cure, essendo poi la fase successiva di pertinenza del Servizio sanitario nazionale). Nella regione si è registrata, rispetto al periodo precedente la convenzione, una riduzione del periodo di comporta da 34 a 25 giorni.

Tale dato induce a riflettere sulle attuali possibilità di innalzare il livello qualitativo e quantitativo della prevenzione e della riabilitazione – anche a prescindere da un incremento significativo (che pure in molti casi è necessario) delle risorse umane ed organizzative delle amministrazioni pubbliche –.

Altri elementi di riflessione in merito sono forniti dalle disponibilità finanziarie dell'INAIL. Esso presenta un avanzo di amministrazione annuo pari a circa 1,5-2 miliardi di euro, mentre le risorse complessive dell'Istituto vincolate presso il Ministero dell'economia e delle finanze risultano attualmente pari a circa 9 miliardi di euro.

Anche sull'impiego di tali disponibilità – che presupporrebbe, naturalmente, anche la revisione della disciplina sui vincoli di Tesoreria a carico dell'Istituto – è in corso un intenso dibattito. Senza entrare, in questa sede, nelle problematiche più generali relative alla riduzione del costo del lavoro, si deve auspicare che le risorse vengano utilizzate in modo selettivo, al fine, cioè, di attuare politiche di prevenzione in materia di sicurezza, nonché di ampliare la tutela assicurativa, con particolare riferimento, a quest'ultimo riguardo, all'ambito delle malattie professionali (si rinvia altresì, in merito, alla parte della relazione concernente gli esiti dell'apposito gruppo di lavoro istituito dalla Commissione).

Per le politiche di prevenzione, basti pensare alle misure già attualmente di competenza (almeno in via principale) dell'INAIL, quali la differenziazione delle tariffe premi secondo un criterio di *bonus-malus* (cioè, in relazione all'andamento degli infortuni e delle malattie professionali nell'impresa) ed il finanziamento summenzionato dei programmi di adeguamento alla normativa sulla sicurezza da parte di imprese piccole e medie e di quelle appartenenti ai settori agricolo e artigianale, nonché dei progetti per favorire l'informazione e la formazione (sempre in materia) da parte dei lavoratori.

Riguardo a tali misure, si deve sottolineare che la riforma di cui al decreto legislativo n. 626 ha posto i più rilevanti problemi di adeguamento per le piccole e medie imprese e per i settori agricolo e artigianale. Le difficoltà incontrate da tali soggetti appaiono di ordine sia economico che organizzativo. Per esempio, l'adempimento ad alcuni obblighi (come quello della valutazione dei rischi) richiede il ricorso a capacità professionali e tecniche non facilmente reperibili e aventi, talora, un costo elevato rispetto alla qualità del servizio.

È, dunque, con riferimento particolare a quest'ambito di imprese che occorrerebbe rifinanziare e sviluppare le misure premiali e di sostegno e quelle di prevenzione, procedendo anche ad un attento esame degli esiti sin qui sortiti degli interventi finanziari.

In merito, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INAIL ha prospettato – oltre alle suddette esigenze di monitoraggio sull'attuazione e di rifinanziamento – alcune modifiche procedurali, al fine di conseguire la valutazione preventiva delle esigenze legate al territorio, il coinvolgimento sia degli organi territoriali del medesimo Istituto sia degli organismi paritetici sopra menzionati, la semplificazione e la revisione razionale delle modalità di accesso ai benefici finanziari.

Riguardo, più in generale, alle risorse umane, organizzative e finanziarie degli organi di prevenzione e di vigilanza in materia di sicurezza, è noto come essi presentino spesso gravi carenze strutturali, benché in parte superabili, come detto, tramite il coordinamento e le forme di sinergia. Occorre, quindi, che il potenziamento dei medesimi organi si sviluppi di pari passo con la riqualificazione dell'attività. L'esercizio delle funzioni di vigilanza, inoltre, deve sempre più improntato alla prevenzione, in conformità con l'istituto fondamentale della prescrizione – in base ad esso, si ricorda, il personale di vigilanza deve impartire al trasgressore un'apposita

prescrizione, contenente un termine per l'adempimento, il cui rispetto determina l'ammissione al pagamento, in sede amministrativa, di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita – nonché, ovviamente, l'esclusione della pena detentiva eventualmente prevista in via alternativa all'ammenda –).

In merito alle risorse finanziarie delle aziende sanitarie locali, la Commissione ha riscontrato come non vi sia un riferimento preciso nella relativa programmazione e, in particolare, nella definizione dell'entità della dotazione da riservare alla prevenzione nel settore della sicurezza. Si ricorda che, sia nell'attuale quadro sia in passato, diverse disposizioni programmatiche, contenute in provvedimenti legislativi, nei piani sanitari nazionali o nelle intese tra lo Stato, le Regioni e Province autonome, hanno previsto la destinazione di determinate quote di spesa sanitaria al settore della prevenzione. Sussiste, tuttavia, l'esigenza che venga definito, in termini tassativi, un limite minimo di risorse da attribuire specificamente alla prevenzione in materia di sicurezza sul lavoro; tale limite potrebbe essere individuato, per ogni azienda sanitaria locale, in rapporto al totale della spesa sanitaria corrente della medesima azienda. Questo principio dovrebbe essere sorretto da disposizioni di garanzia circa il suo rispetto; a tal fine, si può far riferimento ad alcune misure normative già adottate dalla legislazione statale proprio per assicurare l'effettività di determinati adempimenti in materia sanitaria da parte delle regioni e delle aziende sanitarie.

Tra le problematiche della prevenzione una di particolare rilevanza concerne l'informazione e la formazione. Anche in questo campo, come in altri, l'applicazione del decreto legislativo n. 626 appare spesso di tipo «formalistico» e non sufficiente ad assicurare una reale integrazione tra l'attività dell'impresa, il processo lavorativo e la prevenzione della sicurezza.

Già si è fatto cenno ad alcuni dati statistici che mettono in luce i rischi derivanti dalla mancanza di un'adeguata informazione e formazione dei lavoratori. Si deve qui aggiungere che, come emerso dall'audizione degli istituti pubblici competenti in materia di sicurezza, la quota percentuale di infortuni (sul totale degli eventi) derivanti da un basso livello di formazione tende in alcuni settori addirittura a crescere.

Infatti, il recepimento delle norme tecniche comunitarie hanno determinato un miglioramento della sicurezza degli impianti, delle macchine e delle attrezzature – benché, in alcuni casi, essi siano vetusti e sussista un'esigenza di rinnovo, in ipotesi anche con meccanismi pubblici intesi alla «rottamazione» –. Il campo della formazione, invece, spesso non presenta simili progressi.

In primo luogo, dall'attività conoscitiva della Commissione risulta confermato che gli obblighi in materia di formazione previsti dal decreto legislativo n. 626 sono spesso ancora disattesi.

Appare peraltro difficile operare una ricognizione approfondita del livello attuale della formazione erogata ed acquisita. Gli obblighi dei corsi – relativi ai lavoratori, ma anche ad altre figure, come i responsabili e gli

addetti ai servizi di prevenzione e protezione e i rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori – hanno determinato (benché, come detto, essi non siano ancora applicati in via realmente generale) un'ampia e variegata offerta di formazione. La maggior parte delle iniziative e delle attività ha una dimensione esclusivamente locale o aziendale e non è sottoposta a sistemi adeguati di censimento e di valutazione.

Occorre sottolineare, tuttavia, che l'ISPESL ha predisposto alcuni strumenti di valenza generale, che dovrebbero costituire un riferimento per i formatori e per le aziende, quali: la definizione di pacchetti didattici (relativi, in particolare, ai responsabili e agli addetti dei servizi di prevenzione e protezione, ai rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori ed ai medici competenti); l'allestimento di alcuni archivi, consultabili gratuitamente sul sito dell'Istituto. Tra questi ultimi, si segnala la banca dati riguardante i «profili di rischio di comparto», la quale raccoglie le informazioni sui pericoli in ogni singola fase del ciclo produttivo (direttamente osservato in un insieme di imprese che rappresentano il comparto sul territorio); in particolare, l'archivio concerne l'ambito, articolato in più di 100 comparti, delle piccole e medie imprese, dell'artigianato e dei pubblici servizi. Un'altra banca dati di grande rilievo riguarda le soluzioni e le buone pratiche rispetto alle esposizioni lavorative.

Nell'ambito della cooperazione per la sicurezza, occorre poi senz'altro promuovere e sostenere due specifiche tipologie di formazione: quella svolta a cura degli organismi paritetici e quella definita in forma congiunta (cioè, concordata tra l'impresa e le organizzazioni sindacali).

Dalle considerazioni sin qui svolte in materia di formazione, si possono trarre almeno due conclusioni.

La prima è relativa all'esigenza di un elevamento del livello quantitativo e qualitativo della formazione in materia di sicurezza. I relativi moduli di base dovrebbero essere inseriti in via obbligatoria in ogni percorso di formazione professionale. Ancor prima, la cultura della sicurezza sul lavoro ha bisogno di trovare spazio anche nei programmi scolastici ed universitari, nell'ambito della sempre più stretta interrelazione tra istruzione e lavoro. Quest'ultimo inserimento dovrebbe naturalmente essere operato in termini differenziati: in particolare, con la trattazione di alcuni elementi di base nell'istruzione obbligatoria ed un approfondimento successivo, soprattutto nei percorsi scolastici in cui gli allievi sono esposti a rischi (in specie per la frequentazione di laboratori).

La seconda osservazione concerne la necessità di una certificazione della formazione acquisita in materia di sicurezza. Diversi soggetti auditi (ivi compresi organismi preposti eminentemente alla vigilanza, come il Comando Carabinieri Ispettorato Del Lavoro) hanno rilevato che questa esigenza potrebbe essere pienamente soddisfatta con l'introduzione di un'apposita sezione nell'ambito del «libretto formativo del cittadino» (di recente istituito ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276). Tale documento consentirebbe una verifica dell'intera formazione in materia di sicurezza acquisita dal lavoratore (nonché, distintamente, dai rappresentanti per la sicurezza), costituendo uno strumento di cono-

scenza importante sia per il datore (e più in generale per l'azienda) sia per gli organi di prevenzione e di vigilanza.

C'è poi un particolare tipo di formazione non diretta, costituita dal complesso di insegnamenti ed esempi che possono essere forniti e mutuati dai colleghi. Si deve sottolineare come, nell'attuale mercato del lavoro, dove sono molto frequenti i cambi di mansioni e di aziende, si sia in parte perso quello spirito di coesione e di solidarietà tra i lavoratori, che costituiva il contesto ideale per tale processo di osmosi. È necessario, invece, il pieno recupero e sviluppo di questa concezione, che rappresenta una parte viva e importante della cultura della sicurezza.

Un altro profilo particolarmente delicato della prevenzione concerne i lavoratori che abbiano già subito un infortunio o una malattia ovvero siano stati esposti a fattori che potrebbero determinare il successivo insorgere di una malattia.

Alcuni soggetti auditi hanno rilevato che, anche per i casi in cui trovi applicazione il regime di sorveglianza sanitaria, la disciplina non prevede lo svolgimento di un'apposita visita medica prima che il soggetto riprenda l'attività dopo un'assenza (benché lunga) per infortunio o malattia. Si è prospettato di colmare tale lacuna, quantomeno per le ipotesi in cui, come detto, si applichi il regime di sorveglianza sanitaria, richiedendo l'anticipazione della visita medica periodica o lo svolgimento di una nuova visita preventiva, al fine di verificare la permanenza della compatibilità dello stato di salute con la mansione.

Nel corso delle indagini della Commissione, è emersa altresì l'esigenza che la documentazione sanitaria del lavoratore indichi, oltre ai problemi relativi alle condizioni di salute del soggetto, anche i fattori di rischio a cui egli sia o sia stato esposto – con particolare riferimento a quelle che potrebbero dar luogo ad una malattia –. Anche in tale campo, dunque, come in quello sopra esaminato della formazione, è necessario uno strumento che garantisca la conoscenza della «storia» del lavoratore, al fine di tutelare pienamente la salute e sicurezza del medesimo nell'ambito delle sue presenti e future attività. Questa esigenza – che si presenta oggi in modo molto profondo, anche in relazione al periodo lungo o illimitato di monitoraggio richiesto da talune esposizioni e all'elevata frequenza di cambiamenti di mansioni nell'attuale mercato del lavoro – dovrebbe essere soddisfatta con l'istituzione di un apposito libretto sanitario, la quale assicuri in ogni caso la tutela del diritto alla riservatezza.

Tale strumento consentirebbe anche un elevamento del livello dei dati a disposizione della comunità scientifica, in particolare permettendo un ampliamento dei flussi informativi dell'attuale sistema di «registrazione» relativo ai tumori. Al riguardo, peraltro, si osserva che il libretto dovrebbe costituire la premessa anche per l'estensione di tale sistema ad altri tipi di malattie.

Venendo più in particolare al secondo tema normativo sopra accennato, relativo ai professionisti e tecnici addetti alla sicurezza, occorre rilevare, in primo luogo, che non sono stati ancora definiti (in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province

autonome di Trento e di Bolzano) gli indirizzi ed i requisiti minimi dei corsi di formazione per i responsabili e per gli addetti ai servizi di prevenzione e protezione né sono stati individuati (nella medesima sede) altri soggetti formatori competenti in merito – in aggiunta a quelli ammessi direttamente dalla disciplina di rango legislativo –.

Riguardo alla figura del medico competente, una controversa novella al decreto legislativo n. 626 (operata in sede di conversione del decreto-legge 12 novembre 2001, n. 402) ha esteso l'ambito dei soggetti legittimati. Essa ha infatti ammesso, come titolo, anche le specializzazioni in igiene e medicina preventiva o in medicina legale e delle assicurazioni (mentre in precedenza si faceva riferimento solo alle specializzazioni attinenti alla medicina del lavoro o industriale, oltre ai soggetti autorizzati ai sensi della norma transitoria del 1991).

Sussiste forse l'esigenza di una rimeditazione di tale ampliamento, ferma restando, in caso di adozione di interventi normativi restrittivi, la definizione di disposizioni transitorie in favore dei soggetti ora ammessi, che consenta loro la prosecuzione dell'attività, se svolta già da un certo lasso di tempo, subordinandola, in ipotesi, allo svolgimento di una formazione integrativa. Naturalmente, la revisione dei titoli di legittimazione dovrebbe essere accompagnata, a regime, anche da un elevamento, nella programmazione delle università, del numero di posti relativo alle specializzazioni ancora ammesse.

Questi problemi fanno naturalmente parte di una tematica più ampia (su cui ci si è già in parte soffermati), costituita dalla qualificazione e/o dalla formazione delle varie figure: medici competenti, responsabile ed addetti del servizio di prevenzione e protezione, rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori.

Riguardo poi a quest'ultima categoria, la Commissione ha posto particolare attenzione ad alcuni profili critici generali.

Si è riscontrato, in primo luogo, che mancano dati precisi sul numero di rappresentanti per la sicurezza attualmente operanti (in base a designazione od elezione) e che comunque l'istituto non è stato ancora attuato in molte imprese. Inoltre, nella ricognizione delle varie realtà territoriali ed aziendali, si è costatata una prassi molto diffusa, in base alla quale tali rappresentanti sono scelti dalle rappresentanze sindacali aziendali – e la designazione, in genere, ricade su soggetti che fanno parte delle medesime rappresentanze –. Tale prassi è indubbiamente consentita dalla disciplina di cui al decreto legislativo n. 626 (che non prevede in modo tassativo il sistema di elezione da parte dei lavoratori). Tuttavia, suscita perplessità la commistione fra la due categorie di rappresentanti, in quanto il settore della sicurezza dovrebbe, per la sua peculiarità e delicatezza, restare estraneo alle logiche ed alle duttilità delle relazioni sindacali. In particolare, i rappresentanti per la sicurezza sono preposti alla tutela di un unico «bene», che non può essere oggetto di cedimenti, scambi o compromessi, mentre le organizzazioni sindacali e le loro rappresentanze possono essere indotte a privilegiare altri interessi (come la difesa dei posti di lavoro o l'incremento dei trattamenti economici).

Sembrano quindi necessari alcuni interventi normativi – su cui ci si soffermerà nella parte della relazione concernente le considerazioni conclusive – sia per garantire l'effettiva nomina dei rappresentanti per la sicurezza e la conoscibilità dei relativi dati sia per ridefinire i sistemi di nomina medesimi.

Il tema dei rappresentanti per la sicurezza è riconducibile a quello più generale della partecipazione dei lavoratori e dei loro organismi ed associazioni alla prevenzione.

Al riguardo, le testimonianze e i documenti raccolti dalla Commissione indicano come la figura, sopra menzionata, degli organismi paritetici non abbia ancora raggiunto una dimensione soddisfacente, sotto il profilo non solo del numero di articolazioni territoriali esistenti, ma anche del livello qualitativo e quantitativo delle loro relazioni con le imprese ed i lavoratori.

L'esperienza di bilateralità nel campo edile – in cui i comitati paritetici effettivamente erogano informazioni, formazione ed assistenza tecnica in favore delle imprese e dei sindacati e svolgono attività di vigilanza contro il lavoro sommerso – resta un modello che, di fatto, ancora deve essere mutuato dagli altri settori.

È, tuttavia, interessante ricordare che lo schema di decreto legislativo recante il testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro (schema presentato dal Governo alle Camere il 12 aprile 2005 e poi ritirato) contemplava un significativo ampliamento delle funzioni degli organismi paritetici (nello schema ridefiniti «enti bilaterali»).

L'introduzione di tali norme discendeva indubbiamente, come osservava la medesima relazione illustrativa dello schema di testo unico, dalla concezione degli organismi bilaterali come un importante strumento di cooperazione e, conseguentemente, di formazione e prevenzione in materia di sicurezza.

Lo schema di testo unico prevedeva, tra l'altro, che, nelle aziende con un organico non superiore a 100 dipendenti, gli enti bilaterali, su richiesta dei datori, potessero effettuare sopralluoghi intesi alla verifica del rispetto della disciplina sulla sicurezza e al rilascio di relativa certificazione. Si disponeva, al riguardo, che gli organi di vigilanza tenessero conto di tali certificazioni ai fini della programmazione delle attività ispettive.

I medesimi profili della cooperazione e della partecipazione presentano rilevanti peculiarità ed esigenze per la fattispecie, già menzionata, delle imprese appaltatrici e fornitrici che operano all'interno delle strutture del committente.

Il decreto legislativo n. 626 ha, come accennato, posto alcuni obblighi di cooperazione e coordinamento (in materia di sicurezza) a carico del datore, in caso di affidamento dei lavori, all'interno dell'azienda, mediante contratto di appalto o di opera, ad altre imprese o a lavoratori autonomi.

Dall'attività di indagine della Commissione emerge che le norme generali suddette – le quali, peraltro, dovrebbero in ogni caso concernere, oltre ai contratti di appalto e di opera, anche quello di somministrazione

– non sono sufficienti per assicurare il coordinamento nella sicurezza all'interno dell'azienda.

Le esperienze attuali offrono alcuni elementi e soluzioni positivi, quale la previsione – da parte del committente ed ai fini dell'accesso all'interno delle proprie strutture – dell'obbligo, per ogni lavoratore di imprese appaltatrici o fornitrici, di esibire un tesserino identificativo (recante, naturalmente, anche la foto del soggetto). Tale procedura può costituire uno strumento di garanzia, per il committente, soprattutto al fine di evitare che nei siti operino lavoratori irregolari o inesperti.

In via generale, tuttavia, sussiste l'esigenza di una maggiore qualificazione e di un ampliamento delle responsabilità del committente, nonché di un coordinamento all'interno dei responsabili del servizio di prevenzione e protezione (dei diversi datori) ed all'interno dei rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori. Riguardo a questi ultimi, occorre altresì, in tale ordine di considerazioni, che la disciplina ammetta la possibilità della figura unitaria dei «rappresentanti di cantiere».

Alcune norme di carattere generale – in materia di sicurezza o aventi, in ogni caso, ricadute significative in questo settore – sono state introdotte più di recente nel nostro ordinamento.

In primo luogo, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ha esteso ai soggetti titolari di un contratto di «lavoro a progetto» l'applicazione della normativa generale in materia di sicurezza sul lavoro (di cui al decreto legislativo n. 626), nell'ipotesi, naturalmente, in cui la prestazione si svolga nei luoghi di lavoro del committente.

Tale ampliamento del campo soggettivo di applicazione costituisce indubbiamente un elemento di grande rilevanza, che si iscrive nel processo di ridefinizione complessiva delle tutele dei lavoratori atipici. In tale ambito, la disciplina sulla sicurezza è stata giustamente individuata tra i profili di tutela fondamentali – si sottolinea, al riguardo, che l'applicazione della disciplina di cui al decreto legislativo n. 626 comporta l'estensione anche degli obblighi di informazione e di formazione –. Sembra, peraltro, opportuna un'estensione del riferimento anche in favore dei collaboratori in forma coordinata e continuativa che non rientrino nella figura contrattuale del lavoro a progetto (in quanto quest'ultimo resta comunque solo una specie del genere più ampio delle collaborazioni suddette).

In tale ordine di considerazioni, occorrerebbe prendere in considerazione anche altri ampliamenti dell'ambito di applicazione della disciplina sulla sicurezza sul lavoro. Si ricorda, al riguardo, che il citato schema di testo unico prevedeva un'importante estensione, con riferimento ai lavoratori autonomi ed ai componenti dell'impresa familiare (impresa di cui all'articolo 230-*bis* del codice civile) – tali soggetti, com'è noto, sono attualmente esclusi dalla normativa in esame –. L'estensione non era, tuttavia, integrale, in quanto, come rilevava la relazione illustrativa dello schema, si era tenuto conto della «situazione di diversità» rispetto agli altri lavoratori. Trovavano, quindi, applicazione solo alcune norme, quali gli obblighi: di munirsi di dispositivi di protezione individuale e di impiegarli

conformemente alle relative disposizioni; di sottoporsi alla sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal testo unico medesimo.

Con riferimento al lavoro atipico, occorre peraltro segnalare una tendenza, presente in alcune esperienze, a incaricare lavoratori precari – non radicati nel contesto aziendale e sindacale e, quindi, di fatto meno tutelati – dello svolgimento di attività nocive: è un problema che le parti sociali – oltre che il legislatore – devono prendere in considerazione ed affrontare con onestà e rigore.

Un'altra disposizione recente di sicuro rilievo per il settore della sicurezza (introdotta con il decreto legislativo n. 251 del 2004) imporrebbe, per il settore edile, che la comunicazione relativa all'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato o di collaborazione in forma coordinata e continuativa venga effettuata il giorno precedente all'instaurazione medesima.

Sulla rilevanza di tale norma la Commissione ha avuto, nel corso delle audizioni, numerosi riscontri. La disposizione appare infatti idonea a contrastare la prassi (sopra ricordata) di denuncia, da parte del datore, del lavoratore irregolare dopo l'evento dell'infortunio. Si deve, tuttavia, osservare che, da un lato, la norma non è ancora operante, in quanto manca il decreto ministeriale, e, dall'altro, che essa potrebbe opportunamente essere estesa ad altri settori. Alcuni soggetti auditi hanno peraltro rilevato che l'obbligo in esame sarebbe sorretto da una sanzione forse troppo esigua e che, quindi, esso potrebbe non sortire tutti i potenziali effetti, soprattutto nelle aree e nei settori in cui il lavoro nero è più profondamente radicato (la misura della sanzione amministrativa pecuniaria può variare da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato).

Sempre in tema di lavoro sommerso e di sanzioni, è stata posta all'attenzione della Commissione anche la vicenda normativa sull'inasprimento delle sanzioni per l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione. Nel 2002 è stata introdotta una norma che prevede (in via aggiuntiva rispetto alle misure già vigenti) una sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro (calcolato sulla base dei contratti collettivi nazionali), per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno solare e la data di constatazione della violazione. Tuttavia, la sentenza n. 144 del 2005 della Corte Costituzionale ha ammesso la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare abbia avuto inizio successivamente al primo gennaio. In base agli elementi raccolti dalla Commissione, risulta che la norma, nella sua configurazione originaria, costituiva un notevole deterrente, ma che la possibilità di prova successivamente introdotta l'ha in buona parte vanificata, poiché in genere gli stessi lavoratori, in sede di controllo, dichiarano di essere stati assunti il giorno medesimo della verifica (o nei giorni immediatamente precedenti).

Un'altra disciplina recente di interesse è quella relativa al documento unico di regolarità contributiva. Anche in tal caso, appare auspicabile un'estensione dell'istituto – attualmente previsto per determinati settori o fattispecie –, come strumento di contrasto del lavoro sommerso (e quindi di contrasto di un'area ad elevata incidenza di infortuni). L'esten-

sione dovrebbe riguardare in primo luogo gli altri settori in cui il fenomeno del lavoro nero è particolarmente rilevante, quale quello delle imprese affidatarie di lavori, servizi o forniture da parte di altre aziende. Com'è emerso nel corso dell'attività del gruppo di lavoro della Commissione relativo all'edilizia, sarebbe inoltre opportuna (quantomeno per alcuni settori, come quello edile e delle altre imprese summenzionate) la previsione di frequenti aggiornamenti e verifiche del documento. Al riguardo, una norma da poco approvata (inserita, in sede di conversione, nel decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273) prevede che esso abbia una validità di tre mesi. Si rileva, tuttavia, che, nella precedente attuazione dell'istituto, si assumeva (almeno a determinati fini) un periodo di validità di un mese e che, in generale, sembra opportuna la previsione di una cadenza di questo tipo.

3. Gli esiti dell'attività dei gruppi di lavoro della Commissione

3.1 Il lavoro minorile e sommerso

Il lavoro irregolare, sicuramente comprensivo del lavoro nero, di quello minorile e di gran parte di quello extracomunitario, dilata in maniera esponenziale l'area dei rischi lavorativi, occulta un numero elevatissimo di infortuni – dal dieci al venti per cento di quelli denunciati – e fa emergere qualche dubbio sulle effettive dimensioni della riduzione complessiva degli infortuni degli ultimi anni.

Tale estesa anomalia risponde tra l'altro a molteplici variabili politiche, economiche e sociali e trova fertile humus sia nelle esigenze aziendali di riduzione del costo del lavoro, sia in un contesto socio-economico nel quale la necessità di guadagno costringe un numero sempre maggiore di persone a rinunciare a tutele e garanzie.

L'impegno di contrasto da parte delle istituzioni, anche se ha prodotto apprezzabili risultati, va ulteriormente rinvigorito coinvolgendo forze sociali e mondo imprenditoriale. E' evidente il nesso che lega infortuni e «lavoratori irregolari», ai quali sono normalmente affidate le mansioni più rischiose nell'assoluta mancanza delle misure minime di sicurezza.

Tra i lavoratori in nero vanno compresi anche i lavoratori immigrati «non regolarizzati» i quali, praticamente privi di qualsiasi diritto, sono costretti ad accettare qualunque condizione, rischiando in caso d'infortunio la mancanza di soccorso e l'abbandono in località lontana dal cantiere.

Solo marginalmente più favorevole la posizione del lavoratore immigrato «regolarizzato», pur sempre indotto dal bisogno ad accordarsi con il datore di lavoro nell'elusione della normativa previdenziale ed a prestare la propria opera in condizioni più rischiose.

L'esercito dei lavoratori in nero in Italia conta 3,3 milioni di persone (1,5 milioni al Sud e 1,8 al Centro-Nord), concentrate in larga parte nel settore dei servizi e, soprattutto al sud, in quello agricolo. L'occupazione irregolare è presente per il 24,3% nel centro Italia, per il 18,9% nel nord-

est, per il 20,1% nel nord-ovest e per ben il 36,7% nel mezzogiorno, dove un lavoratore su 4 è in nero. Il fenomeno, quindi, sebbene diminuito negli ultimi anni sul piano nazionale, torna a crescere al Sud, con picchi elevati in Calabria, in Campania e in Sicilia.

Le cause che concorrono all'insorgere ed al consolidarsi di un fenomeno così imponente, ove si prescindano dalle ipotesi più clamorose di assoluto disprezzo della legalità, possono essere individuate nella eccessività del costo del lavoro; in una crescente domanda di «servizi personalizzati»; nella riorganizzazione dell'industria in lunghe catene terziarizzate, che operano secondo filiere sempre più frammentate e tramite subappalto; nella diffusione di tecnologie leggere che schiudono nuove opportunità lavorative e nuove attività di servizio; in una situazione di competizione strutturale fondata sulla esasperata capacità di riduzione dei costi; nella onerosità del sistema previdenziale e burocratico; nella difficoltà di raccordo tra domanda e offerta di lavoro; nella estrema frammentazione del tessuto produttivo, come in agricoltura; nella scarsa propensione ad affrontare e reggere il peso della competitività; in contesti di elevata disoccupazione e di mancanza di controlli, che permettono al datore di lavoro di imporre la rinuncia ai diritti garantiti da leggi e contratti; in situazioni in cui il lavoratore, per sue personalissime esigenze, coincidenti spesso con quelle dell'offerta, preferisce lavorare «in nero», o in una logica di compartecipazione o per non perdere i sussidi di disoccupazione o mobilità.

L'ISTAT quantifica in 516 mila, solo nei settori agricoli e delle costruzioni, le unità di lavoro non regolari riferite a cittadini stranieri non comunitari; ai quali sono da aggiungere i lavoratori impegnati nei servizi alla persona, nelle imprese manifatturiere o in quelle tradizionalmente ad alta irregolarità (bar, ristoranti, agriturismi ecc.).

L'estrema debolezza economica, sociale e giuridica dei lavoratori extracomunitari li espone alle lusinghe ed al ricatto del lavoro nero, soprattutto in settori produttivi polverizzati come l'agricoltura.

Le cifre evidenziano un rischio del lavoro degli extracomunitari molto più elevato rispetto alla media degli altri lavoratori. L'INAIL indica che nel 2004 gli infortuni tra i lavoratori extracomunitari sono stati 116.000, con una crescita del 6% rispetto al 2003 e del 25% rispetto al 2002 e con una percentuale del 13% circa del totale dei decessi. Si calcola che il tasso di incidenza degli infortuni sia di circa 65 infortuni denunciati su 1000 assicurati, contro un tasso di poco superiore al 40 per gli occupati nel loro complesso. Tra le cause di tale elevata «rischiosità», la pericolosità dei lavori cui questi lavoratori sono adibiti (costruzioni ed industria dei metalli), la scarsa attuazione delle norme di sicurezza e la mancanza di formazione professionale adeguata, caratteristiche peculiari del predetto fenomeno.

Tra gli extracomunitari infortunati circa la metà proviene da Marocco, Albania e Romania, mentre, stranamente, pochi sono gli infortuni denunciati dalle pur numerose comunità di lavoratori filippini e cinesi.

Data la stretta relazione tra lavoro nero e migrazioni clandestine, la corretta gestione dei flussi migratori, ormai una risorsa della nostra economia, costituisce pure valido strumento per arginare il lavoro sommerso.

Quasi interamente al mondo del sommerso appartiene, ovviamente con le sue specificità, anche il lavoro minorile, fenomeno in sicura espansione.

Pur nelle ovvie difficoltà di quantificazione, l'ISTAT stima in almeno 145 mila (escludendo da tale calcolo i minori immigrati ed i rom), pari al 3,1% del totale dei minori tra gli 11 ed i 14 anni, il numero dei minori di quell'età coinvolti in attività lavorative. Secondo altre stime invece i minori che lavorano, rom ed immigrati compresi, si avvicinerebbero alle 400.000 unità.

Le statistiche collocano l'Italia ben oltre la media europea (1,5%) e, comunque, oltre la media europea del 2% dei principali paesi occidentali.

Da una ricerca effettuata in alcune grandi città italiane (Torino, Milano, Verona, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Catania) emerge che nel nostro paese lavora un minore su cinque, con punte elevate in tutto il Mezzogiorno e nel Nord-Est, aree caratterizzate da modelli produttivi quasi antitetici.

E se al sud il lavoro minorile nasce da condizioni di degrado socio-economico, da carenze infrastrutturali, da alti tassi di disoccupazione e di povertà, da dispersione scolastica figlia della necessità, nel ricco nord-est, in presenza di piena occupazione e di un mercato del lavoro in forte competizione con il sistema scolastico, il lavoro minorile significa spesso adesione del minore e della famiglia a modelli consumistici e di autonomia individuale.

Trattasi di forme di lavoro stagionali o occasionali, che riguardano prevalentemente l'agricoltura, le piccole aziende manifatturiere, il commercio, la ristorazione, alcuni settori dell'artigianato. Prevalgono le collaborazioni con i genitori (70%) o le occupazioni presso parenti o amici (20,9%), e solo il 9,1% riguarda attività svolte presso terzi.

In ambedue i contesti, la scuola non riesce a svolgere una funzione di contrasto e di recupero. Infatti, secondo dati SVIMEZ del 2004, su 1.000 iscritti alla scuola media, 85 (73 al sud) non conseguono la licenza; di questi, solo il 30% passa in corsi di formazione professionale o nell'apprendistato. Sempre al sud il 19,4% degli iscritti al primo anno della scuola secondaria superiore abbandona il sistema scolastico.

Nella Banca Dati INAIL non risulta ovviamente «alcun evento occorso a infortunati di età inferiore a quella minima legale», mentre nell'anno 2004 risultano denunciati per i minori degli anni diciotto 1836 infortuni, (con una percentuale, molto vicina al 9% del totale degli infortuni denunciati, sicuramente viziata dall'occultamento degli eventi).

Le denunce sono più numerose nel nord - est che al sud, dove non risulta denunciato alcun infortunio a minore di anni 18 in alcune province che, quindi, risultano quindi stranamente virtuose. Invero, il maggior numero di denunce rilevate nel nord est deriva dalla maggiore facilità di accesso al lavoro e dalla diffusione delle imprese familiari, due condizioni

che favoriscono l'immediato inserimento dei minori nella realtà produttiva e sconsigliano investimenti nella scolarizzazione e nella formazione.

Nell'industria e nei servizi, per i quali nel 2004 risultano denunciati ed indennizzati 9295 infortuni di cui ben 13 mortali, riferibili soprattutto ad aziende del settore manifatturiero con meno di 15 addetti, la riduzione rispetto all'anno 2003 è abbastanza marcata. Per il 2003 infatti gli infortuni denunciati ed indennizzati sono 21.986, di cui 35 mortali avvenuti in piccole aziende, che tendono a gestire con approssimazione le procedure imposte dalla normativa sulla sicurezza ed a risparmiare i costi della formazione. Anche per le aziende artigiane, su 7528 infortuni denunciati ed indennizzati nel 2004, i 10 casi mortali sono tutti riferiti a lavoratori occupati in aziende con meno di 15 addetti.

Muovendo dagli ottimi risultati ottenuti dalla legge n. 383/2001 e dalla piattaforma d'intervento concordata tra Parti sociali e Governo con l'Avviso Comune per la emersione del sommerso, si indicano come possibili strumenti di contrasto al «lavoro nero»:

- la esenzione in agricoltura, nei primi sessanta giorni di prestazione lavorativa, degli oneri previdenziali per i lavoratori stagionali extracomunitari «dichiarati», ferme restando la operatività e la generalizzazione dell'obbligo dei datori di lavoro di comunicare agli uffici circoscrizionali per l'impiego l'instaurazione del rapporto di lavoro il giorno antecedente all'assunzione;

- la previsione di una aliquota sociale di contribuzione agevolata per le imprese «emergenti», protratta per un arco temporale sufficiente a rimuovere le situazioni sfavorevoli di contesto;

- la previsione di maggiore flessibilità dei contratti collettivi nazionali, con attribuzione di più incisive possibilità di adeguamento concordato dei salari e della disciplina contrattuale, in sede regionale o aziendale, al tessuto produttivo della zona in cui l'azienda opera;

- il potenziamento delle strutture di vigilanza anche attraverso la reiterazione dei controlli delle imprese che hanno utilizzato lavoratori «a nero»;

- il superamento negli appalti pubblici del sistema dell'aggiudicazione fondata sul massimo ribasso, anche attraverso una ridefinizione normativa più puntuale delle «offerte anomale»;

- l'obbligo per il datore di lavoro di rifusione all'INAIL dell'intero ammontare dei costi sostenuti per l'infortunio di un lavoratore «irregolare»;

- l'estensione del concetto di responsabilità e solidarietà contributiva tra l'impresa leader e le imprese alle quali la prima affida alcune lavorazioni, anche per evitare che l'esternalizzazione possa essere utilizzata per eludere le normative sulla trasparenza e sulla regolarità dei rapporti di lavoro;

- la rapida, uniforme e piena applicazione della nuova disciplina dell'apprendistato;

- la previsione, in concertazione con le parti sociali, di correttivi di flessibilità per una applicazione graduale dei vincoli connessi al superamento del limite dei quindici dipendenti;

- l'adeguamento dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari alle reali esigenze dei diversi comparti produttivi.

Relativamente al lavoro minorile, si indicano come linee di intervento:

- la ridefinizione normativa delle tutele per la parte «regolare» del fenomeno;

- il potenziamento delle risorse finanziarie, tecnologiche e umane dei diversi servizi di vigilanza, ed il coordinamento della loro attività anche con i servizi sociali e scolastici;

- l'attivazione, con la collaborazione degli enti locali, di un sistema informativo integrato, che permetta una adeguata conoscenza del lavoro minorile, anche con riferimento agli infortuni;

- il riconoscimento ai minori immigrati ed alle loro famiglie dei diritti sociali;

- l'impegno delle istituzioni nell'affrontare con decisione e senza ipocrisie il problema dello sfruttamento dei bambini rom;

- misure a sostegno dell'obbligo scolastico e meccanismi premiali nei trasferimenti delle risorse per le scuole più impegnate nel contrastare il fenomeno dell'abbandono;

- l'obbligo contrattuale per le imprese di garantire in ogni paese del mondo il rispetto dei diritti sociali e del lavoro, individuati dalle convenzioni fondamentali Oit, indipendentemente dalla legislazione locale;

- la reiterazione dei controlli, da parte degli organi di vigilanza, nelle aziende nelle quali siano stati accertati casi di lavoro minorile irregolare;

- l'obbligo di somministrazione agli apprendisti di una consistente quota di formazione nel campo della sicurezza, compresa nell'orario di lavoro e retribuita, ed inserimento nel libretto personale delle competenze professionali anche di una sezione dedicata alla specifica formazione alla sicurezza.

3.2 Le malattie professionali

Premessa

L'indagine conoscitiva sulla sicurezza e igiene del lavoro svolta nella Legislatura XIII dalla Commissione permanente XI del Senato aveva accertato, per la parte concernente le malattie professionali, che il loro insieme era rilevante ed il loro quadro era in evoluzione. Si prevedeva un aumento delle patologie cosiddette perdute e di quelle definite del futuro, e si segnalava l'elevato numero di malattie ricollegabili con nesso di causalità alla prestazione di lavoro che venivano denunciate all'INAIL, ma non riconosciute dalle tabelle dell'Istituto.

Attività svolta dal gruppo di lavoro sulle malattie professionali

Le audizioni e le acquisizioni documentali (vd. Allegato) effettuate tra novembre 2005 e gennaio 2006 dal gruppo di lavoro hanno consentito di approfondire in particolare i seguenti temi:

- l'andamento del fenomeno delle malattie professionali negli ultimi anni (tabellate e non tabellate);
- i criteri di riconoscimento da parte dell'INAIL;
- le nuove patologie ed i nuovi rischi;
- le stime (con particolare riferimento ai tumori);
- le manchevolezze ed i ritardi in fase diagnostica;
- il ruolo dei medici;
- la formazione e l'informazione dei soggetti del mondo del lavoro preposti alla sicurezza (R.L.S., R.S.PP., datori, ecc.);
- il sistema dei controlli;
- la sorveglianza sanitaria (sia sui soggetti attualmente esposti a rischio, sia su coloro che lo siano stati in passato);
- le problematiche relative alla riparazione e al risarcimento dei danni;
- la creazione di osservatori del rischio e/o delle malattie;
- la prevenzione.

Sintesi delle risultanze emerse

Nell'arco degli ultimi decenni il numero complessivo delle malattie professionali denunciate all'INAIL si è ridotto, analogamente a quanto accaduto per gli infortuni sul lavoro. Nel quinquennio 2000-2004, però, l'andamento è stato oscillante (ved. Relazione INAIL datata 15.11.2005).

Per quanto concerne le patologie, l'INAIL ha rilevato nel corso degli anni, da un lato, la diminuzione di tradizionali malattie da lavoro quali la silicosi, ma dall'altro la permanenza delle ipoacusie, la comparsa di patologie a livello del sistema osteoarticolare e muscolo-scheletrico, il progressivo aumento delle neoplasie.

L'evoluzione della casistica rispetto al tipo di malattia, tabellata o non tabellata, mostra chiaramente la progressiva crescita dell'incidenza delle malattie non tabellate: negli ultimi anni esse hanno rappresentato circa il 65% delle malattie denunciate, mentre il loro riconoscimento (e indennizzo) è più problematico e meno automatico.

Il cosiddetto «sistema misto» per il riconoscimento delle malattie professionali (introdotto sostanzialmente con sentenza n. 179 del 25 febbraio 1988 della Corte Costituzionale e confermato dal DLgs n. 38/2000) ha sanato una grave situazione di ingiustizia ai danni dei lavoratori, in precedenza sostanzialmente privi di tutela (anche assicurativa) per le malattie e le lavorazioni non inserite nelle tabelle allegate al testo unico.

Peraltro, la tuttora eccessiva rigidità del «sistema misto» (pur mitigata dalla previsione di periodici aggiornamenti delle tabelle) impone al lavoratore degli oneri di prova in ordine alla sussistenza della malattia si-

curamente complicati, e per lui molto gravosi. Di fatto, ciò porta l'INAIL a rigettare legittimamente la maggior parte delle denunce-domande presentate per le malattie non tabellate.

Va rilevato dunque come la rigida pretesa di raggiungere la certezza assoluta sulla sussistenza del nesso causale tra lavorazione e malattia cozzi non solo con i più elementari principi scientifici, ma anche con l'interpretazione data dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel luglio del 2002 (sentenza «Franzese») al concetto di nesso di condizionamento, oltre che con le norme del codice penale vigente e del progetto del nuovo codice penale in materia (commissione «Nordio»). Oltre tutto, la suddetta pretesa contrasta con l'impostazione solidaristica e *pro* lavoratore del nostro sistema normativo, a partire dalla Carta Costituzionale (art. 41 Cost. e art. 2087 c.c.).

Riguardo alla complessiva tendenza alla diminuzione delle malattie professionali (e degli infortuni sul lavoro) negli ultimi decenni, va detto che i dati INAIL più recenti (vd. Rapporto INAIL 2004) devono essere interpretati con prudenza, perché non sono completi, né esaustivi. Tale inadeguatezza deriva da un insieme di ragioni che non sono soltanto amministrative e sulle quali si richiama l'attenzione: i dati disponibili, infatti, si riferiscono solo alla popolazione assicurata e toccano in minima parte il settore agricolo. I lavoratori non assicurati dall'INAIL sono milioni; tra questi, ad esempio, i liberi professionisti, gli addetti alla pesca marittima, le forze di polizia, le forze armate, i datori di lavoro.

L'osservazione e l'analisi del mondo del lavoro indicano una realtà più complessa di quella raffigurata dalle statistiche INAIL. Nuove tipologie di rischio si stanno affiancando a quelle vecchie; si delinea una coesistenza di nuove forme di precarietà (vulnerabilità legate alle continue modifiche dei rapporti di lavoro, redistribuzioni per genere e per età, lavoratori «in affitto» e temporanei); esiste un'area non ponderabile legata alla quota del cosiddetto «lavoro nero»; si ampliano situazioni di trasferimento del rischio dalle grandi imprese (dove certe tutele esistono) alle imprese minori, che lavorano in regime di appalto-subappalto.

Questa varietà di situazioni influisce più sulla rilevazione dei dati relativi alle malattie professionali che su quella degli incidenti, poiché è più difficile che passi inosservato un infortunio (specialmente se mortale) piuttosto che una situazione patologica personale, magari tumorale, la quale può iniziare ad emergere lentamente o lontano nel tempo rispetto al periodo di esposizione.

Il quadro si complica ulteriormente se si considerano nello specifico le malattie cosiddette «nuove» o «emergenti» o «difficili», quali ad esempio:

- le patologie da movimenti ripetuti e altre disergonomie (malattie muscoloscheletriche)
- le patologie da stress lavorativo (ansia, depressione, disturbi psicosociali e altre ancora)

- le patologie da esposizione ad agenti chimici (soprattutto cancerogeni) a basse dosi
- le patologie da eziologia multifattoriale (tra le quali i tumori)
- le malattie allergiche
- le patologie causate dall'organizzazione del lavoro (tempi e metodi).

Una stima (peraltro molto conservativa) relativa al totale dei tumori annui in Italia, attribuisce il 4% di essi a cause di esposizione occupazionale. Ne consegue che ogni anno si dovrebbero registrare in Italia circa 8.000 casi di tumori professionali.

L'INAIL però riceve una quantità decisamente inferiore di denunce di patologie tumorali e, soprattutto, ne riconosce soltanto alcune centinaia all'anno, per lo più da amianto. Tra le neoplasie, le patologie più frequenti sono proprio i mesoteliomi da amianto, destinati peraltro ad un preoccupante aumento nel corso dei prossimi anni (il picco della curva di crescita è previsto tra il 2015 e il 2020). Si impone perciò da parte di tutti gli organismi pubblici –legislativi, amministrativi e tecnici, ciascuno per la parte di propria competenza- una maggiore attenzione in termini normativi-previdenziali, nonché di sorveglianza sanitaria per gli ex-esposti accompagnata da censimenti delle aree, zone e strutture a rischio-amianto.

Quali sono i motivi della segnalata sottostima del numero dei tumori denunciati e (ancor peggio) di quelli riconosciuti ed indennizzati?

Il problema della sottostima si presenta con le stesse caratteristiche per tutto l'insieme delle malattie professionali. La causa principale è l'omissione di denuncia da parte dei sanitari, un fenomeno generalizzato e riguardante tutte le categorie di medici: di famiglia, ospedalieri, specialisti, di fabbrica. Il mancato riconoscimento-denuncia dei rischi in campo professionale è maggiormente rilevante per le patologie più recenti e per quelle neoplastiche. È vero che per l'individuazione di queste ultime esistono difficoltà oggettive, legate alla loro stessa natura (lunghi tempi di latenza, esposizione a diversi cancerogeni, esposizioni ambientali extra-lavorative, multifattorialità, abitudini di vita, dispersione dei dati negli archivi ospedalieri); non possono però sottrarsi la scarsa (talvolta nulla) attenzione posta alla anamnesi professionale, la cattiva pratica, l'ignoranza della medicina del lavoro e qualche volta persino l'indolenza o la preoccupazione di non «immischiarsi».

È di capitale importanza quindi che i «medici competenti» nei luoghi di lavoro siano professionisti veri, provvisti di un curriculum formativo specifico e adeguato, e dotati della necessaria autonomia rispetto al datore di lavoro.

La sorveglianza sanitaria non può più essere orientata soltanto verso la ricerca dei segni del danno più o meno precoce bensì, facendo un passo in avanti, deve inserirsi come elemento di ulteriore garanzia della tenuta di un sistema a «rischio moderato» o meglio «lieve». E' comunque preliminare il tema della qualità dei dati sanitari e delle indagini, soprattutto quando si riduce il rischio e quando perciò diventa necessaria una mag-

giore sensibilità per cogliere ogni minima alterazione. Il discorso vale anche per chi è addetto alla vigilanza e ai controlli: la qualità dell'accertamento diagnostico va anteposta alla sua frequenza.

L'auspicabile cambiamento di impostazione richiede maggiori risorse: di personale, di mezzi, di fondi e di tempo. Esse debbono essere rese disponibili anche nei confronti di chi esce dal mondo del lavoro, con disponibilità di strumenti diagnostici e di monitoraggi adeguati, utili per la sorveglianza ambientale, per la prevenzione, per la valutazione ed il controllo del rischio.

Gli elementi ed i criteri sui quali fondare un approccio preventivo sistematico sono noti, e riassumibili nei seguenti punti:

- conoscenze tossicologiche;
- progettazione e gestione delle strutture e degli impianti;
- valutazione e gestione del rischio;
- verifica della tenuta del sistema;
- assunzione di responsabilità da parte di produttori, commercianti e utilizzatori di sostanze tossiche;
- ruolo delle istituzioni pubbliche, soprattutto nella fase di creazione e di verifica degli *standard* e delle linee-guida, mediante procedure che garantiscano l'effettiva partecipazione di tutti gli interessati. La democraticità del processo di produzione normativa deve realizzarsi anche nell'elaborazione delle norme tecniche;
- coordinamento tra i vari soggetti pubblici competenti (A.S.L., I.N.A.I.L., Ispettorati del Lavoro, ecc.);
- ruolo del medico del lavoro, che deve occuparsi della gestione della salute del lavoratore e del rischio, non limitandosi alla meccanica applicazione di protocolli e criteri tabellari;
- reale formazione ed informazione dei soggetti interessati (dai R.L.S. ai datori di lavoro ai singoli lavoratori, per i quali nessuno controlla se siano davvero preparati, il che costituisce una grave ipocrisia).

La necessità e l'efficacia della prevenzione non possono essere valutati solo sulla base della riduzione o eliminazione della patologia professionale (assicurata o riconosciuta dall'ente assicuratore). Piuttosto, bisogna guardare alla capacità di controllo del complesso degli elementi collegati con l'esposizione ai rischi lavorativi e con la loro gestione. Occorre applicare rigorosamente il complesso delle norme e delle procedure tendenti a controllare all'origine i rischi più aggiornati, che possono essere attivi nelle varie realtà lavorative e nei confronti di ogni singolo lavoratore esposto.

In conclusione, è opportuno controllare i fattori patogeni prima ancora delle malattie, senza per questo dimenticare l'importanza e la validità della creazione di osservatori sia delle malattie professionali (dei tumori, in particolare) che delle esposizioni (ossia del rischio), osservatori complementari tra loro nell'ottica della sorveglianza come in quella della prevenzione.

3.3 Il settore edile

Le problematiche evidenziate

Le tabelle sugli infortuni in edilizia consegnate dall'INAIL alla Commissione (qui di seguito riassunte) evidenziano aumenti, anche considerevoli, sia sul dato generale sia su quello delle morti.

Anno di accadimento	2000	2001	2002	2003
N. infortuni in genere	102.697	103.260	106.057	110.393
N. mortali	303	332	321	344

Tra le cause principali di infortunio mortale vi è la caduta dall'alto. Nelle microimprese (da 1 a 9 addetti) il rischio di infortunio mortale è superiore di circa 10 volte a quello nelle medie imprese (50-249 addetti). Tale circostanza è tanto più allarmante in quanto l'attuale dimensione media delle imprese con dipendenti è inferiore ai 5 lavoratori /anno e, secondo dati Inail, sulle circa 730.000 aziende del settore edilizio, ben 400.000 sono imprese individuali. I problemi di sicurezza riscontrati più spesso riguardano l'assenza o insufficienza di protezioni e inadeguatezze strutturali. La violazione della normativa costituisce la principale causa di morte sul lavoro nel settore.

L'alta percentuale di infortuni occorsi il primo giorno di lavoro è un indicatore di lavoro irregolare che emerge al momento dell'incidente, in particolare un incidente mortale. Di nuovo, la concentrazione degli infortuni nei primissimi giorni di lavoro è ancora più accentuata nelle microimprese.

Il fenomeno del «Caporalato», nuovo per il Nord, assume forme sinora sconosciute. Alcuni «caporali» non solo reclutano manodopera, ma fungono anche da intermediari nell'erogazione del salario. Si registra persino il disumano fenomeno dello abbandono dell'infortunato grave che operava senza essere stato iscritto a libro paga.

Sul piano della qualità e dell'efficacia della formazione, in quella di base i risultati sono più formali/temporanei che sostanziali/duraturi, mentre è pressoché assente quella specifica per cantiere. L'informazione sulle procedure corrette non circola come dovrebbe, né tra datore di lavoro e dipendenti né in senso trasversale, fra imprese compresenti in cantiere. Mancano prove di verifica della capacità di svolgere i ruoli previsti dal DLgs. 626/94, né si hanno riscontri dell'obbligo del datore di lavoro di garantire la capacità dei propri dipendenti di utilizzare in sicurezza attrezzature e macchine, in quanto non sono finora previsti documenti di abilitazione, nemmeno per i manovratori. Tuttavia, qualcosa sta cambiando: i nuovi obblighi formativi per RSPP e per chi allestisce opere provvisorie per lavori in quota (manca però l'indicazione per contenuti e durata) prevedono prove finali di esame e collegano la formazione alla sicurezza alla

competenza professionale e all'autorizzazione all'esercizio della professione. Lo stesso fanno alcune leggi regionali per chi manovra auto sollevanti e piattaforme elevabili. Ma occorre disciplinare di più e meglio.

Alcune priorità di intervento

1. Contrastare il caporalato attraverso un'apposita Struttura Nazionale di Coordinamento tra Istituzioni, Parti Sociali, Enti ed Istituti competenti, con sede presso la Conferenza Stato/Regioni, che individui di azioni mirate efficaci. Tale Coordinamento agirebbe in stretto rapporto con la rete regionale dei Coordinamenti della Vigilanza ex art. 27.

2. Prevedere una cadenza mensile per la revisione periodica del DURC (documento unico di regolarità contributiva).

3. Notifica preliminare, da trasmettere almeno venti giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori. Dovrà contenere anche una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica; gli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), all'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (Inail) e alle casse edili; l'indicazione del CCNL applicato.

4. Modificare le norme sui flussi di manodopera, per evitare che i clandestini siano vittime di imprenditori senza scrupoli. Inoltre il distacco di manodopera straniera, utilizzato per superare i limiti previsti dai flussi, vede personale pagato un quinto rispetto alla manodopera italiana e crea così un esecrabile *dumping* sociale. Requisiti stringenti per i distaccati ostacolerebbero infiltrazioni malavitose. L'odioso fenomeno del lavoro minorile va combattuto con strumenti adeguati.

5. Rivedere il criterio del massimo ribasso per le gare d'appalto. Andrebbero previsti anche criteri di qualitativi nella valutazione delle imprese in competizione, con specifico riferimento al rispetto delle normative vigenti sul lavoro (ad esempio, attraverso un'Offerta Economicamente Vantaggiosa). E' necessario introdurre un criterio certo e trasparente di valutazione della congruità dei costi per la prevenzione, che possa articolarsi sino all'ultimo livello di appalto attraverso specifiche di ripartizione delle spese per ciascuna lavorazione e/o attività prevista.

6. Richiedere agli imprenditori edili requisiti di professionalità. Garanzie sui loro livelli di competenza imprenditoriale gioverebbero al settore e si eviterebbero il fenomeno del *dumping* interno e della concorrenza sleale.

7. Regolamentare la certificazione della formazione dei Coordinatori alla Sicurezza, rapportata alla tipologia e dimensione dell'impresa e dell'opera. Inoltre, migliorare la formazione per i preposti, gli stranieri, gli addetti a lavorazioni in quota.

8. Attivare politiche di incentivi alle imprese per permettere l'emersione e la bonifica delle situazioni *border line*, tra cui ricordiamo a mero titolo di esempio la problematica del socio lavoratore simulato o del lavoro flessibile e somministrato.

9. Rafforzare, anche attraverso l'attivazione in ogni Regione del Coordinamento ex art. 27 del D.lgs. 626/94, sia il mero controllo sia il sostegno soprattutto verso le piccole e medie imprese, anche attraverso linee guida, standard procedurali, ecc.. Attribuendo alla Pubblica Amministrazione un ruolo fondamentale di sostegno al sistema, bisogna affrontare e risolvere il nodo dell'assetto istituzionale su tali materie, con l'obiettivo di avere un Sistema Nazionale di Prevenzione e una Politica nazionale di prevenzione senza che ciò mortifichi spazi e responsabilità delle Regioni. È necessario che gli Organismi di Vigilanza siano dotati di strumenti e risorse congrue, a partire da quelle di organico. Occorre rendere vincolante il criterio del tripartitismo, con poche sedi dedicate ma effettivamente funzionanti e dotate di spazi e risorse adeguate, anche per affrontare settori e tematiche complesse, come ad esempio le malattie professionali.

10. Valorizzare il ruolo svolto dalle Parti Sociali attraverso la bilateralità e il sistema di rappresentanza territoriale alla sicurezza (RLST). Tale sistema va potenziato, istituendo il coordinamento dei rappresentanti per la sicurezza e sancendo che un cantiere, indipendentemente dal numero delle imprese presenti, rappresenti un unico sito produttivo. La figura del Rappresentante di Cantiere, prevista dal Ccnl, va intesa come intersettoriale.

11. In occasione di opere complesse –le quali comportano un aumento dei rischi per la sicurezza- attivare, su accordo tra le Parti, percorsi formativi aggiuntivi a quelli previsti per le singole mansioni.

12. Estendere la possibilità di sospendere i lavori in caso di rischio non gestibile e prevedere la possibilità di pause dal lavoro, per mansioni molto esposte, quando ricorrano alcune condizioni climatiche avverse.

13. Registri per Medici Competenti e RSPP, due soggetti fondamentali dell'intero sistema di prevenzione. Quindi integrare la disciplina creando due registri regionali –rispettivamente dei Medici competenti e dei Responsabili dei servizi di prevenzione e protezione- al fine di facilitarne l'individuazione da parte delle aziende. Le Regioni vigileranno affinché siano sempre garantite la qualità e il calmieramento dei costi, attraverso legislazione specifica e strumenti idonei

14. Comitato Regionale di Prevenzione Interassessorile. Costituito dagli assessorati sanità, lavoro, formazione e politiche sociali, è interlocutore delle Parti Sociali, capace di interagire e coordinarsi sia con il coordinamento regionale ex art. 27, sia con i dipartimenti di prevenzione delle ASL, svolgendo funzione di indirizzo, formazione continua, sorveglianza, collaborazione e coordinamento nei confronti degli stessi dipartimenti di prevenzione, nonché individuando programmi, obiettivi, procedure, sostegno alle loro attività, anche attraverso percorsi formativi per gli operatori, scambi delle esperienze di eccellenza, flusso costante di informazioni. L'attività andrà strutturata in modo permanente e con mezzi adeguati. Presso tale coordinamento va realizzata l'anagrafe degli RIs sia aziendali sia territoriali – rendendo obbligatoria da parte del Datore di lavoro la comunicazione degli eletti agli Spresal – e il registro dei RSPP (Responsabili Servizi Prevenzione e Protezione) e dei MC (Medici Competenti) accredi-

tati. L'elenco degli Rls in carica sarà poi notificato al CNEL, che terrà un registro nazionale aperto alle Istituzioni competenti.

15. Adottare misure di contrasto anche estreme (arresto in flagranza, demolizione, etc.) contro i cantieri dell'abusivismo edilizio, una piaga che oltre a danneggiare il paesaggio o le aree protette del territorio, sottintende anche evasione totale dal punto di vista contributivo e fiscale e della normativa prevenzionale.

16. Dare autonomia d'intervento alla figura del Coordinatore per l'esecuzione, la cui funzione oggi è prevalentemente indirizzata verso un'attività di monitoraggio e verifica e, quando necessario, di richiesta di regolarizzazione delle «non conformità riscontrate». Solo nei casi di «pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato» il CSE – il quale non sempre è presente in cantiere, oltre tutto – acquista il potere/dovere di ordinare la sospensione delle singole lavorazioni, fino all'avvenuta verifica dei necessari adeguamenti da parte delle imprese esecutrici.

17. Regolamentare l'accesso alle aree di lavoro, rendendo obbligatorio il ricorso a tesserini personali di riconoscimento, distribuiti dalla Direzione di Cantiere, completi di foto e qualifica del lavoratore. Ciò consentirà di verificare che tutti i lavoratori occupati nel cantiere risultino regolarmente autorizzati dall'Appaltatore, che abbiano ricevuto adeguata formazione ai lavori da compiere e che dispongano di tutti i necessari dispositivi di protezione.

18. Colmare il vuoto normativo relativo alle cosiddette squadre miste, cioè le squadre di lavoratori applicati ad una specifica attività, ma costituite da personale di diverse aziende, il che favorisce l'ambiguità rispetto alla catena dei comandi e alle relative responsabilità, in quanto diventa non più identificabile la figura del preposto ex D.Lgs. 626/94, e aumenta la confusione. Va prevista una norma che regoli la composizione e l'attività di squadre miste e che indichi anche le attività escluse.

19. Riconsiderare le modalità di partecipazione alle gare d'appalto da parte di ATI (Associazione Temporanea d'Impresa) costituite da Consorzi d'impresa, oggi tali che una singola impresa può essere presente in cantiere su più attività ma in nessuna è unica responsabile, pur trattandosi spesso di aziende piccole o piccolissime. Occorre valutare l'impatto di tale consuetudine sui livelli di tutela e prevenzione, e tale possibilità andrebbe regolamentata rispetto ai dettami del DLgs 626/94.

20. Risolvere conflitti normativi e difficoltà interpretative concernenti i lavori in fune, anche attraverso una esatta classificazione dei lavori pubblici identificabili come tali, per i quali è prevista la presenza di imprese specializzate e di personale abilitato. Secondo indicazioni UNI, bisognerebbe migliorare l'ergonomicità dei DPI, che altrimenti proteggono dalla caduta ma comportano altri rischi e/o impacci. Si propone altresì: l'introduzione di un riferimento più chiaro agli obblighi formativi previsti dal D.Lgs. 235/03; una nuova categoria specifica per i lavori in quota, che al momento risultano accorpati con la costruzione di guard-rail (OS 12); la formazione di istruttori specialisti da parte di guide alpine, con esame finale e relativo attestato. I corsi prevedranno, tra l'altro, una unità didat-

tica sugli ancoraggi ed una sul montaggio di ponteggi, due attività tra le più pericolose nel settore; l'istituzione del libretto formativo per la prevenzione. Sono necessarie norme per il lavoro in altezza in condizioni atmosferiche particolari (temperature elevate, alto tasso di umidità ecc.), che si collega al problema delle cadute. Le linee guida dell'Ispesl sulle cadute dall'alto prevedono misure di prevenzione per il colpo di calore, ma, in quanto linee guida, non sono esigibili dai lavoratori né comportano sanzioni in caso di mancata applicazione. Altri Paesi come la Svizzera e la Francia, diversamente dall'Italia, hanno specifiche norme in materia, specialmente per i lavori in quota. Da noi esiste la Cassa Integrazione Guadagni per maltempo, che viene però generalmente attivata solo per pioggia. Occorre invece individuare le condizioni meteorologiche ostative dell'attività lavorativa, nonché le procedure per consentire in ogni momento l'assunzione delle decisioni adeguate alle specifiche situazioni.

21. Proposte di miglioramento per la formazione. La formazione alla sicurezza deve significare davvero acquisizione da parte dell'impresa di un' accertata competenza professionale. L'accesso al settore e l'esercizio dell'attività non dovranno più dipendere dalle burocratiche procedure attuali, ma dal possesso di requisiti minimi da parte dell'impresa tutta (specie se individuale) e in particolare del datore di lavoro. Le figure gestionali dell'impresa siano essere oggetto di percorsi formativi alla sicurezza adeguati, quando non coincidano con le figure degli addetti alla prevenzione.

22. Bisogna arrivare (anche il CCNL di settore del 2004 ne parla) ad un libretto personale delle competenze professionali e, nel tempo, ad un sistema nazionale informatizzato di certificazione. Una sezione apposita di tale libretto deve essere dedicata alla sicurezza e contenere la registrazione dei corsi effettuati in materia, con attestati di verifica dell'apprendimento.

23. Le malattie professionali nell'edilizia. L'elevatissimo numero di infortuni gravi e mortali del settore fa passare talvolta in secondo piano gli effetti negativi sulla salute di un lavoro svolto in condizioni di elevata criticità (lavoro in esterno, lavoro in altezza, lavoro in cava, esposizione ad agenti fisici, chimici e cancerogeni, ecc.) Le malattie professionali sono sottodenunciate, per vari motivi: la ricattabilità del lavoratore, le procedure ambigue per la denuncia, l'assenza di serie sanzioni per la mancata denuncia, la scarsa libertà dei Medici Competenti, la poca propensione dei medici generali a ricercare cause professionali nelle malattie diagnosticate, i costi esosi per la certificazione, la mancanza di una banca dati adeguata. Inoltre l'Inail, benché soccomba in più del 50% dei casi in giudizio, tende a negare il nesso causale della maggioranza delle cause avviate. Si pensi anche all'utilizzo distorto dei valori limite (TLV) che l'Inail attiva per il mancato riconoscimento delle patologie professionali e alle pressioni che il mondo economico riversa sulla comunità scientifica per la definizione dei nessi causali, soprattutto sulla cancerogenicità di alcune sostanze o elementi.

24. Fornire strumenti di individuazione di pericoli e rischi e per azioni di prevenzione per alcune mansioni (es.: restauro di beni artistici), anche attraverso linee guida di parte Istituzionale, ad uso dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi. Sono fondamentali, in questo senso, le procedure individuabili verso agenti biologici (quali spore e forme vegetative aerodiffuse); la sorveglianza sanitaria su protocolli standardizzati per mansioni e professioni e la tenuta delle relative cartelle sanitarie anche per gli autonomi e indipendentemente dall'azienda per cui si opera; la formazione alla sicurezza estesa ad ogni forma di contratto di lavoro.

25. I danni cutanei – ossia da esposizione solare, punture, contatto con sostanze chimiche, fibre vetrose, agenti biologici – essendo costituiti prevalentemente da dermatosi a decorso clinico discontinuo, richiederebbero una normativa specifica che sostenesse l'aspetto prevenzionistico e facilitasse, eventualmente, il passaggio del lavoratore ad altra professione prima dell'instaurarsi della fase cronica. Quanto ai danni da sforzi ripetuti in edilizia, occorrono procedure finalizzate alla diagnosi precoce e alla prevenzione. Gli studi sulla polverosità in ambiente di cava e impianti di frantumazione e vaglio indicano livelli di esposizione molto alti. Mancano indicazioni circa la dispersione delle polveri nell'ambiente circostante, che pure meriterebbe attenzione. La recente normativa sottostima i danni da vibrazioni, ed invece pone alti TLV (Valori Limiti di Esposizione), con conseguente aumento dell'esposizione individuale, dagli esiti non valutabili. Le vaccinazioni antitetaniche, antileptospirosi e contro l'epatite A (oltre a misure di protezione) vanno estese a tutti gli operatori di cantiere, se addetti a servizi di bonifica in ambiente malsano. Coibentatori, asfaltisti, saldatori e molti altri lavoratori sono a rischio «molto rilevante» di tumori professionali. Per perfezionare le stime, occorre ricollegare i dati del Registro tumori, i registri regionali sulla mortalità, i casi di ricovero ospedaliero per tumore, i dati Inps (codici ATECO). Va inoltre previsto un sistema di rilevazione delle possibili cause professionali presso i Medici di Medicina Generale (Medici di Base), inserito in un sistema informatizzato. Va inoltre realizzato il registro degli esposti all'amianto, così come già normato, prevedendo l'istituzione di ulteriori registri per esposizioni ai diversi cancerogeni, in particolare quelli Non Dose Correlati, mutageni e teratogeni. Occorre attivare il monitoraggio sugli scostamenti tra le malattie segnalate al Registro Nazionale e le malattie denunciate all'Inail, previsto dalla circolare Inail «Armonizzazione tra segnalazioni ex art 139 e denunce ex art 53 del TU».

26. Amianto. La risoluzione del problema non è omogenea a livello nazionale. Nel 2003 sono state introdotte nuove norme relative al conferimento in discarica dei rifiuti d'amianto o contenenti amianto, ma rimane molto scarsa la presenza sul territorio nazionale di discariche autorizzate per questo tipo di rifiuti. Al riguardo, si potrebbero approfondire gli studi sui processi di inertizzazione mediante fusione dei rifiuti contenenti amianto.

3.4 Il settore agricolo

Il fenomeno infortunistico in agricoltura presenta luci e ombre, da valutare in riferimento alla specificità del lavoro agricolo, caratterizzato tra l'altro da:

- profondi squilibri tra aziende ad avanzatissima tecnologia ed aziende tradizionali, nelle quali prevale l'utilizzo di strumenti e mezzi meccanici obsoleti, di fabbricati vetusti ed in pessimo stato di manutenzione, di impianti elettrici non a norma, di dispositivi antincendio non funzionanti o mai collaudati, di prodotti fito-sanitari non correttamente conservati;

- un quadro produttivo molto frammentato, composto da lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti, nel quale operano circa 350.000 imprenditori, con un oltre un 1.200.000 addetti, assunti per il 90% con contratti di lavoro a tempo determinato in coincidenza di particolari necessità stagionali, e circa 450.000 aziende dirette coltivatrici, a struttura prevalentemente familiare, che impiegano quasi un milione di persone;

- sovrapposizione fra ambiente lavorativo ed habitat, che trasforma sovente, i rischi lavorativi in rischi per l'ambiente e la salute di tutti i cittadini.

Tra le luci, un calo generalizzato degli eventi denunciati, piuttosto costante negli ultimi anni (- 3,2% nell'anno 2004, con una previsione di - 3% per il 2005); tra le ombre, il numero ancora drammaticamente elevato di infortuni mortali, o con conseguenze invalidanti gravissime.

L'incidenza infortunistica nel settore, a conferma di una complessiva elevata «rischiosità», è nel 2004 pari a 69,8 – in discesa rispetto all'anno precedente- ma ben al di sopra della media generale dell'Industria (64,2) e dei servizi (31,4), e quasi sugli stessi livelli di un settore da sempre considerato ad altissimo rischio, come quello delle costruzioni.

I dati sulle «morti bianche» anticipati dall'INAIL per il 2005, non ancora consolidati, sembrano confermare una tendenza negativa (165 casi mortali nel 2004, ossia +40 rispetto al 2003), che desta allarme e preoccupazione.

Nelle campagne è elevatissimo il rischio mortale connesso all'uso, spesso da parte di addetti privi di idoneo addestramento in condizioni ambientali e climatiche difficili, di macchine sovente obsolete e non sottoposte alla necessaria manutenzione, talvolta modificate dagli stessi utenti con la eliminazione di importanti dispositivi di protezione. Non a caso il maggior numero di eventi mortali si verifica in regioni come la Lombardia, il Piemonte e l'Emilia Romagna dove più elevata è la meccanizzazione del settore.

In generale si ha un'incidenza infortunistica più elevata, e con conseguenze più gravi, per gli autonomi che per i dipendenti, probabilmente correlabile al maggior numero di ore lavorate e al prevalente utilizzo delle macchine.

L'autonomia non costituisce, quindi, fattore di sicurezza, mentre la presenza del datore di lavoro e l'organizzazione strutturata della produzione favoriscono la prevenzione e rendono meno rischiose le attività lavorative.

In effetti, si conferma in agricoltura la riconosciuta pericolosità delle microimprese (nelle quali abbondano i lavoratori agricoli autonomi), anche per una diffusa sottovalutazione del rischio, con conseguente maggiore disponibilità a «sfidare il pericolo» da parte di chi pensa, a torto, di dover rispondere solo a se stesso della inosservanza delle misure di sicurezza e delle sue conseguenze.

Restano problemi legati alla stagionalità delle lavorazioni, alla estrema frammentazione del tessuto produttivo, alla età ed alla femminilizzazione degli addetti, alla difficoltà di individuazione dei «rischi», che sono molteplici (ambientali, meccanici, chimici, biologici, elettrici, acustici, da amianto), variano durante l'anno ed anche nella stessa giornata per uno stesso lavoratore, e non sempre sono di agevole individuazione per la quasi totale coincidenza nella famiglia diretto – coltivatrice fra ambiente di lavoro ed ambiente di vita.

La distribuzione territoriale dei rischi è influenzata dalle diverse condizioni economiche e sociali, nonché dall'altimetria, dalla accidentalità e dal clima dei territori considerati, ed è in stretto rapporto con la varietà delle forme organizzative che l'agricoltura assume sul territorio.

La diffusione del «sommerso», ovvero l'utilizzo irregolare di lavoratori extracomunitari e di minori, rappresenta un ulteriore catalizzatore di rischio. Non a caso anche per l'agricoltura, come nel settore delle costruzioni, si segnala una strana concentrazione di infortuni mortali nella prima giornata, o comunque, nella prima settimana di lavoro, il che fa sospettare tentativi di regolarizzare a posteriori situazioni di lavoro irregolare.

Pertanto, sono indispensabili politiche di prevenzione mirate e sempre più incisive, attraverso attività di formazione e di informazione capaci di rafforzare negli addetti la conoscenza dei rischi e la consapevolezza della necessità di rispettare la normativa di sicurezza, ancora assai carenti nel mondo rurale.

Nel settore agricolo, infatti, le iniziative formative ed informative incontrano difficoltà obiettive, sia per le modalità e le condizioni di tempo e di luogo delle attività svolte, sia per la dispersione delle aziende sul territorio.

La prevalenza di manodopera a tempo determinato, la bassa scolarità, l'età avanzata dei lavoratori ed ora le diverse nazionalità degli stessi, le difficoltà di individuazione dei rischi chimici e biologici, la presenza in molte aziende di vere e proprie officine di manutenzione, la tendenza dell'operatore agricolo ad improvvisarsi di volta in volta meccanico, fabbro, elettricista, idraulico ostacolano le attività di formazione.

Quanto hanno inciso sull'evidente *trend* in discesa del fenomeno infortunistico in agricoltura le normative di cui al decreto legislativo n. 626/1994, e successive modifiche? La risposta non è agevole – sebbene il bilancio complessivo dei risultati della legge sia sicuramente positivo – an-

che perché oggi sono soltanto poco più di 350.000 le aziende sottoposte concretamente alle disposizioni del decreto legislativo 626/94, essendo praticamente escluse tutte le aziende familiari e quelle in contoterzismo, dove si verifica il 70% degli infortuni.

Il gran dibattito che ha accompagnato la progressiva entrata in vigore del DLgs n. 626/94 ha contribuito molto a focalizzare l'attenzione di lavoratori ed addetti sulle esigenze di prevenzione ed a far lievitare una cultura più attenta ai rischi lavorativi. Si ha però l'impressione che la predetta legislazione si ispiri ad un modello prossimo alla realtà dell'industria e dei servizi, assai distante dalle peculiarità del settore agricolo che, incontrando grande difficoltà nell'assolvimento degli obblighi imposti dalla normativa di sicurezza, non di rado l'ha vissuta come sovrastruttura burocratica priva di concreta utilità.

Conseguenza negativa di tale percezione, emersa peraltro anche in un'indagine territoriale svolta di recente dalla Regione Emilia Romagna su oltre un migliaio di imprese, è una tendenza, molto accentuata in agricoltura rispetto agli altri settori produttivi, ad assolvere nell'ambito della disciplina prevenzionale i doveri meramente formali ed a tralasciare poi nello svolgimento delle singole attività i precetti sostanziali di prudenza e di sicurezza. Per semplificare, l'agricoltore si preoccupa dell'apposizione dei cartelli di pericolo più che delle necessità di manutenzione delle macchine agricole.

In realtà sono mancate sia l'adesione convinta ai principi ispiratori della normativa sia la realizzazione del sistema partecipativo che vi è sotteso, come confermano anche i dati resi disponibili dal Coordinamento Tecnico del «Progetto interregionale di monitoraggio e controllo sull'applicazione del 626/94 sui luoghi di lavoro» attuato dalle regioni Lombardia, Piemonte, Liguria Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Sicilia, Sardegna, Molise.

Gli operatori, quindi, avvertono fortemente l'esigenza di modifiche legislative alla legislazione vigente, che senza snaturarne l'impianto e tenendo conto di quanto emerso dalle esperienze applicative, la rendano meno farragিনosa e più compatibile all'innegabile specificità del mondo agricolo.

Le tecnopatie manifestatesi in agricoltura nel triennio 2002 - 2004, denunciate all'INAIL, e quelle manifestatesi nello stesso periodo ed indennizzate a tutto il 30.4.2005, evidenziano i seguenti dati (tra parentesi quelli riferiti alle malattie non tabellate):

2002 tecnopatie denunciate 1029 (756) - riconosciute 303
2003 tecnopatie denunciate 1068 (828) - riconosciute 275
2004 tecnopatie denunciate 1030 (808) - riconosciute 181

Si registrano una preponderanza di ipoacusie (sia tabellate che non tabellate) ed una presenza significativa di ipoacusie, di asma bronchiale ed alveoliti allergiche tra le malattie tabellate, e di tendiniti, sindrome del tunnel carpale ed artrosi tra quelle non tabellate.

Pur tenendo conto dell'alto numero di denunce non ancora definite (34 per il 2002, 84 per il 2003 e 291 per il 2004) colpiscono il divario abissale tra tecnopatie denunciate e tecnopatie riconosciute, il *trend* comunque decrescente negli anni sia delle denunce che dei riconoscimenti, e la lunghezza dei tempi di definizione delle istanze.

Se ai predetti dati si aggiunge che una elevata percentuale di riconoscimenti di tecnopatie avviene per decisione della magistratura, al termine di lunghi giudizi, la conclusione è che la situazione merita forse qualche ulteriore attenzione anche da parte dell'INAIL.

Quanto alla distribuzione geografica, si nota che il numero delle tecnopatie denunciate nell'anno 2004 è più rilevante in Emilia Romagna, Toscana, Marche ed Umbria (75 casi), mentre è stranamente ridotto in Lombardia (25 casi), in Calabria (21 casi) ed in Campania (13 casi).

I dati, soprattutto ove siano analizzati con riferimento a taluni inspiegabili squilibri evidenziati su aree geografiche omogenee, stridono rispetto alla quantità ed alla qualità dei rischi cui risultano sicuramente esposti gli addetti al settore.

Si ha l'impressione che molti agricoltori, forse a causa di una sottovalutazione della natura usurante di alcune lavorazioni e, in particolare, di quelle svolte in microstrutture aziendali a carattere prevalentemente familiare, stentino a riconoscere la genesi professionale di alcune patologie (soprattutto di quelle legate alla postura, alle polveri, alle vibrazioni, alle attività svolte in condizioni climatiche sfavorevoli o con movimentazione manuale dei carichi) e che, di conseguenza, i dati esposti non rispecchino la reale consistenza del fenomeno.

Resta inoltre da esplorare il campo delle patologie connesse all'amianto e al rischio biologico (leptosirosi, tetano, rabbia, allergie, intossicazioni, shock anafilattico ecc.), che secondo la cultura medico-legale dominante rientrano nella categoria degli infortuni, in quanto connotate da «causa violenta», e quello delle patologie legate al rischio chimico, con danni costituiti da esiti cronici o permanenti (funzionalità ridotta di molti organi, neoplasie ecc.) molto gravi.

Si osserva, infine, che l'impiego crescente di macchine espone gli agricoltori a vibrazioni e scuotimenti tali da esercitare azione microtraumatica protratta soprattutto a carico del gomito e della colonna, con sensibile aumento delle patologie artrosiche.

Le considerazioni che precedono consentono di indicare e sintetizzare alcune direttrici di intervento rivolte a:

- razionalizzare una legislazione, spesso contraddittoria, che favorisce il sorgere di aziende di piccola dimensione, rende opaca la gestione delle assunzioni, alimenta situazioni di irregolarità e di sfruttamento della manodopera extracomunitaria, anche clandestina;
- elaborare, recuperando il progetto di Testo Unico ed ipotizzando una intelligente e concorrente attività legislativa delle Regioni, una più specifica e meno burocratica normativa sulla sicurezza, che muova dal

presupposto della diversità ontologica, storica e culturale del lavoro agricolo rispetto a quello dell'industria e del terziario;

- incentivare il rinnovo delle attrezzature agricole con prodotti che rispondano al criterio della massima sicurezza tecnologicamente possibile, divenuto assolutamente dominante nel nostro ordinamento;

- sostenere l'innovazione tecnologica delle imprese produttrici di macchine agricole rendendo obbligatoria la certificazione di conformità alle normative di sicurezza imposte dalla legislazione nazionale e comunitaria, impegno di cui oggi si fanno lodevolmente carico alcuni enti ed associazioni di costruttori;

- ridefinire la normativa di commercializzazione delle macchine e dei prodotti fitosanitari, rendendo obbligatori per le prime i manuali d'uso e le attività di manutenzione, e le schede tecniche di riferimento per i secondi;

- intensificare le attività di formazione, d'informazione e di assistenza all'interno delle aziende, calibrando l'offerta formativa sullo specifico aziendale ed in risposta ad analitiche mappature delle fonti di rischio;

- rimodulare, mutuando esperienze già avviate per l'industria, il sistema assicurativo, con sconti di premio alle aziende che investono nella sicurezza anche al di là delle condizioni minime previste dalla norma;

- attuare una rete di rilevazione più completa e coordinata dei dati relativi al fenomeno infortunistico, partendo dalle Banche Dati dell'INAIL e perfezionando l'Intesa sui flussi informativi siglata nel 2002 fra Inail, Ispesl e Regioni, che sembra produrre ottimi risultati;

- sollecitare le Regioni a concentrare in un unico assessorato le attività di tutela e di prevenzione del fenomeno infortunistico in agricoltura;

- elaborare, anche ai fini della prevenzione delle tecnopatie, modelli di sorveglianza sanitaria e strumenti, come il libretto sanitario, che consentano di superare le difficoltà connesse alla precarietà dei rapporti ed alla dispersione, anche territoriale, di aziende ed addetti.

Resta centrale, soprattutto in agricoltura, il problema della frantumazione delle competenze assicurative, di tutela e di prevenzione tra enti ed istituzioni diverse, che nuoce all'efficacia delle attività e crea disagio nei destinatari. Al momento, è difficile persino censire quali e quanti siano i soggetti, istituzionali e non, chiamati a svolgere funzioni pubbliche o parapubbliche nel settore, che assolvono lodevolmente, secondo possibilità, e spesso anche con fantasia ed apprezzabili tentativi di sinergia, i compiti assegnati o ricavati da una legislazione confusa e contraddittoria.

Al fine di evitare sprechi di risorse umane e finanziarie, con sovrapposizioni di competenze e duplicazioni di attività, occorre prospettare un nuovo assetto istituzionale ed organizzativo del sistema di informazione e di prevenzione, nel quale può esservi posto anche per una pluralità di soggetti, a condizione che tale pluralità venga contenuta in limiti accettabili e che compiti e funzioni siano chiaramente indicati, delimitati e coordinati.

È affidato, quindi, al necessario confronto sociale, politico ed istituzionale, la razionalizzazione del sistema complessivo della prevenzione e

della sicurezza del lavoro, con un coordinamento che produca anche quel minimo di uniformità e di certezza negli adempimenti e nelle prescrizioni, richiesto soprattutto dalle aziende agricole che operano in aree diverse del paese.

Il quadro di riferimento resta la tutela della salute dei lavoratori la quale, in virtù dei principi espressi dalla legge n. 833/1978, è compito fondamentale del Servizio Sanitario Nazionale, da assolvere non solo nei momenti della cura e della riabilitazione, ma anche e soprattutto con «la prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambito di vita e di lavoro».

Ciò vale ancora di più per l'agricoltura, settore nel quale la osmosi tra lavoro ed habitat è evidente e dove la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori si traduce, con la salvaguardia dell'ambiente e con la vigilanza sulle origini della filiera alimentare, in tutela della salute di tutti i cittadini.

3.5 Gli infortuni domestici

La particolarità degli infortuni domestici – fenomeno cui la Commissione ha riconosciuto un'importanza non inferiore a quella degli infortuni in ambienti di lavoro esterno – emerge considerando il luogo in cui essi avvengono e la difficoltà di individuare soggetti ai quali attribuire la responsabilità della prevenzione e della sicurezza.

Il fenomeno, tuttora poco esplorato e perciò di difficile approccio, non va sottovalutato: è rilevante ed è in crescita, soprattutto per via dell'invecchiamento della popolazione. Non riguarda solo le casalinghe, ma tutti coloro che trascorrono la maggior parte del tempo in quelli che vengono definiti gli ambienti di vita: mediamente 128 h/settimana, contro 40 sul luogo di lavoro. Il tempo nelle abitazioni si avvicina addirittura al 100% in caso di pensionamento, disoccupazione, malattia, maternità, ferie, ecc.

L'attenzione si è concentrata sulle persone in età produttiva. ma gran parte delle proposte e conclusioni a cui si è giunti, comunque, vale per la generalità dei soggetti. D'altra parte, si sottolinea la rilevanza degli infortuni riguardanti i minori e gli anziani, sia per le sue ripercussioni etiche e sociali che per le sue dimensioni, venute alla luce attraverso le audizioni.

I dati correlati ai primi anni di applicazione della Legge 493/99 «Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici», mostrano che vi sono margini di progresso. La legge, d'altra parte, affronta solo un particolare aspetto del fenomeno degli infortuni domestici.

Stato attuale della normativa e dei controlli

In generale la normativa vigente, ad esempio quella sulla sicurezza dei prodotti, tiene scarsamente conto dell'obiettivo specifico della prevenzione.

Molti enti si occupano di infortuni domestici: enti di certificazione, INAIL, ISPESL, ISS. Ciascuno, però, nel proprio ristretto ambito di competenza; manca un coordinamento, che consenta di monitorare adeguatamente il fenomeno e promuovere interventi di prevenzione primaria e secondaria.

La formazione

Un efficace sistema di prevenzione primaria di tutti gli infortuni, non solo di quelli domestici, si ottiene attraverso la formazione.

Mentre in ambito lavorativo il D.lgs. 626/94 individua nel datore di lavoro il soggetto su cui ricade l'obbligo di formazione del dipendente, per gli infortuni domestici invece non è facile individuare l'analogo. Pertanto, nel secondo caso la formazione va intesa come educazione, che coinvolga ogni ordine e grado di scuola nonché l'università. Una generale preparazione scolastica ed universitaria in tema di sicurezza avvantaggerebbe anche il mondo del lavoro, laddove ci si potrebbe limitare allora ad integrazioni specifiche, con risparmio di risorse, e darebbe garanzie sull'omogeneità degli obiettivi e dei percorsi formativi di base.

L'adesione ai percorsi formativi scolastici sulla sicurezza, che attualmente avviene solamente su base volontaria, deve diventare materia scolastica, da insegnare lungo l'intero ciclo degli studi. In particolare, può essere estremamente utile una sorta di addestramento, con prove pratiche.

Tale formazione dovrà essere mirata e dovrà coinvolgere gli Enti Locali (Comune, Provincia), le ASL, le associazioni. Nel rispetto delle specifiche competenze degli Enti citati e pur rimanendo in capo alla Regione la tutela della Salute attraverso i Piani sanitari regionali, si propone che le Province possano realizzare progetti di formazione, anche rivolti agli adulti, relativi agli infortuni domestici; i Comuni, anche attraverso i Piani di zona, potrebbero attivare percorsi contigui all'assistenza sociale, considerando che i soggetti deboli sotto questo profilo sono anche i più esposti agli infortuni in ambito domestico. Già oggi esistono progetti per diminuire le cadute degli ultraottantenni, attraverso valutazioni fisiatriche, consulenze sull'ergonomia delle abitazioni, ottimizzazione dei farmaci e corsi di ginnastica.

D'altro canto, la Legge 493/99, nell'art. 5, comma 2, già prevede che le regioni e le province autonome possano, sulla base delle linee guida definite ai sensi del comma 1, elaborare programmi informativi e formativi in relazione agli infortuni negli ambienti di civile abitazione. Data però la scarsa applicazione finora avuta da questa disposizione, sarebbe meglio che tale facoltà si trasformasse in obbligo, mantenendo obiettivi e metodi.

Sarebbe poi opportuno creare un coordinamento e un fondo per il finanziamento di tali programmi, non solo di competenza del Ministero della Salute, come indicato dalla L. 493/99, ma presso il Ministero del Lavoro, che agirà di concerto con il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Salute.

L'informazione

Accanto alle iniziative rivolte ai più giovani si raccomandano campagne informative per gli adulti, con particolare riguardo alle categorie più esposte (donne e ultrasessantenni), attraverso canali comunicativi quali televisione, radio, cartelloni e altri mezzi pubblicitari. In proposito, rimangono validi i contenuti dell'art 5 della L. 493/99 «Attività di informazione e di educazione». Il finanziamento di tali campagne potrebbe essere imputato direttamente alle aziende, richiamandone la responsabilità sociale negli incidenti domestici. Inoltre, si dovrebbero studiare convenzioni con i mezzi di comunicazione di massa al fine di avere a disposizione spazi a tariffa agevolata o gratuiti (sul modello della pubblicità-progresso). Si potrebbero cercare sponsorizzazioni delle campagne per la sicurezza coinvolgendo i privati, i quali in cambio otterrebbero positivi ritorni di immagine.

Casa sicura

Il fenomeno degli infortuni domestici richiede una normativa sua propria, distinta da quella che si applica nei luoghi di lavoro. Sebbene il D.lgs. 626/94 sia stato pensato per le grandi aziende e, in alcuni aspetti, il suo adattamento alle piccole imprese sia difficoltoso o poco efficace, esso potrebbe essere un modello al quale rifarsi. Così, sulla falsariga del documento di valutazione dei rischi, si potrebbe pensare ad un «piano della sicurezza delle abitazioni», in sinergia con campagne di sensibilizzazione sui rischi. Inoltre, si potrebbe disegnare un corrispettivo della figura del rappresentante territoriale dei lavoratori per la sicurezza, coinvolgendo associazioni dei consumatori, ASL, sindacati e coordinamenti RLS.

Il ruolo di vigilanza di Comuni e Province va potenziato, e le verifiche degli impianti (gas, elettricità, ecc.), andrebbero capillarizzate. Gli addetti alla vigilanza potrebbero essere affiancati da tecnici di fiducia del cittadino, anche allo scopo di facilitare l'applicazione di eventuali prescrizioni o di interventi per la messa a norma di impianti.

Presso le ASL, si potrebbero aprire sportelli per i cittadini, che li orientino rispetto alla normativa in materia di sicurezza negli ambienti di vita e ai relativi finanziamenti a disposizione. Ancora in tema di ASL, potenziare i Servizi di Prevenzione e Vigilanza esistenti, aumentando gli organici, migliorando la formazione dei professionisti della sicurezza e aumentando i finanziamenti.

L'istituzione di coordinamenti dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, presso le ASL, consentirebbe di mettere le loro competenze anche a disposizione di coloro la cui attività prevalente si svolga in ambito domestico.

Il coordinamento: osservatorio nazionale degli infortuni domestici

La complessità e la novità dei sistemi di prevenzione e di monitoraggio, nonché la molteplicità di soggetti coinvolti – enti locali, SSN, INAIL,

associazioni – impongono di attivare quel coordinamento che al momento manca, sia a livello locale (regionale e provinciale) sia a livello nazionale. Di fatto, sembra inapplicata anche l'indicazione contenuta nell'art. 3 comma 6 della L. 493/99 secondo la quale «il Governo, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, promuove una conferenza nazionale al fine di verificare i risultati raggiunti, di programmare gli interventi di cui al presente articolo e di determinare l'entità delle risorse ad essi destinate».

Si propone dunque di istituire un osservatorio nazionale degli infortuni domestici, presso il Ministero della salute.

L'osservatorio dovrebbe occuparsi anche del monitoraggio delle «malattie professionali domestiche». Si sa che molte patologie anche gravissime potrebbero derivare da lavori domestici, ma non vi è un'istituzione preposta alla verifica, al controllo e alla programmazione degli interventi di prevenzione o di risarcimento del danno dovuto alla malattia.

I prodotti e gli impianti

Su prodotti ed impianti si possono attuare alcuni interventi utili al miglioramento della sicurezza nelle abitazioni e nei luoghi di vita.

Ad esempio il marchio di qualità sui prodotti rilasciato a seguito di verifiche e di test da parte di un organismo terzo, specializzato nell'applicazione delle normative sulla sicurezza, garantisce i consumatori, ma comporta costi aggiuntivi per le aziende che decidono di apporlo, le quali dunque meritano sostegno. Inoltre, stante il valore sociale della sicurezza dei prodotti, si potrebbero finanziare campagne di rottamazione degli elettrodomestici obsoleti e fuori norma, ottenendo benefici pure in termini di risparmio energetico e di rilancio dell'economia.

Per gli impianti, occorre intensificare i controlli ed incentivare gli interventi per la messa a norma, come si accennava anche prima. L'informazione sul rischio connesso al cattivo stato degli impianti, di per sé, può giovare alla prevenzione. Si pensi agli avvelenamenti da monossido di carbonio, riportati dalla cronaca: si può spiegare che non si tratta di fatalità, ma che usando le dovute precauzioni tali incidenti possono essere evitati.

Per i prodotti chimici di uso domestico servirebbe una sorta di classificazione in base al rischio, creando simboli grafici chiaramente leggibili da tutti, nonché un certificato di garanzia di «prodotto sicuro». In generale, bisogna rimuovere ogni ostacolo economico che si opponga all'introduzione di tecnologie, prodotti, accorgimenti migliorativi delle condizioni di sicurezza per la popolazione.

Il risarcimento

Dalle audizioni, è emersa la necessità e la possibilità di modificare il comma 4 dell'art. 7 della Legge 493/99, abbassando la percentuale di invalidità che dà diritto all'indennizzo dal 33 al 26%. Da un lato, infatti, il parametro vigente è tale da escludere dall'indennizzo la maggior parte degli infortuni, anche gravi, tanto che le indennità erogate nei primi quattro

anni di applicazione della L. 493/99 sono solo 146; da un altro, si registra un ampio avanzo di gestione e dunque ci sono i presupposti finanziari per accogliere un maggior numero di richieste assestando il bilancio del Fondo verso l'obiettivo tendenziale del pareggio. Inoltre, il Comitato di gestione del fondo propone di pagare l'indennizzo agli eredi, in caso di decesso dell'assicurato. L'opportunità di rivedere la normativa nel senso indicato sopra è confermata anche da molteplici proposte di legge presentate in Parlamento.

È altresì necessario determinare un limite temporale entro il quale il Ministero del Welfare sia obbligato a modificare la percentuale di invalidità che dà diritto all'indennizzo, nonché la periodicità di successive revisioni (ad esempio, 90 giorni dalla trasmissione del parere del Comitato gestione Fondo assicurazione lavori domestici dell'INAIL).

Conclusioni

In definitiva, in parte si tratta di applicare meglio strumenti normativi esistenti e, in altra, di introdurne di nuovi. Si può fare molto a livello organizzativo e di coordinamento, migliorando l'efficacia delle strutture esistenti, senza neppure bisogno di investire grandi risorse.

Il Testo Unico

Si ravvisa la necessità di semplificare ed unificare la normativa di sicurezza attraverso un Testo Unico. Le disposizioni che hanno giovato alla prevenzione degli infortuni vanno mantenute, ma occorrerà tener presente l'evoluzione avvenuta nel sistema produttivo italiano, oggi molto più frammentato che in passato. Inoltre, il proliferare dei lavori atipici suggerisce di riformare alcuni istituti, a partire da quello della rappresentanza. Di fronte all'ampliamento del terziario rispetto al settore industriale, poi, può risultare utile un sistema di prevenzione che tuteli contemporaneamente i lavoratori e gli utenti dei servizi. Anche questo può favorire un'equiparazione tra chi lavora in ambito domestico e chi nei tradizionali luoghi di lavoro. Ovviamente, tutto ciò comporterà la creazione di strutture adeguate.

Il monitoraggio

Oltre agli strumenti precedentemente indicati, occorre attivare quanto previsto dai primi due commi dell'art. 4 della L. 493/99.

Inoltre, occorrerebbero strumenti di monitoraggio per due categorie particolari di lavoratori impegnati in ambito domestico: i collaboratori domestici e le badanti. Formalmente, gli uni e le altre rientrano nella normativa esistente in quanto hanno datore di lavoro, contratto, rapporto di lavoro, ma d'altra parte sfuggono alla verifica dell'applicazione piena della normativa stessa.

Spazi di approfondimento

In futuro, le presenti analisi sulla sicurezza negli ambienti di vita potrebbero essere integrati prendendo in esame anche il cosiddetto tele-lavoro e il lavoro a domicilio.

4. Considerazioni conclusive

In sede di sintesi finale dell'attività della Commissione, si intendono tracciare alcune considerazioni conclusive e proposte, anche al fine di concorrere allo sviluppo della riflessione, nonché, in particolare, all'elaborazione di interventi normativi che – questo è l'auspicio – potranno essere definiti nella nuova legislatura.

La prima esigenza fondamentale, riscontrata tante volte nel corso dell'attività della Commissione, è rappresentata dall'adozione di un testo unico o codice in materia di sicurezza sul lavoro.

Tale strumento consentirebbe innanzitutto il riordino e l'unificazione della disciplina.

È noto come la complessa legislazione, intervenuta negli ultimi dodici anni in materia al fine del recepimento della disciplina comunitaria, si sia sovrapposta a precedenti corpi normativi. La compresenza dei vecchi provvedimenti, tuttora vigenti, improntati spesso a principi di logica giuridica differenti rispetto all'impianto comunitario, rende necessaria una ridefinizione organica.

Ma l'elaborazione del testo unico o codice dovrebbe naturalmente essere intesa anche ad apportare le modifiche rese necessarie sia dall'evoluzione dello scenario economico e sociale (e, in particolare, dalle trasformazioni intervenute nell'economia negli ultimi anni) sia dalle esperienze applicative della disciplina di cui al decreto legislativo n. 626 sin qui maturate – che attestano l'esigenza di alcuni sviluppi ed integrazioni –.

La revisione della normativa dovrà mirare soprattutto a promuovere la prevenzione ed il coordinamento.

Come già prospettato nella parte generale della relazione, appare necessaria l'adozione di una struttura di coordinamento a livello regionale tra i vari assessorati interessati al settore della sicurezza (cioè, degli assessorati competenti in materia di lavoro pubblico e privato, salute, politiche sociali, formazione professionale); tale struttura dovrebbe rappresentare la sede primaria del coordinamento anche degli altri soggetti competenti per la prevenzione e la vigilanza – ivi compresi, per alcuni profili, i soggetti privati, quali le parti sociali e gli organismi paritetici –.

A livello nazionale, ad una corrispondente struttura (espressione dei Ministeri competenti nelle suddette materie) dovrebbe essere affidato il compito di indirizzo generale e di promozione delle attività di coordinamento.

Tali organismi costituirebbero naturalmente la premessa per la piena attivazione del coordinamento anche su scala periferica (all'interno delle singole aree del territorio regionale).

Queste forme di sinergia consentono di sopperire solo in parte alle carenze di organico o di risorse finanziarie, che spesso presentano le amministrazioni pubbliche competenti nel settore della sicurezza. È necessario, quindi, un potenziamento, anche quantitativo, delle medesime, al fine di elevare il livello delle attività di prevenzione e di vigilanza.

Con specifico riguardo alle aziende sanitarie locali, la Commissione ha rilevato l'esigenza della definizione – in termini vincolanti e con misure di garanzia circa l'effettivo rispetto della norma – di un limite minimo di risorse finanziarie da destinare alla prevenzione in materia di sicurezza sul lavoro (tale valore potrebbe essere determinato in una percentuale del complesso della spesa sanitaria corrente dell'azienda).

Come visto, l'attenzione della Commissione si è soffermata altresì sui profili inerenti alle disponibilità finanziarie dell'INAIL. L'auspicio è che esse vengano impiegate in modo selettivo, al fine di:

- attuare politiche mirate di sostegno ed incentivo alla prevenzione – ivi compreso lo sviluppo di strumenti già esistenti, quali l'articolazione delle tariffe premi secondo un criterio di *bonus-malus* e il finanziamento dei programmi di adeguamento alla normativa sulla sicurezza da parte di imprese piccole e medie e di quelle appartenenti ai settori agricolo e artigianale, nonché dei progetti per favorire l'informazione e la formazione da parte dei lavoratori –;

- ampliare la tutela assicurativa, con particolare riferimento all'ambito delle malattie professionali.

Riguardo, più in generale, al ruolo dell'INAIL, occorrerebbe estendere la sua sfera di competenze in materia di prevenzione e di riabilitazione – mediante sia una revisione normativa di tali profili sia la crescita e l'ampliamento delle convenzioni tra l'Istituto e le regioni –.

Dall'esame (a cui si rinvia per osservazioni più analitiche) delle problematiche relative all'informazione e formazione dei lavoratori, nonché dei responsabili e degli addetti ai servizi di prevenzione e protezione e dei rappresentanti per la sicurezza, è emersa, in primo luogo, l'esigenza di un incremento quantitativo e qualitativo di tali attività; esso dovrebbe comprendere, come meglio specificato nella parte generale della relazione, anche l'inserimento della materia sia in ogni percorso di formazione professionale sia nei programmi scolastici ed universitari. In secondo luogo, appare necessaria una modalità di certificazione della formazione acquisita (dai lavoratori e, distintamente, dai rappresentanti per la sicurezza), modalità che potrebbe consistere nell'introduzione di un'apposita sezione nell'ambito del «libretto formativo del cittadino» di recente istituito.

La Commissione propone l'introduzione anche di un altro strumento di conoscenza – che, al pari di quello appena menzionato, costituirebbe un riferimento importante sia all'interno dell'azienda sia per gli organi di prevenzione e di vigilanza –: un libretto sanitario in cui si indichino (fermo restando il rispetto del diritto alla riservatezza) i fattori a cui il lavoratore sia esposto, ovvero sia stato esposto in precedenti attività, e che potrebbero determinare l'insorgere di una malattia.

Tale documento, peraltro, consentirebbe di elevare il livello dei dati dell'attuale sistema di «registrazione» dei tumori ed agevolerebbe l'estensione del medesimo sistema ad altre malattie.

Sempre in tema di sorveglianza sanitaria, la Commissione ha rilevato l'esigenza di introdurre, per alcune fattispecie, una norma che imponga lo svolgimento di un'apposita visita medica dopo un'assenza per infortunio o malattia.

Un'attenzione particolare merita poi il problema delle malattie professionali non tabellate (la cui incidenza, come visto, è in fase crescente) e delle patologie derivanti da fattori di rischio – di natura sia materiale sia organizzativa e psicologica – non ancora ben identificati. Appaiono necessari, al riguardo, sia una revisione normativa sia uno sviluppo della ricerca scientifica nonché delle attività di prevenzione e di cooperazione nelle singole aziende. Una particolare esigenza di approfondimento delle conoscenze e di ampliamento della tutela riguarda gli effetti dei suddetti fattori sulle lavoratrici – in particolare, su quelle in stato di gravidanza o puerperio –.

Occorre poi, in attuazione di una specifica norma di legge (articolo 10, comma 5, del decreto legislativo n. 38 del 2000), istituire presso l'INAIL il registro nazionale delle malattie professionali. È bene qui ricordare che una delle finalità a cui è inteso tale strumento consiste nella rilevazione del fenomeno delle malattie «sommerse», cioè di quelle patologie che, pur essendo di certa o probabile origine lavorativa, non vengono denunciate.

Sempre con riferimento al campo della prevenzione, la Commissione ha posto particolare attenzione anche ad altre problematiche.

Una di essa concerne i rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori. In base alle considerazioni, già svolte nella parte generale, sugli aspetti negativi di una commistione di tale figura con le rappresentanze sindacali aziendali nonché sull'assenza, in molti casi, della stessa elezione o designazione e sulla mancanza di dati statistici certi in materia, si avanzano qui alcune proposte. Occorrerebbe stabilire una data a livello nazionale (*election day*), in cui procedere alle elezioni dei rappresentanti per la sicurezza (e alle successive rielezioni alla scadenza del mandato, la cui durata potrebbe essere fissata in tre anni). Alle elezioni dovrebbero in ogni caso partecipare, sotto il profilo attivo e passivo, tutti i lavoratori interessati, escludendo la possibilità, attualmente prevista, di limitazione all'ambito delle rappresentanze sindacali aziendali. È necessaria, inoltre, l'istituzione di un'anagrafe dei medesimi rappresentanti per la sicurezza, articolata a livello nazionale e territoriale, che consenta di verificare l'attuazione in via generale di tale istituto.

Con riguardo alle categorie del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione, è necessario porre rimedio ad una carenza nell'attuazione della normativa, in quanto, come già ricordato, devono ancora essere definiti (da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome) gli indirizzi ed i requisiti minimi dei relativi corsi di formazione, nonché gli eventuali soggetti for-

matori da aggiungere al novero di quelli individuati direttamente dalla disciplina legislativa.

In merito alla figura del medico competente e, in particolare, alla possibilità di adozione di un intervento restrittivo sui titoli di legittimazione per tale professione, si rinvia ad alcune considerazioni e proposte svolte nella parte generale della relazione.

Un'altra problematica inerente alla prevenzione ed alla cooperazione su cui la Commissione si è molto soffermata riguarda le imprese appaltatrici e fornitrici che operano all'interno delle strutture del committente.

Si è riscontrato come le norme vigenti, che pur stabiliscono alcuni obblighi generali di cooperazione e coordinamento (in materia di sicurezza) a carico del committente, non siano sufficienti – le disposizioni peraltro attualmente non riguardano la fattispecie del contratto di somministrazione –. In particolare, occorrono una più specifica qualificazione ed un ampliamento di tali responsabilità, nonché una forma stretta di coordinamento tra i responsabili del servizio di prevenzione e protezione (dei diversi datori) ed all'interno dei rappresentanti per la sicurezza. Riguardo a questi ultimi, la disciplina dovrebbe anche ammettere la possibilità della figura unitaria dei «rappresentanti di cantiere». Inoltre, come già rilevato, alcune esperienze indicano che uno strumento di controllo importante può essere costituito dall'obbligo, per i lavoratori delle imprese appaltatrici o fornitrici, di un tesserino identificativo, ai fini dell'accesso all'interno dell'azienda del committente.

Nella parte generale della relazione, si sono prese in esame anche alcune recenti vicende normative, intervenute nel settore della sicurezza o aventi in merito importanti riflessi, come: l'estensione della disciplina di cui al decreto legislativo n. 626 ad alcune categorie di lavoratori atipici; l'obbligo per il datore, nel settore edile, di comunicare l'instaurazione di un rapporto di lavoro in via preventiva (cioè, il giorno precedente); la modifica delle sanzioni in materia di lavoro sommerso; l'introduzione del documento unico di regolarità contributiva.

Rinviando per osservazioni più puntuali alla suddetta trattazione, si devono qui ribadire alcune esigenze fondamentali.

Occorre attuare il principio (non ancora operante) della comunicazione il giorno precedente l'instaurazione del rapporto e valutare a quali settori (diversi da quello edile) sia opportuno estendere tale obbligo. Anche per il documento unico di regolarità contributiva è auspicabile un ampliamento dell'attuale campo di applicazione.

Naturalmente le estensioni in esame dovrebbero riguardare soprattutto i settori in cui il fenomeno del lavoro nero sia particolarmente rilevante, tra cui si ricorda quello delle imprese che svolgono lavori, servizi o forniture per conto di altre aziende.

Per il documento unico summenzionato, inoltre, la Commissione propone l'adozione di frequenze di aggiornamento e di verifica più intense rispetto all'attuale disciplina.

Una specifica menzione deve essere operata per il problema degli infortuni domestici. Al riguardo, appare necessaria, in primo luogo, una re-

visione della disciplina, al fine di estendere l'ambito degli infortuni tutelati (da un lato, ricomprendendo quelli mortali, dall'altro riducendo il grado minimo di invalidità che dà diritto all'indennizzo), ferma restando l'esigenza di evitare che incidenti sul lavoro vengano mascherati come infortuni avvenuti in casa. Si dovrebbe poi valutare l'ipotesi di ampliare il novero dei soggetti tutelati, includendovi i lavoratori domestici. Occorrerebbe inoltre promuovere l'informazione e la formazione alla sicurezza negli ambienti domestici – sicurezza che concerne naturalmente non solo le «persone casalinghe», ma tutti i cittadini –; si dovrebbe altresì ricorrere a campagne in favore della messa a norma degli impianti e a meccanismi pubblici di incentivo alla rottamazione degli oggetti vetusti.

Come detto, nella presente legislatura, era stato già predisposto dal Governo uno schema di testo unico in materia di sicurezza. Quell'elaborazione può costituire, sia pure in parte, un'utile riferimento per la nuova legislatura, tenendo conto, tuttavia, di alcune osservazioni critiche che vennero a suo tempo formulate (si ricordano qui, in particolare, quelle esposte nel documento della Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione del 28 gennaio 2005).

Riguardo, infine, al problema delle conoscenze statistiche nel settore della sicurezza, la Commissione propone l'adozione – mediante il coordinamento tra i Ministeri interessati e le regioni nonché lo sviluppo delle attuali esperienze di «flussi informativi» INAIL-ISPEL-regioni – di un registro generale degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, al fine di superare le attuali carenze nei sistemi di rilevamento dei dati (carenze gravi, come detto, soprattutto per il campo delle malattie professionali).

Tale strumento consentirebbe il costante e completo monitoraggio del fenomeno, nonché – si spera – degli effetti concreti delle innovazioni normative ed amministrative, dei cambiamenti nelle prassi sociali ed aziendali, che dovranno costituire gli elementi essenziali per la crescita della cultura della sicurezza.

SCHEMA DI DELIBERA SULLA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI

La Commissione parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», delibera di rendere pubblici:

a) gli atti e i documenti d'archivio formati o acquisiti dalla Commissione nel corso dell'inchiesta;

b) gli elaborati prodotti dai commissari e dai collaboratori della Commissione.

La documentazione pervenuta oltre la data di cessazione dell'attività della Commissione verrà restituita al mittente.

La Commissione dà mandato all'Ufficio di segreteria della Commissione di dare corso alla presente delibera, provvedendo al successivo versamento all'Archivio storico del Senato della Repubblica.

All'Ufficio di segreteria della Commissione resta altresì affidato il compito della custodia degli atti e documenti depositati nell'archivio della Commissione fino al summenzionato versamento all'Archivio storico.

La Commissione stabilisce che sia data la più ampia diffusione, anche attraverso il sito *Internet* del Senato, ai resoconti stenografici delle sedute ed alla relazione finale, nonché all'indice generale dei documenti formati o acquisiti dalla Commissione.

**DELIBERA APPROVATA DALLA COMMISSIONE
PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUGLI INFORTUNI
SUL LAVORO, CON PARTICOLARE RIGUARDO
ALLE COSIDDETTE «MORTI BIANCHE», SULLA
PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI**

La Commissione parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», delibera di rendere pubblici, in forma cartacea:

- a) gli atti e i documenti d'archivio formati o acquisiti dalla Commissione nel corso dell'inchiesta;
- b) gli elaborati prodotti dai commissari e dai collaboratori della Commissione.

La documentazione pervenuta oltre la data di cessazione dell'attività della Commissione verrà restituita al mittente.

La Commissione dà mandato all'Ufficio di segreteria della Commissione di dare corso alla presente delibera, provvedendo al successivo versamento all'Archivio storico del Senato della Repubblica.

All'Ufficio di segreteria della Commissione resta altresì affidato il compito della custodia degli atti e documenti depositati nell'archivio della Commissione fino al summenzionato versamento all'Archivio storico.

La Commissione stabilisce che sia data la più ampia diffusione, anche attraverso il sito *Internet* del Senato, ai resoconti stenografici delle sedute ed alla relazione finale, nonché all'indice generale dei documenti formati o acquisiti dalla Commissione.

SOTTOCOMMISSIONI

BILANCIO (5^a) **Sottocommissione per i pareri**

MERCOLEDÌ 15 FEBBRAIO 2006

567^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Ventucci.

La seduta inizia alle ore 9,15.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2003, n. 129, concernente norme di organizzazione del Ministero della salute» (n. 608)

(Osservazioni alla 12^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni favorevoli con condizioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana dell'8 febbraio scorso.

Il presidente AZZOLLINI ricorda che nella precedente seduta il rappresentante del Governo ha fornito i chiarimenti sui profili finanziari dello schema in esame, richiamando anche la nota della Ragioneria generale dello Stato allegata al provvedimento.

Il relatore GRILLOTTI (AN), sulla base delle delucidazioni offerte dal Governo e delle considerazioni emerse nel dibattito, formula la seguente proposta di osservazioni: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato lo schema di decreto in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, osservazioni favorevoli a condizione che, dopo l'articolo 2, sia aggiunto, in fine, il seguente: "Art. 3. – 1. All'onere

derivante dal presente decreto, valutato in euro 560.170 a decorrere dall'anno 2006, si provvede ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 novembre 2005, n. 244.

2. All'espletamento delle attività attribuite agli uffici di livello dirigenziale generale previsti dall'articolo 4-*bis*, comma 4, del Regolamento, introdotto dall'articolo 2, comma 3, del presente decreto, si fa fronte mediante le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente presso il Ministero della salute, anche prevedendo a tal fine opportuni piani di riallocazione delle risorse stesse."».

Con l'avviso conforme del sottosegretario VENTUCCI, la Sottocommissione approva la proposta di osservazioni del relatore.

Schema di decreto legislativo recante: «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, di attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso» (n. 598)

(Osservazioni alla 1ª Commissione. Esame. Osservazioni favorevoli)

Il relatore TAROLLI (*UDC*) illustra lo schema di decreto in titolo, rilevando, per quanto di competenza, che non vi sono rilievi da formulare e propone, pertanto, di esprimere osservazioni favorevoli sul provvedimento.

Con l'avviso conforme del sottosegretario VENTUCCI, la Sottocommissione approva la proposta di osservazioni del relatore.

(3383) Ratifica ed esecuzione del Protocollo alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti, con annessi, fatto ad Aarhus il 24 giugno 1998

(Parere alla 3ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana del 31 gennaio scorso.

Il sottosegretario VENTUCCI, in risposta alle richieste di chiarimento formulate dal relatore nella precedente seduta, concorda con la necessità di rimodulare la clausola finanziaria di copertura, con riferimento al triennio 2006-2008.

Inoltre, segnala l'esigenza di modificare il disegno di legge in esame, nel senso di aggiornare i riferimenti temporali a cui si riferiscono le autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* *d)* ed *e)*, sostituendo rispettivamente l'anno 2005 con l'anno 2006 e l'anno 2006 con l'anno 2007. Rileva poi che l'articolo 1, comma 213, della legge n. 266 del 2005 ha soppresso, tra l'altro, l'indennità supplementare per le missioni all'estero. Conseguentemente, la spesa di 23.630 euro, di cui al-

l'articolo 3, comma 1, lettera *e*) del provvedimento in oggetto, relativa alle partecipazioni di esperti a riunioni negoziali, va rideterminata in euro 22.970 a decorrere dal 2006. Tenuto conto di tali aspetti, la copertura finanziaria di cui all'articolo 3, comma 2, del disegno di legge in titolo, va anch'essa rideterminata in euro 242.870 per l'anno 2006 ed euro 208.370 a decorrere dall'anno 2007.

Relativamente poi alle ulteriori richieste di conferma del relatore, circa il fatto che le indicazioni della relazione tecnica costituiscono parametri inderogabili, al fine di rispettare i limiti di spesa indicati per ciascuna finalità al comma 1, dell'articolo 3, fa presente che la garanzia del rispetto di tali limiti di spesa trova riscontro nell'articolo 11-*ter*, comma 1, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. Circa poi l'eventuale adozione di emendamenti di cui all'articolo 14 del provvedimento in esame, suscettibili di comportare nuovi o maggiori oneri, conferma che gli impegni derivanti dai citati emendamenti potranno essere adottati solo successivamente all'approvazione di un provvedimento legislativo che quantifichi gli oneri e individui la relativa copertura finanziaria. Infine, in merito agli effetti finanziari sulla finanza pubblica, derivanti dalle disposizioni di cui alla parte IV dell'Annesso V, precisa che gli eventuali costi di adeguamento degli impianti saranno coperti dalla tariffa sui rifiuti, ai sensi dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 22 del 1997.

Il presidente AZZOLLINI precisa che l'accantonamento del fondo speciale di parte corrente di pertinenza del Ministero degli affari esteri, richiamato ai fini della copertura dall'articolo 3, comma 2, del disegno di legge in titolo, presenta adeguata disponibilità e ritiene senz'altro condivisibili le ipotesi di riformulazione della clausola finanziaria di cui all'articolo 3, prospettate dal sottosegretario Ventucci, in quanto aderenti, tra l'altro, alle osservazioni formulate dal relatore.

Il senatore MORANDO (*DS-U*), pur condividendo anch'egli la necessità di riformulare la clausola finanziaria del provvedimento in esame nel senso testé indicato dal rappresentante del Governo, esprime la propria perplessità circa il richiamo all'articolo 11-*ter*, comma 1, della legge n. 468 del 1978 quale elemento di garanzia ai fini del rispetto dei limiti di spesa indicati per ciascuna finalità dell'articolo 3, comma 1, del disegno di legge in esame. Il citato articolo 11-*ter*, comma 1, infatti, riguarda specificamente le modalità di copertura finanziaria delle leggi ammissibili secondo la vigente normativa contabile, e non può quindi essere invocato *a priori* come condizione necessaria e sufficiente ai fini del rispetto di eventuali limiti di spesa, che deve invece essere assicurato mediante una precisa quantificazione degli oneri derivanti dalle norme sostanziali di spesa, anche al fine di evitare indebiti sforamenti da coprire poi *ex post*, secondo una pratica sempre più frequente, ma certamente non commendevole.

Il relatore CICCANTI (*UDC*), sulla base dei chiarimenti forniti dal Governo e delle considerazioni emerse nel dibattito, formula una proposta di parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, nel presupposto che:

le indicazioni della relazione tecnica costituiscano parametri inderogabili al fine di rispettare i limiti di spesa indicati per ciascuna delle finalità di cui al comma 1 dell'articolo 3;

si darà attuazione ad eventuali emendamenti di cui all'articolo 14 dell'Accordo comportanti oneri solo successivamente all'approvazione di apposito provvedimento legislativo che quantifichi gli oneri stessi e individui la relativa copertura;

gli eventuali costi di adeguamento degli impianti di incenerimento dei rifiuti derivanti dalla parte IV dell'Annesso V dell'Accordo saranno coperti dalla tariffa sui rifiuti di cui all'articolo 49 del decreto legislativo n. 22 del 1997,

esprime, per quanto di competenza, parere di nulla osta condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, alla sostituzione dei commi 1 e 2 dell'articolo 3 con i seguenti: "1. Al fine di dare piena attuazione agli obblighi derivanti dal Protocollo di cui all'articolo 1 sono autorizzate:

a) la spesa di euro 81.000 per l'anno 2006 e di euro 60.000 a decorrere dall'anno 2007, per la realizzazione e l'aggiornamento dell'inventario delle emissioni delle sostanze;

b) la spesa di euro 25.000 a decorrere dall'anno 2006, per la promozione della diffusione di informazioni presso il pubblico;

c) la spesa di euro 86.400 a decorrere dall'anno 2006, per l'elaborazione e l'aggiornamento di piani di ricerca ed il monitoraggio;

d) la spesa di euro 27.500 per l'anno 2006 e di euro 14.000 a decorrere dall'anno 2007, per lo scambio di informazioni periodiche tra le Parti;

e) la spesa di euro 22.970 a decorrere dall'anno 2006 per la partecipazione di esperti a riunioni negoziali.

2. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a euro 242.870 per l'anno 2006 e a euro 208.370 annui a decorrere dall'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri."».

Con l'avviso favorevole del sottosegretario VENTUCCI, la Sottocommissione approva, infine, la proposta di parere del relatore.

(3777) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato d'Israele in materia di cooperazione nel campo della sicurezza delle reti, fatto a Roma il 29 settembre 2004, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 3^a Commissione. Esame. Parere non ostativo con osservazioni)

Il relatore TAROLLI (*UDC*) illustra il provvedimento in titolo, rilevando, per quanto di competenza, che occorre acquisire conferma che la prima riunione del Gruppo di lavoro congiunto, di cui all'articolo 4 dell'Accordo, in Israele avverrà nel 2006, come previsto nella relazione tecnica ed in coerenza con la cadenza temporale degli oneri e della copertura di cui all'articolo 3 del provvedimento. Ritiene poi che occorra acquisire chiarimenti in merito agli eventuali effetti finanziari delle attività di promozione previste dall'Accordo agli articoli 2 e 3 (in materia di società miste, investimenti, relazioni commerciali e formazione), in quanto le stesse non vengono richiamate nella relazione tecnica, mentre la relazione illustrativa del corrispondente atto Camera n. 6285 afferma che rientrano tra le competenze del Ministero delle comunicazioni e dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, già previste e finanziate a legislazione vigente.

Infine, ritiene necessario acquisire conferma che, come precisato dalla relazione tecnica, ove vengano introdotte modifiche, ai sensi dell'articolo 10 dell'Accordo, suscettibili di determinare oneri aggiuntivi, verrà predisposto un apposito provvedimento legislativo per la copertura delle relative spese.

Il presidente AZZOLLINI dà conto di una nota trasmessa dal Ministero degli affari esteri, che conferma che la prima riunione del Gruppo di lavoro congiunto in Israele, di cui all'articolo 4 dell'Accordo, avrà luogo nell'anno 2006 e comunque in coerenza con la cadenza temporale prevista dalla specifica autorizzazione di spesa del provvedimento. Per quanto concerne gli ulteriori quesiti sollevati, ritiene che, sulla base delle indicazioni fornite dalla relazione illustrativa del provvedimento, nonché dei chiarimenti forniti dal rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze presso la Camera dei deputati, risulti acclarato che dalle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 dell'Accordo non derivino nuovi o maggiori oneri, in quanto si tratta di attività ordinariamente svolte dalle amministrazioni competenti nei limiti delle risorse stanziare a legislazione vigente. Inoltre, in linea con quanto già verificato nel caso di analoghi provvedimenti, appare senz'altro condivisibile la previsione indicata nella relazione tecnica del provvedimento, secondo cui, in caso di emendamenti all'Accordo suscettibili di determinare oneri aggiuntivi, ai sensi dell'articolo 10 dell'Accordo medesimo, si provvederà con uno specifico provvedimento legislativo recante la necessaria copertura finanziaria.

Su proposta del relatore TAROLLI (*UDC*), con l'avviso conforme del sottosegretario VENTUCCI, la Sottocommissione conviene, infine, di for-

mulare una parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere di nulla osta, con i seguenti presupposti:

che la prima riunione del Gruppo di lavoro congiunto in Israele, di cui all'articolo 4 dell'Accordo, avrà luogo nell'anno 2006, ovvero in coerenza con la cadenza temporale della specifica autorizzazione di spesa recata del provvedimento;

che non derivino oneri aggiuntivi dalle attività di promozione e formazione di cui agli articoli 2 e 3, in quanto già rientranti nella competenza delle amministrazioni preposte, che utilizzano gli stanziamenti disponibili nei limiti previsti dalla legislazione vigente;

che, in caso di modifiche introdotte ai sensi dell'articolo 10 dell'Accordo, agli eventuali oneri si faccia fronte con un apposito provvedimento legislativo, recante la necessaria copertura.».

Schema di decreto legislativo recante: «Disciplina dell'impresa sociale» (n. 593)

(Osservazioni alla 2^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente AZZOLLINI evidenzia la necessità di esprimere con urgenza le prescritte osservazioni sullo schema in esame alla Commissione di merito, al fine di consentire una rapida conclusione del relativo *iter*. Richiamando, quindi, le problematiche di carattere finanziario riscontrate in precedenza dal relatore, ritiene che la Sottocommissione potrebbe pronunciarsi in senso favorevole sullo schema in esame, nel presupposto che la definizione di impresa sociale e di beni e servizi di utilità sociale, di cui, rispettivamente, agli articoli 1 e 2, non determini un'estensione della platea dei soggetti cui si applicano le agevolazioni fiscali e contributive ivi richiamate, tenuto anche conto delle disposizioni di coordinamento di cui all'articolo 17. Analogamente, reputa ragionevole l'ipotesi che i compiti in materia di controlli e vigilanza attribuiti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ad altre amministrazioni, con particolare riferimento all'articolo 4, comma 4, all'articolo 5, comma 3, all'articolo 13, comma 5, e all'articolo 16, possano essere espletati nell'ambito della dotazione delle risorse strumentali, finanziarie e di personale disponibili a legislazione vigente. Infine, rileva che si possano esprimere osservazioni favorevoli, nel presupposto che non derivino effetti finanziari dall'inclusione, ai sensi dell'articolo 15, delle imprese sociali fra i soggetti cui si applicano le procedure di liquidazione coatta amministrativa di cui al regio decreto n. 267 del 1942.

Su proposta del relatore GRILLOTTI (AN), con l'avviso conforme del sottosegretario VENTUCCI, la Sottocommissione conviene, infine, di formulare un parere del seguente tenore: «La Commissione programma-

zione economica, bilancio, esaminato lo schema di decreto in titolo, nel presupposto che:

in relazione alla definizione di impresa sociale e di beni e servizi di utilità sociale, di cui, rispettivamente, agli articoli 1 e 2, non si determini un'estensione della platea dei soggetti cui si applicano le agevolazioni fiscali e contributive già previste a legislazione vigente per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e per le cooperative sociali, tenuto anche conto delle disposizioni di coordinamento di cui all'articolo 17;

i compiti in materia di controlli e vigilanza attribuiti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ad altre amministrazioni, con particolare riferimento all'articolo 4, comma 4, all'articolo 5, comma 3, all'articolo 13, comma 5, e all'articolo 16, possano essere espletati nell'ambito della dotazione delle risorse strumentali, finanziarie e di personale disponibili a legislazione vigente;

non derivino effetti finanziari dall'inclusione, ai sensi dell'articolo 15, delle imprese sociali fra i soggetti cui si applicano le procedure di liquidazione coatta amministrativa di cui al regio decreto n. 267 del 1942, tenuto conto che l'articolo 1 della legge n. 587 del 1967 pone a carico dello Stato le spese sostenute dai commissari liquidatori nelle procedure di liquidazione delle società cooperative nonché da ogni altro ente cooperativo assoggettato alla vigilanza del Ministero del lavoro ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 400 del 1975,

esprime, per quanto di propria competenza, osservazioni favorevoli.».

La seduta termina alle ore 9,30.

568^a Seduta (pomeridiana)

*Presidenza del Presidente
AZZOLLINI*

La seduta inizia alle ore 15,30.

(2545) Ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Zeller ed altri; Me-reu ed altri; Cè ed altri; Di Teodoro; e del disegno di legge d'iniziativa governativa (Parere alle Commissioni 1^a e 3^a riunite. Esame e rinvio)

Il relatore GRILLOTTI (AN) illustra il disegno di legge in titolo, rilevando, per quanto di competenza, che il disegno di legge non è corre-

dato di relazione tecnica e che la relazione introduttiva presentata presso l'altro ramo del Parlamento precisa che il provvedimento di ratifica non comporta ulteriori oneri finanziari in quanto le misure di tutela contenute nei vari paragrafi della Carta che l'Italia ha precisato di voler applicare, ai sensi dell'Allegato A, sono ricomprese nelle disposizioni della legge n. 482 del 1999, che prevede appositi fondi. Al riguardo, osserva che occorre acquisire chiarimenti sugli effetti derivanti dagli adempimenti non coperti dai fondi previsti dalla legge n. 482 del 1999 eventualmente a carico delle regioni e degli enti locali, come segnalato nel documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome presentato presso la Camera dei deputati.

Tenuto inoltre conto che, come indicato nella citata relazione introduttiva, per quanto attiene all'articolo 3, paragrafi 2 e 3, della Carta, eventuali ulteriori riconoscimenti a favore di altre minoranze linguistiche, effettuati dopo la ratifica della Carta medesima, dovranno trovare copertura attraverso provvedimenti *ad hoc*, riscontra l'esigenza di valutare l'opportunità di acquisire una quantificazione debitamente verificata degli effetti derivanti dalle disposizioni ivi previste con particolare riferimento a quelle in materia di adeguamento di forme e mezzi di insegnamento delle lingue regionali o minoritarie (articolo 7), di istruzione pre-scolastica, insegnamento primario, istruzione secondaria e insegnamento tecnico e professionale nonché formazione degli insegnanti nelle suddette lingue (articolo 8), compilazione e traduzione degli atti, impiego degli interpreti e svolgimento dei procedimenti giudiziari nelle suddette lingue (articolo 9), impiego delle suddette lingue negli atti, moduli e procedimenti amministrativi, anche di competenza regionale o locale (articolo 10), garanzia della creazione di almeno una stazione radiofonica e della diffusione di programmi televisivi nelle suddette lingue (articolo 11), promozione e finanziamento di iniziative culturali (articolo 12), garanzia dell'impiego delle suddette lingue nelle istruzioni di sicurezza, informazioni delle autorità competenti per i diritti dei consumatori e nei servizi sociali quali ospedali, case di riposo e centri per anziani (articolo 13). Riscontra inoltre l'esigenza di acquisire chiarimenti sulla compatibilità con le clausole di invarianza finanziaria ivi rispettivamente previste delle misure sull'utilizzo di frequenze dedicate alla diffusione delle lingue friulana e sarda, di cui all'articolo 5, e dell'istituzione e funzionamento della Consulta Stato-minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 del disegno di legge in esame.

Il senatore MORANDO (*DS-U*) sollecita l'acquisizione da parte del Governo di elementi di chiarimento in merito ai profili problematici del disegno di legge in esame, dal punto di vista finanziario, evidenziati dal relatore, al fine di consentire una sollecita espressione del prescritto parere alle Commissioni di merito e, quindi, una celere prosecuzione del relativo *iter* parlamentare. Sottolinea, al riguardo, l'importanza del suddetto provvedimento, la cui approvazione risponde a precisi obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale.

Stante anche l'assenza del rappresentante del Governo, su proposta del PRESIDENTE, la Sottocommissione conviene quindi di rinviare il seguito dell'esame.

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano» (n. 591)

(Osservazioni alla 12^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore GRILLOTTI (AN), illustrando lo schema di decreto in titolo, segnala, per quanto di competenza, in rapporto all'articolo 28, che occorre acquisire conferma che, come indicato nella relazione illustrativa, la partecipazione del componente italiano titolare e del componente italiano supplente al comitato dei medicinali di origine vegetale di cui alla Direttiva 2004/24/CE, sia già prevista in base alla legislazione vigente e che, conseguentemente, non vi siano nuovi oneri a carico dello Stato, dato il silenzio della relazione tecnica sul punto.

L'articolo 38 conferma la validità quinquennale dell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) dei medicinali ad uso umano, prevedendo tuttavia al comma 3 che, dopo il primo rinnovo, la stessa autorizzazione abbia validità limitata, salvo revoca. Al riguardo, segnala che, in base alla legislazione vigente, ogni richiesta, variazione o rinnovo dell'autorizzazione è soggetta al pagamento di una specifica tariffa al Ministero della salute, per cui occorre verificare se l'attribuzione della validità illimitata possa eventualmente determinare minori entrate per il bilancio dello Stato.

Per quanto concerne l'articolo 53, in materia di accertamenti sulla produzione di medicinali, come rilevato anche dal Servizio del bilancio, ritiene che andrebbero acquisite rassicurazioni circa l'effettiva invarianza d'oneri per la finanza pubblica in merito all'eventualità, prevista al comma 11, della partecipazione ai controlli di terzi soggetti – appartenenti a non meglio definite «strutture pubbliche» – e della stipula delle relative convenzioni da parte del Ministero della Salute. In tal senso, andrebbe altresì confermata la non onerosità della previsione dell'eventuale partecipazione alle verifiche in questione di «specifiche professionalità» appartenenti all'Istituto Superiore di Sanità, disposta dal successivo comma 12.

Il comma 13 del medesimo articolo 53 prevede il trasferimento a carico delle aziende farmaceutiche dell'onere relativo alle verifiche ed ai controlli, sia antecedenti che successivi al rilascio delle autorizzazioni alle produzioni. Al riguardo, osserva che il Servizio del bilancio rileva che, dalla ricognizione dei riferimenti normativi citati dall'articolo 158, comma 11, in materia di contribuzioni a carico delle aziende farmaceutiche, emergerebbe che l'intero novero dei contributi previsti dalla legisla-

zione vigente a loro carico è attualmente correlato alle sole attività preliminari e istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni. In proposito, qualora i citati contributi risultino «aggiuntivi» rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente, andrebbe chiarito comunque se tali risorse – ove non debbano essere già scontate a legislazione vigente – siano sufficienti alla copertura delle spese per i controlli, trattandosi di attività amministrative aggiuntive cui è connesso il riconoscimento di diritti soggettivi perfetti (i compensi comprensivi dell'indennità di missione indicata al comma 14).

In merito all'articolo 54, comma 3, andrebbero chiarite le modalità attraverso cui opera, a legislazione vigente, la preventiva certificazione della «buona fabbricazione» dei farmaci d'importazione provenienti da paesi terzi da parte del Ministero della Salute, al fine di comprovare che i relativi oneri istruttori, ora posti a carico dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), siano effettivamente da considerarsi già scontati nell'ambito degli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

L'articolo 78 dello schema prevede che qualsiasi modifica all'etichettatura o del foglio illustrativo del farmaco sia preventivamente approvata dall'AIFA e che siano altresì individuate apposite modalità per rendere immediatamente disponibili al consumatore le modifiche eventualmente approvate, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica. Al riguardo, considerato che la relazione tecnica non esamina la norma, ritiene che andrebbero chiarite le concrete modalità della pubblicità al consumatore di tali modifiche, al fine di verificare se si tratti o meno di attività già previste e finanziate a legislazione vigente, e che quindi occorra valutare la compatibilità della suddetta disposizione con la clausola di invarianza finanziaria indicata (che andrebbe peraltro riformulata in maniera più aderente alla prassi consolidata).

Relativamente all'articolo 155, comma 3, stante il silenzio della relazione tecnica in merito, informa che occorre acquisire conferma che, come previsto nella relazione illustrativa, la partecipazione di un rappresentante del Ministero della salute alle riunioni degli organi collegiali dell'AIFA non comporti gettoni di presenza né indennità di altro tipo.

In merito all'articolo 157, che prevede l'individuazione, con apposito decreto interministeriale, di adeguati sistemi di raccolta per i medicinali inutilizzati o scaduti, segnala l'opportunità di un chiarimento sugli eventuali effetti finanziari della norma, ove i sistemi di raccolta coinvolgano anche amministrazioni pubbliche.

L'articolo 159 reca una clausola d'invarianza generale per la finanza pubblica, specificando che le Amministrazioni interessate provvedono ai nuovi adempimenti previsti dal decreto nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente. Al riguardo, in particolare, la relazione tecnica afferma che le linee di attività affidate all'AIFA dal decreto legislativo sono le stesse che la precedente normativa attribuiva al Ministero della salute. Come segnalato dal Servizio del bilancio, risulta pertanto necessario appurare se si tratta di un vero e proprio passaggio di competenze, posto che non è possibile escludere a priori l'in-

sorgere di maggiori oneri finanziari a carico dell'AIFA. Rileva, infine, l'opportunità di riformulare anche la citata clausola di invarianza in maniera più conforme alla prassi consolidata.

Su proposta del PRESIDENTE, il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,40.

